

# *Curso de Derecho Constitucional*

## **Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación**

PO

E030 Azuela Rivera, Salvador, 1902-1983

A883c Curso de derecho constitucional / Salvador Azuela Rivera ; coordinadores Mariano Azuela Güitrón, Carlos González Blanco, José Ismael Álvarez Moreno ; presentación Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia ; introducción Salvador Azuela Arriaga. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis : Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2009.

xxix, 318 p. -- (Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX ; 7)

Primera reimpresión, 2010

ISBN 978-607-468-134-5

1. Derecho constitucional – Estudios – México 2. Fuentes del Derecho – Historia Constitucional 3. Constitucionalismo – Derecho comparado 4. Estado de Derecho – Supremacía de la Constitución 5. Poder Constituyente – Análisis 6. Formas de gobierno 7. Federalismo 8. Garantías individuales 9. Territorio 10. División de poderes 11. Poder Legislativo 12. Entidades federativas 13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 14. Municipio 15. Principio de separación iglesia Estado 16. Funcionario público I. Azuela Güitrón, Mariano, 1936- , coord. II. González Blanco, Carlos, coord. III. Álvarez Moreno, José Ismael, coord. IV. Ortiz Mayagoitia, Guillermo Iberio, 1941- , pról. V. Azuela Arriaga, Salvador, pról. VI. t. VII. ser.

Primera edición: octubre de 2009

Primera reimpresión: abril de 2010

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Avenida José María Pino Suárez núm. 2

Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

C.P. 06065, México, D.F.

D.R. © Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Derecho y C.S.

Av. San Claudio s/n, Col. San Manuel

Ciudad Universitaria, Puebla, Pue.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

Impreso en México

*Printed in Mexico*

La edición y diseño de esta obra estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

*Presidente*

## **Primera Sala**

Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo

*Presidente*

Ministro José Ramón Cossío Díaz

Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

Ministro Juan N. Silva Meza

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **Segunda Sala**

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano

*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales

Ministro José Fernando Franco González Salas

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Ministro Sergio A. Valls Hernández

## **Comité de Publicaciones, Comunicación Social,**

### **Difusión y Relaciones Institucionales**

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Ministro Sergio A. Valls Hernández

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **Comité Editorial**

Mtro. Alfonso Oñate Laborde

*Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo*

Mtra. Cielito Bolívar Galindo

*Directora General de la Coordinación de*

*Compilación y Sistematización de Tesis*

Lic. Gustavo Addad Santiago

*Director General de Difusión*

Juez Juan José Franco Luna

*Director General de Casas de la Cultura Jurídica*

*y Estudios Históricos*

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez

*Director de Análisis e Investigación Histórico Documental*



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

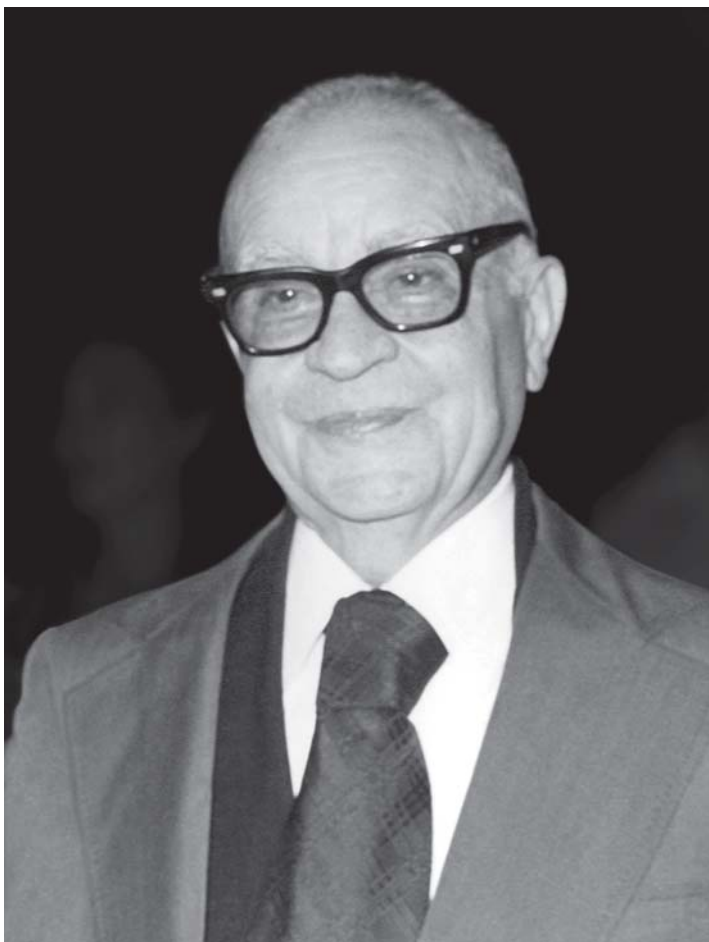
Dr. Enrique Agüera Ibáñez  
*Rector*

Dr. Guillermo Nares Rodríguez  
*Director General*  
*Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*

Mtra. Belinda Aguilar Díaz  
*Secretaria Académica*

Mtro. Demetrio Abundez Apresa  
*Secretario Administrativo*

Mtro. José Ismael Álvarez Moreno  
*Coordinador*  
*Centro de Investigaciones Jurídico Políticas*



*“Un régimen democrático que se asienta en la opinión del puesto, no puede tener una vida si los ciudadanos no se ocupan de los negocios del Estado”*

*Salvador Azuela*

Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

*Curso de Derecho Constitucional*

*Coordinadores*

Mariano Azuela Güitrón  
Carlos González Blanco  
José Ismael Álvarez Moreno

Dr. Salvador Azuela Rivera  
México, 1950





## Contenido


Presentación. Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia .....	XIII
Prólogo. Ministro Mariano Azuela Güitrón .....	XV
Introducción. Salvador Azuela Arriaga .....	XXI
<i>Introducción al curso</i> .....	1
<i>Concepto de Derecho Constitucional</i> .....	5
Definición del concepto de Constitución .....	10
Clasificación constitucional .....	11
<i>Relación entre constitucionalismo y contractualismo</i> .....	17
<i>El problema de las fuentes del Derecho en materia constitucional</i> .....	23
Aportación inglesa al régimen constitucional .....	28
Aportación norteamericana en materia constitucional .....	34
Aportación francesa en materia constitucional .....	41
Aportación española en materia constitucional .....	48
<i>Caracteres político-constitucionales de la época independentista</i> .....	55
Plan de Casa Mata, Acta Constitutiva y Constitución de 1824, y las Siete Leyes Constitucionales de 1836 .....	61
Disposiciones constitucionales posteriores a la Constitución de 1836 .....	67
Problemas en la Constitución Federal de 1917 .....	72
1. Legalidad .....	72
2. Soberanía .....	77
<i>Estado de derecho</i> .....	83
Problema del Poder Constituyente .....	87
Supremacía constitucional .....	92
Estudio inicial del artículo 40 constitucional .....	97
Instituciones de gobierno semidirecto .....	101

Gobierno democrático .....	106
Régimen federal .....	111
1. Doctrina característica del federalismo .....	116
2. Desarrollo del federalismo en México .....	120
Formas de gobierno .....	124
1. Tema americano de los regímenes de caudillaje .....	129
<i>Garantías individuales en el marco constitucional</i> .....	135
Nacionalidad .....	135
Ciudadanía .....	140
Opinión pública .....	144
Medios formativos de la opinión pública .....	147
Periodismo .....	152
Partidos políticos .....	156
Estudio del sufragio .....	161
1. Restricciones desde el punto de vista educativo y de género .....	166
2. Organización y emisión del sufragio .....	170
3. Representación proporcional .....	174
4. Representación de intereses .....	178
5. Obligatoriedad del voto y el sufragio en México .....	183
<i>El territorio desde el punto de vista constitucional</i> .....	189
<i>División de Poderes</i> .....	195
La división de poderes en el pensamiento de Charles Montesquieu ....	197
La división de poderes y sus formas .....	199
Régimen presidencial a la luz de la división de poderes .....	204
Otras formas de división de poderes: el sistema de confusión de Poderes, los caracteres de la doctrina en la época moderna y su aplicación en México .....	208
<i>Estudio constitucional del Poder Legislativo</i> .....	213
Función legislativa .....	213
Control y manejo de fondos públicos .....	218
Régimen bicameral .....	222
Características fundamentales de la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión .....	227
1. Procedimiento legislativo .....	232
2. Facultades del Congreso de la Unión .....	238

3. Facultades del Congreso de la Unión en materia militar .....	239
4. Otras facultades del Congreso de la Unión .....	246
Senado de la República .....	250
De la Comisión Permanente y de las funciones políticas	
características de todo Parlamento .....	254
Poder Legislativo Federal .....	256
Poder Ejecutivo Federal .....	259
1. Principales facultades del Presidente de la República .....	263
2. Conclusión al estudio del Poder Ejecutivo federal .....	268
Poder Judicial de la Federación .....	271
1. Continuación del estudio del Poder Judicial de la Federación .....	276
2. Conclusiones sobre el estudio del Poder Judicial de la Federación .....	281
<i>Los Estados miembros de la Federación y la Constitución de 1917</i> .....	287
El Municipio Libre visto desde la Constitución Federal .....	293
<i>Relaciones Iglesia-Estado de conformidad con la Norma Fundamental</i> .....	301
<i>Responsabilidad de funcionarios públicos</i> .....	307
<i>El problema de la suspensión de garantías individuales</i> .....	313



## *Presentación*

alvador Azuela Rivera (1902-1983) ha sido recordado por sus dotes como editor, escritor, jurista y humanista, así como por su periodo al frente del Fondo de Cultura Económica (1966-1970). Se doctoró en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, cuando ya eran evidentes su vasta cultura y su compromiso con la cultura nacional, sobre todo durante la época vasconcelista. Aún no cumplía 25 años cuando comenzó la carrera magisterial, donde permanecería por décadas. Brilló como catedrático en el Colegio de San Nicolás de Hidalgo y en la Escuela Normal para Maestros de la Universidad de Michoacán, antes de integrarse a la “Generación de 1929” en la capital de la República. En la Escuela de Iniciación Universitaria y en la Nacional Preparatoria impartió Historia Universal, Derecho Constitucional e Historia de la Revolución Mexicana.

Precisamente de Derecho Constitucional es el curso que integra el número 7 de la Colección *Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX*, resultado del esfuerzo común entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, orientado a preservar para el público contemporáneo el contenido de cátedras brindadas por algunos de los mejores profesores de derecho con que ha contado México. Don Salvador Azuela Rivera fue uno de dichos maestros, formador de incontables profesionales de la ciencia jurídica.

Este *Curso de Derecho Constitucional* involucra los principales tópicos relativos a la materia, narrados desde las perspectivas histórica, doctrinaria y, sobre todo, humanista. En estas páginas se revela el alto sentido social que el maestro Azuela Rivera imprimía a todas sus intervenciones; al explicar la forma de gobierno de México, las garantías individuales y la relación Iglesia-Estado. Estos apuntes no dejarán indiferentes a los interesados en el desarrollo del constitucionalismo mexicano.

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia  
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*

## Prólogo

Con el *Curso de Derecho Constitucional* del doctor Salvador Azuela Rivera, la colección *Apuntes de las Clases Impartidas por Ilustres Juristas del Siglo XX* conjunta una interesante tetralogía de obras de carácter jurídico que por la naturaleza de su contenido culminan, en este caso, un ciclo de estudios constitucionales y de experiencias profesionales y humanas plasmadas en sus páginas con signos sociales muy esperanzadores.

Como todo proyecto que se planea reflexivamente, la colección tiene como propósito rescatar una serie de obras inéditas con características muy peculiares, las cuales hemos venido comentando y compartiendo con nuestros generosos lectores durante los últimos cinco años. Es una colección que habría de inaugurar, con mucha fortuna, el trabajo de *Garantías*, seguido poco después por su par,

esto es, *Amparo*, ambas obras del Ministro Mariano Azuela Rivera. Posteriormente se incorporaría, como tercer volumen, la obra *Garantías y Amparo* del doctor Vicente Peniche López, que vendría a enriquecer con otras perspectivas y experiencias jurídicas y académicas a esta importante área del derecho y, por supuesto, a nuestra colección.

Siguiendo la técnica marcada por el doctor Salvador Azuela Rivera, podríamos atrevernos a expresar que el Derecho Constitucional es el derecho de la Constitución, es decir, el estudio, reflexión y objetivo de la normatividad contenida en el documento solemne denominado Constitución Política, que regula la actividad de gobernantes y gobernados. En cuanto a los primeros, lo relativo a su elección y nombramiento, su permanencia o revocación en el cargo, sus facultades y, por consecuencia, sus limitaciones, las relaciones entre sí y sus fines. Respecto a los segundos, la existencia de una serie de disposiciones para su protección y defensa ante los posibles abusos de los gobernantes, mediante una técnica que se ha dado en llamar la “técnica de la libertad”, o nuestro juicio de amparo. Todos estos aspectos coronados por una serie de incidencias históricas comunes que coadyuvan a mantener unida armónicamente a la sociedad.

Bajo este esquema normativo, es común el criterio de considerar dividida a una Constitución Política en dos grandes áreas reguladoras: la dogmática o declaración de derechos, y orgánica o plan de gobierno. Se ha considerado, incluso, que si en un documento de



esta naturaleza se omite consciente o inconscientemente alguno de estos espacios, definitivamente no se está hablando de una Constitución Política.

El doctor Azuela Rivera realiza un recorrido histórico por pueblos que a fuerza de ir limitando el poder arbitrario de los gobernantes, fueron dando origen al constitucionalismo, de manera que cuando se va perfilando y al ir evolucionando, se va fortaleciendo. En el mundo occidental distinguimos, con asombro, cómo las instituciones libertarias se van desarrollando independientemente del espacio y el tiempo que hubiere entre un pueblo y otro; el factor común que identifica a estas luchas es el sufrimiento que se prolonga sobre varias generaciones humanas bajo la pesada bota de la autoridad. Es en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de América, donde se dan los puntos de partida de este largo camino que sin descanso ha iniciado la humanidad. Por supuesto que no podemos olvidar a las instituciones españolas, que fuerte influencia habrían de ejercer en el constitucionalismo mexicano.

Por costumbre, cuando buscamos las primeras huellas del constitucionalismo dirigimos nuestra atención a Inglaterra y la serie de personajes y monarcas que se enfrentaron en esta lucha épica, y los documentos, privilegios y derechos que se derivaron de este recio choque en favor del pueblo inglés. Personajes como Stephen Langton, William Pembroke o Robert Fitz Walter, fueron hombres de inquebrantable grandeza moral e intelectual; documentos como

la Carta Magna, la Carta de los Bosques o las Constituciones de Clarendon, serían recordados con veneración.

Posteriormente veríamos a grandes masas de migrantes ingleses huir de su metrópoli llevando en sus manos las famosas Cartas Patentes o Cédulas Reales, que aparte de concederles el derecho de colonizar un determinado territorio, llevaban el germen de la autonomía para gobernarse; crear sus leyes y la herencia y respeto a sus derechos como súbditos ingleses; aunque también se dio el caso, muy famoso por cierto, de los Peregrinos de la embarcación *Mayflower*, que antes de pisar tierra firme en América se dieron un documento breve, sencillo y que adquiere el carácter de solemne por provenir de la voluntad libre de ese pequeño grupo de colonos, que sería la base de organización jurídico política.

Ya como asentamientos coloniales ingleses se dieron sus cartas; 13 colonias, 13 documentos; algunos muy avanzados para su época en materia de organización política y derechos, como Rhode Island o Pennsylvania, y otros con disposiciones muy conservadoras. Lo importante es que la semilla sembrada en tierra fértil se transformaba; lentamente iniciaba su vigoroso proceso de transformación. Después se darían otros ensayos constitucionales, como la Confederación de la Nueva Inglaterra, bajo el dominio inglés. La Declaración de Independencia (1776) va a impulsar con mayor brío la necesidad de un documento que los una y fortalezca, tanto al interior como al exterior. El resultado es el documento conocido como Los artículos de la Confederación y Unión perpetua, de 1781; que no satisface los objetivos propuestos.

El asunto de la unión, no se olvida y un nuevo intento va a dar excelentes resultados: la Constitución de los Estados Unidos (1787-1788), y la consolidación de su unión en una Federación, cuando se atiende al llamado de algunos Estados renuentes a ratificar la Constitución federal, de consignar una serie de derechos que señalarán los límites del poder federal frente a los ciudadanos de los Estados. Así es como el Congreso de la Unión de los Estados Unidos legisló lo que se conoce en la doctrina constitucional norteamericana como las Primeras Diez Enmiendas, los cuales incorpora a su Constitución (1791). Satisfecho este reclamo, la Constitución adquiriría sus dos características básicas: parte orgánica y dogmática. La Constitución ya estaba hecha y su influencia civilizadora en marcha.

Tampoco pasa por alto las aportaciones constitucionales de Francia y su famosa revolución; España con la Constitución de Bayona y la del puerto de Cádiz de 1812, que nutriría ideológicamente a la primera generación de nuestros revolucionarios independentistas, hasta la Constitución de 1917.

El maestro Salvador Azuela expone magistralmente comentarios muy personales de cada uno de los temas que aborda y, congruente con lo que piensa y vive, su fuerte espíritu crítico ronda silenciosamente por algunas de nuestras páginas. Para el maestro no hay ni debe haber un límite al ejercicio de las libertades, incluso recurrir al recurso muy humano y sagrado de la rebelión para hacerlas respetar.


En otras ocasiones advertimos cómo nos invita a compartir para una mayor claridad y comprensión de su trabajo, el conocimiento de los clásicos, como Hobbes, Locke, Maquiavelo, Posada, Donati, Hamilton, Tocqueville, Schmitt, Bryce, Lasalle, Carlyle, Spinoza, Puffendorf, Wilson, Radbruch, Descartes, Ortega y Gasset, Blackstone, Reyes, Bagehot, Vasconcelos, tan solo por citar algunos personajes, que acompañados de los títulos de sus obras, son nuestro legado bibliográfico; las eternas fuentes del conocimiento libertario, en las que podemos abrevar.

El joven inquieto y rebelde, que nació un 4 de septiembre de 1902 en la ciudad de Lagos de Moreno, Jalisco, y que durante su existencia ganó, por meritos propios, destacados grados académicos, reconocimientos nacionales y extranjeros, responsabilidades, y dejar como constancia de su paso en esta vida obras y gratos recuerdos, partiría para siempre en el año de 1984.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en coedición con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, a través de su Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, le ofrecen por medio de esta modesta publicación, un homenaje muy sentido.

*Ministro Mariano Azuela Güitrón*

## *Introducción*

 agradezco el honor que me han conferido los integrantes del Máximo Tribunal del país al encomendarme que haga la introducción de la publicación de los apuntes tomados por los alumnos en la clase de Derecho Constitucional que impartió mi padre, el licenciado Salvador Azuela Rivera, en la Facultad de Jurisprudencia, el año de 1946.

Es muy loable la actividad que está realizando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en coordinación con la Universidad Autónoma de Puebla, al lograr publicar los apuntes de las cátedras de los grandes maestros, juristas destacados de nuestro país, ya que permitirá a las nuevas generaciones conocer las ideas de catedráticos, tener a la vista las doctrinas que ellos expusieron y acceder a una base de consulta para investigadores sociales.

Porfirio Martínez Peñaloza, miembro de la Academia Mexicana de la Lengua, en el homenaje que esa institución le rindió a mi progenitor se refiere a él en los siguientes términos: “Orador esencial, el verbo de Azuela estuvo indefectiblemente al servicio de las mejores causas de México; pilar del vasconcelismo, la autonomía de nuestra Universidad y, en la cátedra dentro de ésta, forjador por la palabra y el ejemplo de muchas generaciones estudiantiles”.

Para mí es muy difícil hacer un análisis objetivo de la obra educadora de mi padre, en especial cuando nunca fui su alumno en el salón de clase. Quizás el afecto familiar me conduzca a exagerar el valor que se le puede conferir o peque de falsa modestia por obvias razones; debo aclarar, sin embargo, que fue el más grande maestro de mi vida, ya que su conducta y su forma de actuar me imprimió los valores fundamentales para ser un hombre de bien.

Mi padre representa para mí un ejemplo de honestidad intelectual, nos enseñó a amar a nuestro país, a servir a los demás y, sobre todo, a seguir su profesión de maestro, ya que todos sus hijos en un momento de nuestra vida hemos hecho del magisterio una misión especial. Nos repetía constantemente la frase atribuida al filósofo griego Sócrates: “No hay mal para el hombre de bien, ni en la vida, ni en la muerte”.

Lo recuerdo cuando caminaba por los patios de la casa, de estatura regular, delgado, con el sombrero a la mitad de la cabeza, con anteojos, nariz recta, mirada profunda, labios pequeños, gene-

ralmente sonriendo, enojado eventualmente, siempre pensativo, de traje con chaleco, corbata sobria, balanceándose al caminar; muchas veces lo escuché hablar solo, quizá se interrogaba constantemente.

Nos podemos preguntar qué labor desempeñó para obtener el apoyo de sus alumnos y tantos reconocimientos. Salvador Azuela Rivera dedicó su vida entera a la enseñanza, la actividad política y el periodismo, pero sobre todo, a la defensa de la democracia y de la justicia.

En una ocasión dirigió un mitin para impedir que se borrara el mural de estilo bizantino en el que aparece una madre amamantando a su hijo con el seno descubierto, obra de David Alfaro Siqueiros, que se encuentra en la pared del primer piso del Antiguo Colegio de San Ildefonso; la liga de la decencia pidió a las autoridades que destruyeran la pintura porque pensaron que hacía alusión a la Virgen María, lo que era falso, como lo sostuvo en su defensa el artista.

José Vasconcelos expulsó de la Universidad a los alumnos que participaron en la protesta, entre ellos desde luego a Salvador, quien había dirigido la misma. Por ese acontecimiento, su padre, el doctor Mariano Azuela González, lo corrió de su casa; entonces el licenciado Vicente Lombardo Toledano se lo llevó a Puebla como su secretario particular, sin embargo, como eran de ideas incompatibles, Salvador Azuela renunció y se fue a vivir a Morelia, Michoacán, desempeñando el mismo cargo a la orden del Gobernador, General Enrique Ramírez. Al mismo tiempo continuó sus estudios en el Co-

legio de San Nicolás Hidalgo; unos años después regresó a México, a la casa de su familia, para terminar su carrera de abogado.

Durante sus años de universitario participó con el grupo de estudiantes que logró la autonomía de la Universidad. Junto con Alejandro Gómez Arias fue uno de los principales oradores de ese movimiento; ambos más tarde formaron parte del grupo que promovió la campaña política a favor de la candidatura del licenciado José Vasconcelos para que ocupara la Presidencia de la República. Otros miembros de este grupo fueron: Germán de Campo, asesinado vilmente por el ejército de Plutarco Elías Calles, Mauricio y Vicente Magdaleno, Raúl Pous Ortiz, Juan Bustillo Oro, Adolfo López Mateos, Ángel Carvajal, Herminio Ahumada y Ernesto Carpy Manzano, todos alumnos de la Universidad dispuestos a luchar por sus ideales. En virtud de que el gobierno controlaba todos los medios de la política y haciendo ostentación de fuerza, el movimiento fue reprimido y Vasconcelos perdió la elección. Mi padre, desencantado, regresó a sus labores docentes.

Una memoria prodigiosa, el don de la palabra y el poder de la organización ideológica, le permitieron destacar por su elocuencia, tanto, que fue elegido por el Estado de Michoacán como su representante en el concurso de oratoria convocado por el periódico *El Universal* el año de 1927, en el cual obtuvo el segundo lugar.

Lector incansable, cada semana leía tres libros. Su memoria era sorprendente; al terminar sus lecturas repetía párrafos completos



de los textos sin omitir palabras; su cultura humanista era muy completa: derecho político, teoría del Estado, historia universal y de México, sociología y obras literarias de todas las tendencias, fueron la base de su formación.

Tenía una casa biblioteca, un gran cuarto de azotea lleno de libros, un salón dedicado a la lectura con libreros sobre las paredes, rebosantes de textos, y mandó construir una estancia atrás de la casa para guardar más volúmenes; los libros salían de su closet, parecía un desorden absoluto, pero si alguien movía algún tomo, inmediatamente reclamaba mencionando el título y el autor. Dentro de su desorden había orden. Después de su muerte sus descendientes acordamos donar los libros a la Facultad de Filosofía de la UNAM.

Varios de sus alumnos me describieron con detalle el sistema que empleaba en cada clase para enseñar: “era un maestro excesivamente puntual, ya que nunca faltaba y aprovechaba todos los minutos en la hora que correspondía; al llegar pasaba lista, después preguntaba la clase anterior, enseguida hacía un resumen de lo que dijo la sesión pasada, explicaba el tema que tocaba ese día, y por último hacía un resumen de lo que acababa de enseñar. Siempre terminaba con una frase célebre relacionada con el tema. Sus explicaciones eran extraordinarias”.

Siempre estuvo íntimamente ligado a la cultura, heredero de la generación del Ateneo de la Juventud, fue alumno de cuatro de los siete sabios: Manuel Gómez Morín, Alfonso Caso, Vicente Lombardo Toledano y Antonio Castro Leal.

Se inició como profesor en 1925, en la Universidad de San Nicolás Hidalgo, en Morelia. Impartió en esa ciudad clases hasta 1930 y posteriormente se integró al grupo de catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México; fue Secretario General de nuestra Alma Máter de 1933 a 1934, y jefe del Departamento de Acción Social en la misma institución educativa de 1936 a 1939, durante la gestión del Rector Manuel Gómez Morín. Fundó la Filarmónica de la Universidad y la estación de radio de la misma, nombrando como primer director de la mencionada estación a su compañero Alejandro Gómez Arias.

En el año de 1945 fue candidato a ocupar el cargo de Rector en la Universidad Nacional Autónoma de México. Su adversario fue el licenciado Rodolfo Brito Foucher; en ese tiempo los estudiantes votaban para elegir al representante principal de la máxima casa de estudios. Debido al carácter rebelde e independiente del maestro Azuela, el gobierno de Manuel Ávila Camacho y el partido oficial estaban en su contra, ya que había apoyado al General Juan Andrew Almazán en la oposición, por lo que intervinieron con propaganda y dinero y perdió la elección.

Después de su derrota retornó a dar su cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de San Ildefonso. Al llegar, se llevó una sorpresa: desde que cruzó la puerta de entrada hasta que pisó su salón de clases, los futuros abogados lo recibieron con una gran ovación, los efusivos aplausos y las aclamaciones continuaron minutos después de que tomara asiento frente a su escritorio en el aula;

tuvo que vencer la emoción y el nudo en la garganta, y fue entonces cuando recordó las palabras que dijo Fray Luis de León cuando regresó a la Universidad de Salamanca, después de su expulsión: “Decíamos ayer”.

El gran afecto que le brindaron sus alumnos, a los que llamaba compañeros, fue una de las grandes satisfacciones de su vida.

Cuando cumplió cincuenta años de catedrático sus discípulos le hicieron dos homenajes, un banquete en el Restaurante Torino, que se encontraba en la calle de Xola, entre Mier y Pesado y Adolfo Prieto, al que acudieron más de mil comensales, y el otro en el Teatro Hidalgo, que se encuentra frente a la Alameda Central; el auditorio se llenó hasta abarrotar los asientos, se puede decir que no cabía un alfiler.

Uno de sus alumnos, el licenciado José López Portillo, cuando fue Presidente de la República solicitó al Senado que lo condecorara con la medalla Eduardo Neri, por sus méritos cívicos. La presea le fue entregada con honores.

Recibió grandes homenajes, tanto en vida como después de muerto, en México y en el extranjero; entre otros reconocimientos el de “Las Palmas Académicas”, que otorga Francia a personalidades que destacan en el mundo por su actividad cultural.

Fue designado Director de la Facultad de Filosofía y Letras de 1953 a 1957; más tarde fundó el Instituto Nacional de Estudios

Históricos de la Revolución Mexicana, del que fue director hasta el día en que murió. En 1950 lo distinguieron como miembro del Seminario de Cultura Mexicana y Académico de la Lengua Mexicana, correspondiente de la Española. A lo largo de su carrera, escribió los siguientes libros: *Francisco Giner de los Ríos*, *Meridiano de México*, *Páginas de provincia* y *La aventura vasconcelista*.

Los apuntes que contiene el presente libro ofrecen la visión clara y precisa del maestro Salvador Azuela sobre los siguientes temas: concepto de Constitución, historia de las luchas sociales para obtener los derechos individuales, la nacionalidad, derechos y obligaciones de los mexicanos, la ciudadanía, la opinión pública, los partidos políticos, el sufragio, las elecciones, la división de poderes, atribuciones y obligaciones de cada uno de ellos, los gobiernos de las entidades federales y el municipio libre. Sin lugar a dudas, este material será idóneo para comprender los cambios en el sistema político mexicano del siglo XX. Sugiere, por ejemplo, que se reconozcan los derechos políticos de las mujeres y hace hincapié en la importancia de la representación proporcional de los partidos pequeños para que su voz se escuche en el Congreso, oponiéndose así a las injustas propuestas de un partido único y avasallador.

El distinguido escritor Mauricio Magdaleno, el 7 de septiembre de 1983, ante el ataúd de Salvador Azuela Rivera, expresó las siguientes palabras en relación a su vida: “‘Espejo de juventudes’ llamó José Vasconcelos a Salvador Azuela, desde las páginas de uno de sus libros. Azuela fue en verdad un maestro que alimentó

la cátedra, el vigor de su voz sembradora también exhibió el orgullo de su elocuencia cívica y humana... Sin embargo, por sobre toda cátedra, Azuela se nos presenta en ejemplo vivo de su acción llena de nervios y sangre; acción que lo empujó desde joven a ser limpio y sobre todo auténtico. La gran línea que deja Salvador Azuela a México, no es otra que la de rectitud y la de patriotismo. Nos mostró a todos que es posible ser grande sin tener el poder. Oídllo bien; sin tener el poder y sin exhibir los bolsillos llenos de oro”.

*Salvador Azuela Arriaga*



## *Introducción al curso*

**P**ara entrar al estudio de los problemas que plantea el régimen político, tenemos que volver sobre las tres influencias más antiguas: griega, romana y cristiana, las cuales tienden a someter los actos de los gobernantes a la ley. Los griegos ponen por encima de todo un procedimiento que tiende a dar participación a los ciudadanos en la actividad gobernante —por más que la ciudadanía haya sido de la aristocracia—, por medio de la discusión libre. Los romanos, a través del derecho natural fundado en la escuela filosófica de los estoicos, reconocen en la persona derechos que le son inherentes. La influencia del cristianismo niega que haya pueblos elegidos; se pronuncia contra el racismo y contribuye al proceso de dignificación de la persona. En suma, estas influencias van a tener gran repercusión en la constitucionalidad.

Aún Federico Nietzsche, cuando contempla la intervención del Estado, define al Estado moderno como el más frío de los monstruos fríos. La experiencia de la arbitrariedad es, pues, la condición determinante del constitucionalismo. Sobre el consentimiento de los ciudadanos, la libertad de pensar y la dignidad de la persona humana, se quiere dar sentido al constitucionalismo. Sabiduría tan vieja como la de Confucio tiene ya conciencia de la arbitrariedad. Cuenta Confucio que un día caminaba cerca de un monte chino, cuando vio a una mujer que estaba llorando desesperadamente. Mandó a un discípulo suyo para que indagara el motivo de aquella pena. La mujer dijo que estaba llorando porque a su esposo y a su hijo los había matado un tigre. Se le preguntó porque vivía ahí, y la mujer contestó que porque en su pueblo había un régimen despótico. Esto quiere decir que el despotismo es peor que un tigre.

La sociedad necesita de la autoridad y de la libertad. La autoridad tiende a dar a la sociedad cohesión; en cambio, la libertad le permite desarrollar sus actividades personales. El orden jurídico se integra con la colaboración armónica de la libertad y la autoridad. La autoridad degenera en despotismo. La libertad degenera en anarquía. El constitucionalismo trata de hacer factible la convivencia de la autoridad y de la libertad. Este constitucionalismo es hijo de Francia, Inglaterra y Estados Unidos; entre nosotros la influencia española es grande. La autoridad y la libertad se vinculan mediante una colaboración consciente y deliberada: apoyamos al poder público.

La libertad, desde el punto de vista metafísico, significa el hombre, porque es el ser que puede determinarse por sí mismo. La libertad



civil y la libertad política son producto de la aplicación del concepto metafísico. La libertad civil abarca los derechos del hombre, como hombre. La libertad política, los derechos del hombre para con el régimen. El caso de Sócrates en Grecia y de Jesús en Galilea, muestran el resultado de la falta de constitucionalidad.

Thomas Hobbes en su obra *Leviatán*, trata de justificar al Estado despótico. La experiencia del exceso de poder que tiende a corregirse, ha desembocado en la crisis del régimen de constitucionalidad; otro aspecto de esta crisis es a causa del reparto de la riqueza.

El problema del exceso de mando no es característico de nuestro tiempo, y en cada época se trata de darle soluciones.

La organización de la vida social reclama la concurrencia de dos principios: el de libertad y autoridad. El principio de autoridad permite mantener el orden; el de libertad se refiere a la zona privativa de las personas, en la cual éstas pueden desarrollar su actividad sin cortapisas. La autoridad degenera en despotismo y la libertad, en anarquía; en consecuencia, la tarea del constitucionalismo es tratar de equilibrar estos dos principios.

El constitucionalismo en su aspecto principal es obra de tres países: de las aportaciones inglesas, francesas y americanas. En México tienen mucho arraigo las aportaciones españolas.

La autoridad reclama el uso de la fuerza. La fuerza, sin el sentido moral de la autoridad, degenera en brutalidad. La libertad tiene


como presupuesto la autodeterminación de las personas; esto es, la capacidad de elegir los medios adecuados para alcanzar un fin. El género lo constituyen las libertades civiles, la especie, las libertades políticas.

Una experiencia reiterada a través de la historia demuestra que sí se tiende a usar la autoridad ilimitadamente cuando no hay una norma limitativa; tal es el caso de Marco Aurelio como gobernante, y de Sócrates y Cristo como gobernados.

Decíamos que ha sido Thomas Hobbes, en su libro el *Leviatán*, quien pretende justificar al Estado sin limitaciones. La crisis actual proviene del advenimiento de los regímenes dictatoriales, y de la necesidad de un reparto más justo de la riqueza social. La lucha se ha perfilado entre resolver el problema mediante formas constitucionales o totalitarias. Tres influencias determinan el constitucionalismo: la griega y la romana, por una parte, y la cristiana por la otra.

El régimen derivado del constitucionalismo es un régimen que tiende a reposar en el consentimiento democrático, en la dignidad de la persona y en la libertad de pensamiento y de conciencia.

## *Concepto de Derecho Constitucional*

 El Derecho Constitucional, como disciplina autónoma, viene a constituirse, sobre todo, después de la Revolución Francesa. La Revolución Francesa, en el siglo XVIII; la Inglesa, en el XVII, y la independencia de los Estados Unidos, tienen para el Derecho Constitucional señalada importancia. No quiero decir que antes no se hayan hecho estudios serios sobre la materia. Nada menos una obra de Aristóteles está inspirada en las Constituciones de la antigüedad: la *Política*. Lo que acontece es que la doctrina académica, con aplicación inmediata en el orden jurídico, viene a dejar sentir su importancia en la Revolución Francesa.

La boga del pensamiento liberal se traduce en la integración de la figura de Estado de derecho. El pensamiento liberal es el marco histórico-genético, determinante de una disciplina jurídica ya delimi-

tada; constituida ésta en forma independiente, que deriva en el Derecho Constitucional.

Después de la Revolución Francesa empieza, cada día y en forma creciente, a ponerse en práctica la costumbre de que cada país civilizado tenga una Constitución.

Distintas han sido las aportaciones doctrinales presentadas para definir al Derecho Constitucional. En su *Tratado de Derecho Político*, Adolfo Posada dice que el Derecho Constitucional, aunque parezca la definición tautológica, “es el Derecho de los Estados que tienen Constitución”. En general, los españoles tienden a denominar al Derecho Constitucional con el título de Derecho Político; dentro de la rama del Derecho Político se estudia, en España, la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional propiamente dicho. Léon Duguit, un ilustre tratadista francés de la Universidad de Burdeos, quiso cambiar la denominación, pero no tuvo éxito el cambio; él propuso la denominación de Derecho Político Orgánico. Por su parte, otro constitucionalista francés: Smaïne, define el Derecho Constitucional de la siguiente forma: “estudia las formas del Estado; las del gobierno; los límites de la actividad del Estado, es decir, los derechos de las personas”. Son las tres finalidades que dan contenido a la definición de Smaïne.

El italiano Donato Donati, dice en sus *Apuntes de Derecho Constitucional* que: “esta disciplina tiene como materia de estudio las normas jurídicas que se ocupan de los elementos, de las activi-

dades, la organización y las relaciones del Estado en general”. Esta es la primera parte de la definición. En la segunda parte: “no basta, dice Donati, ocuparse del aspecto general de las normas jurídicas relativas a organización, elementos, relaciones, actividades del Estado; también hay que ocuparse, en particular, de los órganos, de las actividades y de las relaciones del Estado”.

En su libro monumental *La República Norteamericana*, el tratadista inglés James Bryce propone una definición clara. Sostiene que tres son los capítulos que estudia el Derecho Constitucional: bases y organización de la vida pública; derechos y deberes de los gobernantes, y derechos y deberes de los gobernados. Finalmente, Mauricio Duverger, profesor de la Universidad de París, dice que el Derecho Constitucional se ocupa de estudiar la organización y el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado.

De todas estas definiciones, son particularmente dignas de señalarse por su claridad y carácter general, las dadas por Duverger y James Bryce.

El Derecho Constitucional ha sido catalogado, en el cuadro de las ciencias jurídicas, dentro de las disciplinas del derecho público. Se recordará que desde Ulpiano se distingue en Roma el derecho público del derecho privado. El primero implica relaciones jurídicas que no son iguales en las personas; son relaciones de subalternación. En estas relaciones se advierte cómo el particular no queda en libertad. En cambio, en el derecho privado son relaciones de equiparación de igualdad; cuando menos, en el consentimiento formal.

La división entre derecho público y derecho privado ha sido motivo de múltiples críticas. Los socialistas y los ortodoxos niegan esa separación. Para los socialistas, la propiedad y la familia no son sólo de importancia particular, sino pública. Los críticos de la soberanía también niegan esta división. La soberanía ha implicado situaciones de diversidad entre los Estados y los particulares. Negar este principio como válido, ha implicado también que la división entre estos dos derechos desaparezca. Ha tenido también importancia el fenómeno del Derecho del Trabajo.

El Derecho del Trabajo se ocupa, por ejemplo, de problemas tales como: los contratos colectivos, los paros, las huelgas, etcétera; estos problemas son tanto de interés privado como de interés público. Además, debe tomarse en cuenta la doctrina de que el Estado tiene una doble personalidad, desde el punto de vista público y desde el punto de vista privado. Ejemplo de este último es cuando se ocupa de su derecho patrimonial. Pugliati sostiene que el orden jurídico es una unidad; que siendo una unidad, de ahí se desprenden diversos intereses: un interés jurídico primario que es el interés público, y uno secundario que es el privado. Los anarquistas tienden a abolir el derecho público y convertirlo en derecho privado. Contra los anarquistas, los socialistas, especialmente los de tipo radical, quieren acabar con la situación de diferenciación entre la vida pública y la privada, es decir, convertir el derecho privado en derecho público.

El Derecho Constitucional, dentro del marco clásico del derecho público, tiene relación estrecha con ciertas disciplinas jurídi-

cas; por ejemplo, con el Derecho Administrativo, con el Procesal y el Internacional Público. Dice Donati que es el tronco de donde derivan el Administrativo y el Procesal. Sobre la base de las normas constitucionales se organiza la función administrativa, la jurisdiccional queda bajo el campo de estudio del Derecho Procesal. Por lo que se refiere al Derecho Internacional Público, éste estudia la relación entre los Estados. Hay una tendencia a que este Derecho tienda a una supremacía sobre las demás leyes del Estado. La personalidad de estos Estados y su representación oficial se organiza de acuerdo con su Constitución.

El Derecho Constitucional tiene, en consecuencia, caracteres muy singulares, y fisonomía muy característica. No es el estudio que corresponde a esta rama jurídica un estudio exclusivamente de Derecho, porque está condicionado por antecedentes históricos, por influencias sociológicas y por propósitos políticos. Es decir, en el Derecho Constitucional encontramos aspectos propiamente jurídicos, históricos, sociológicos y, finalmente, de índole política, porque toda actividad que se refiere al Estado tiene esta naturaleza: persigue un fin que se refiere a la autoridad, al poder de mando. Tiene, sin embargo, un arraigo sociológico, porque el Estado es típicamente social; un carácter histórico, porque no surge en todas las épocas, es fruto de la Revolución Francesa, de la Americana y de la Inglesa. Finalmente, es jurídico porque se traduce en formas normativas, en interpretaciones de regulación que tienden a normar la actividad de los gobernantes y gobernados.

Se ha dicho que el Derecho Constitucional es la parte lírica del Derecho, la poesía del Derecho. En rigor su conocimiento es básico; inclusive para la actividad de orden inmediato en la defensa del Derecho. Ninguna disciplina jurídica tiene el martirologio que el Derecho Constitucional posee, porque su técnica es técnica de la libertad.

### DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

Por Constitución se entiende generalmente una idea que indica temperamento, modo de ser, permanencia, continuidad o fundación. La Constitución, desde el punto de vista estricto, se distingue de la Constitución desde el punto de vista lato; extraño este punto de vista jurídico. La Constitución de un pueblo presupone toda una historia, una historia en marcha, es decir, llena de vitalidad. Desde el punto de vista lato, la Constitución no es un tema propiamente jurídico.

Ya tratado el tema con toda amplitud, las cosas y los seres tienen constitución. La manera como se organizan los elementos que componen un ser, es su constitución.

Desde el punto de vista estricto, jurídicamente hablando, una Constitución se refiere a la organización de los poderes públicos, repartiendo su competencia, y a los derechos de las personas. La Constitución, para Kelsen, “es la norma de normas, la norma fundamental”. Esta norma fundamental permite que sobre ella repose



la actividad de la sociedad y el Estado. Por su parte, Romagnosi afirma que una Constitución tiene como propósito “tener un instrumento para evitar la arbitrariedad”. La idea de arbitrariedad y la forma de combatirla, son para Romagnosi los temas fundamentales que debe abordar una Constitución. Mauricio Hauriou define a la Constitución como la “super ley”, “la ley de leyes”. El constitucionalista alemán Carl Schmitt hace una distinción en cuanto al concepto de Constitución: “Constitución desde el punto de vista absoluto y Constitución desde el punto de vista relativo”.

Desde el punto de vista absoluto, Carl Schmitt dice que “una Constitución se refiere a la unidad política y a la organización social del Estado en general”. Desde el punto de vista relativo, el propio concepto, pero aplicado a un Estado en particular es “la unidad política, la organización social, de un Estado determinado”.

## CLASIFICACIÓN CONSTITUCIONAL

Las Constituciones forman la regulación jurídica fundamental, básica, de un Estado. Pueden dividirse de acuerdo con dos criterios: hay Constituciones que se distinguen por las fuentes del Derecho, y hay las que se distinguen por los elementos de poder, de las fuerzas políticas. Desde el primer punto de vista, éstas son consuetudinarias, legisladas, rígidas y flexibles.

- Se llama Constitución consuetudinaria a aquélla que no se traduce de una ley; radica ciertamente y de modo funda-

mental, sobre la costumbre. Pero el hecho de que la Norma Fundamental de que emana sea la costumbre, no quiere decir con esto que no sea escrita. La de Inglaterra es la típica Constitución consuetudinaria.

- Es legislada aquélla que sí está desarrollada en una ley que se encuentra codificada, porque los principios de carácter jurídico que la integran han sido tratados de un modo metódico, por capítulos sistemáticamente elaborados.
- La flexible es aquélla que, implicando el concepto de consuetudinaria, para reformarse o adicionarse no se necesitan procedimientos especiales; no hay que convocar a un cuerpo de representantes que haga la reforma o la adición. No hay que seguir formalidades o trámites especiales para reforma o adición constitucional alguna. Es también Inglaterra el país tipo de este carácter.
- La rígida, por el contrario, tiene que ser legislada y constituir un código especial. Para ser reformada o adicionarla se tiene que seguir un trámite especial. Los Estados Unidos presentan este tipo de Constitución.

Desde el punto de vista propiamente político, se distinguen cinco formas principales de Constituciones: impuestas, otorgadas, de pacto monárquico, de pacto federal y de soberanía popular.

- **Impuestas.** Se llaman Constituciones de este carácter, aquéllas que el monarca se ha visto obligado a aceptar, que se dictan no por la libre voluntad de los reyes sino por imposición de un pueblo. Un ejemplo de ésta es la surgida a raíz de la Revolución Francesa.
- **Otorgada.** Cuando el monarca se anticipa y hace que se dé una Constitución. Los reyes otorgan al pueblo la posibilidad de darse su Constitución. Por ejemplo, la actitud tomada por Luis XVIII en Francia.
- **Monárquica o soberanía compartida.** La soberanía se reconoce y estima que corresponde por igual al pueblo y al monarca; un pacto entre el pueblo y el monarca; es la fuente de la Constitución.
- **Pacto federal.** Aquí las partes contratantes son los Estados miembros que forman una Federación. Se comprometen a vivir de acuerdo con las cláusulas integrantes de una Constitución. Frecuentemente a esta Constitución se le llama “el pacto federal” que no es más que la influencia de las ideas contractuales en materia constitucional.
- **Finalmente, la popular.** No reconoce otro manantial de vida que el pueblo mismo.

Don Emilio Rabasa, en su libro *Juicio de Amparo*, distingue las Constituciones que él llama: espontáneas, de carácter ratificado

e impuestas. Llama Rabasa espontáneas a las que se desarrollan de acuerdo con el desenvolvimiento de la vida social. Espontáneas, porque no hay una presión exterior o artificio que las determine. La Constitución inglesa es un claro ejemplo.

Ratificadas, aquí existe el artificio respecto a la elaboración de disposiciones de este carácter por una asamblea de delegados, de representantes, que forman un Poder Constituyente. En los Estados Unidos, cuando se dio la Constitución vigente, con distintas enmiendas pero todavía manteniéndose en pie, se recurrió a la junta de representantes de delegados del pueblo, parte de los diputados, es decir, ésta fue la ratificación.

Las impuestas son las que están fuera de las condiciones de la vida social.

Fernando Lasalle, socialista alemán del siglo pasado, en conferencias sustentadas da su juicio sobre lo que es una Constitución. Lasalle perteneció por cierto, a la tendencia reformista de entre los socialistas; no era revolucionario en el sentido de usar la violencia para acabar con el capitalismo; no quiere que se use la violencia, sino medios pacíficos. Lasalle dice: “una Constitución no es sino una hoja de papel. Por encima de los preceptos escritos, existen realidades que son la verdadera Constitución de un país”. En Alemania forman la Constitución: la monarquía, el ejército, la nobleza de la sangre, los grandes capitalistas y las nacientes organizaciones de trabajadores. En Alemania éstas son las verdaderas fuerzas en donde radica el poder político.

La Constitución mexicana, atendiendo las ideas “lasalleanas”, estaría determinada por la influencia de Estados Unidos, por la Iglesia Católica, por la repercusión de las ideas democráticas, por los intereses de los trabajadores y campesinos y de los capitalistas.

No obstante lo anterior, se le puede hacer una crítica a Lasalle: es exacto que una Constitución debe tener en cuenta la realidad, pero toda ley comprende, al lado de interpretaciones de la realidad, elementos de perfectibilidad de la propia realidad. Una Constitución es también un ideal, un programa de vida, un deber ser.

Estudiando las partes que integran una Constitución, James Bryce dice que éstas “deben ser los derechos individuales, los derechos sociales, la organización de los poderes públicos, la situación del territorio y los medios necesarios para reformar la Constitución”; cinco partes.

Figuerola, el primer Presidente de la República española, refiriéndose a las partes que integran la Constitución, enunciaba la existencia de una parte dogmática y otra orgánica.

Don Francisco Giner de los Ríos, en su *Derecho Natural* dice que: “la parte orgánica se refiere a los órganos del Estado, su organización, su funcionamiento, sus relaciones. La dogmática, a los derechos de la persona humana”.

Carlos Ruiz del Castillo hace una crítica sobre la posibilidad de cortar a la Constitución. Dice que “no es posible aplicar con tanto

rigor ese principio de división de la Constitución”. Por ejemplo, la inamovilidad judicial figura en la parte orgánica, pero tiene repercusión en lo que se refiere a la parte dogmática. El principio de derechos individuales de que: “nadie puede ser molestado sin orden escrita de autoridad competente”, dictada en acuerdo con ley anteriormente propugnada, reclama una buena administración de justicia. Hay, en consecuencia, una relación muy estrecha entre la parte orgánica y la dogmática.

Generalmente las Constituciones se ocupan de estos problemas: organización del Estado y derechos individuales; sin embargo, se ha dado por incorporar a ellas una serie de principios fundamentales que no se refieren a la organización pública ni a los derechos individuales; a estos principios se les llama agregados constitucionales. Toda esta serie de elementos, que derivan de la idea de Constitución, tienden a dar vida a un régimen de perfil preciso, muy delineado: ese régimen se llama, “régimen constitucional”.

Don Adolfo Posada dice que el régimen constitucional es un régimen de garantías; tiende, en consecuencia, a defender a la persona mediante un sistema de producciones jurídicas emanadas de la preocupación del respeto a la dignidad del hombre.

## *Relación entre constitucionalismo y contractualismo*

*L*a fuerza y el consentimiento se combinan siempre en la vida social. La tendencia que el trato civilizado impone, es dar primacía al consentimiento sobre la fuerza. De la idea de consentimiento surge el contrato.

Un contrato, en términos generales, es una situación jurídica que nace de un acuerdo de voluntades. Este acuerdo de voluntades crea una situación jurídica que puede ser modificada o es susceptible de extinguirla. La idea de contrato es aplicable tanto en derecho público como en derecho privado. También en el ámbito de la Sociología el contractualismo presenta un valor que debe subrayarse. Una de las interpretaciones de las doctrinas básicas sobre la manera como debe organizarse la sociedad, es la contractualista.

El contractualismo no es una novedad de nuestra época. Hay atisbos históricos que se remontan a la antigua Grecia. Bodenheimer, en su libro *Teoría del Derecho*, encuentra entre los estoicos, formas que van a preparar la construcción del contractualismo; cita a Licofrón como el primer pensador que se orienta hacia él. En la Edad Media, dice Carlyle, surgen dos ideas que van a tener profundas influencias: los reyes deben estar sometidos al derecho divino y al derecho natural, y el poder público debe emanar del consentimiento del pueblo. Es decir, el poder público radica en el pueblo y sobre la autoridad de los reyes está el derecho divino y el derecho natural.

Estos conceptos serán desarrollados en diversas formas. Ya en tiempos modernos Hugo Grocio distingue el derecho natural del derecho voluntario. Después aparece la aportación de Benito Spinoza quien dice, como todos los contractualistas, que hay en la vida social una etapa previa; antes de que la sociedad se constituya, se vive en estado de naturaleza. En el estado de naturaleza, cita Spinoza, el derecho de cada persona llega hasta donde llega su poder. Hay que acabar con esta situación de barbarie; entonces debe crearse la sociedad contractualmente. Para este jurista, en la creación de la sociedad, más que como un ser, advierte, debe imponerse el derecho natural y, sobre todo, el respeto a la libertad de pensamiento.

Dos pensadores cabe ahora mencionar a este propósito; las aportaciones de Altusio y Puffendorf son dignas de tomarse en cuenta. Altusio tiene el punto de vista de que la sociedad se constituye por acuerdo de voluntades que la obligan a someterse a normas y auto-



ridades. Puffendorf distingue dos formas de esta organización contractual: un contrato por el cual los gobernados aceptan el régimen legal, y otro del gobernante, del rey, de someterse a la ley emanada de la relación contractual de los creadores de la sociedad, del pueblo mismo. Esta postura habrá de derivar posteriormente en la dialéctica histórica.

En el siglo XVII se convierte en el paladín del contractualismo Thomas Hobbes. Hobbes y John Locke hacen aportaciones brillantes al pensamiento contractual. Influye en Thomas su actitud de filósofo del totalitarismo durante la Revolución Inglesa. Si Thomas Hobbes se puso a favor de los reyes, John Locke fue defensor del pueblo. La característica del pensamiento de Hobbes en materia política, es que no es posible poner término al estado de caos del estado de naturaleza en el que según su expresión “el hombre es el lobo del hombre”, sino mediante un régimen de totalitarismo monárquico.

John Locke no es partidario de esta actitud; es un hombre con criterio experimental que se ha dedicado al ejercicio de la Medicina; escribe un libro breve, pero muy interesante: *Tratado del Gobierno Civil*. En él trata del gobierno civil, aparte de las hipótesis habituales: estado de naturaleza y sociedad civil. Afirma que un gobierno no debe tener un titular con poderes absolutos, sino que el rey y sus funcionarios deben ser responsables y susceptibles de ser revocados. Por otra parte, limita el poder de los gobernantes por unos derechos individuales que no pueden ser invadidos: la libertad y la

propiedad. Para Locke, el mundo no es sino una agregación de propiedades. Le da una importancia muy grande a la propiedad.

En el siglo XVIII, Juan Jacobo Rousseau fecunda, con aportaciones muy personales, la interpretación del contractualismo. Empezó a especular sobre estas ideas desde que conoció las prácticas de gobierno de su ciudad natal, Ginebra. En Rousseau encontramos tanto la exposición de la soberanía nacional como los derechos del hombre. Dice que hay una forma de expresión de la soberanía, base y solución de los problemas públicos; esta forma es, para Rousseau, la voluntad general. La voluntad general no es más que la voluntad de la mayoría, cree que ésta es una especie de cuerpo místico no material. Todos tenemos apetitos interiores, dice Rousseau, y tenemos preocupaciones superiores, desinteresadas. La mayoría atiende siempre a la voluntad general, la minoría se despreocupa de la voluntad general: idea no comprobada por Rousseau y que confesó no haber entendido ni él mismo. Rousseau, dice Jorge del Vecchio, se vio influido por un comentarista italiano del siglo XVIII llamado Burlamaqui. Influido por Burlamaqui escribió su *Contrato Social*, y al hacerlo no pensó que provocaría una revolución social en Francia; él pensaba sólo en su ciudad natal.

Todas estas ideas sobre el contractualismo van a tener influencia concreta en materia constitucional. Esta influencia es la tendencia a establecer una equivalencia entre contrato y Constitución.

Dice Wilson en su libro *El Gobierno de los Estados Unidos*, que una Constitución es un contrato entre gobernantes y gobernados.


Si son los gobernantes los que violan la Constitución, los gobernados tienen el derecho de resistirse a la opresión; en cambio, si los gobernados son los violadores, entonces es la misma ley la que se les aplica.

Carl Schmitt niega que todos los regímenes constitucionales sean susceptibles de aceptar una equivalencia entre contractualismo y constitucionalismo. El caso en el cual se acepta, según Schmitt, es en las Constituciones de pacto federal. No son individuos aislados quienes contratan, sino los Estados.

Fuerza y consentimiento son elementos del Estado que no pueden desdeñarse. El ideal es someter la fuerza al consentimiento; el problema básico es organizar el consentimiento. Ahí donde el consentimiento no está organizado, surge la arbitrariedad. Se dice que la organización sólo puede lograrse haciendo que la cooperación ciudadana sea no coactiva, sino persuasiva. El gobierno de la persuasión viene a ser la organización del consentimiento.



## *El problema de las fuentes del Derecho en materia constitucional*

 Costumbre y ley como fuentes del Derecho, tienen gran importancia en materia constitucional. En otras ramas jurídicas ha decrecido la significación de la costumbre y, en cambio, paralelamente se ha presentado el avance de la ley. En el capítulo constitucional no acontece ésto, aquí las normas de tipo consuetudinario tienen gran importancia. La ley de tipo un tanto artificial, innovadora; la costumbre de tipo conservador, espontánea, porque es fruto de la reiteración de actos a través de las generaciones.

Inglaterra es el país en donde, en materia constitucional, el aspecto consuetudinario es más sobresaliente; esto es, sentencias de los tribunales, leyes, estatutos, pactos o *convenants*, integran la Constitución inglesa. Los abogados ingleses tienen formado un criterio que les permite darse cuenta si una ley es constitucional o no. Las leyes de

carácter público, que sirven para salvaguardar los derechos del individuo, son el índice para distinguir las leyes de carácter constitucional.

Oliverio Cromwell intentó darle a Inglaterra una Constitución codificada. Pero cuando se expide la famosa ley denominada “Instrumento de Gobierno”, en 1653, no tiene éxito y el ensayo de Cromwell, de darle a Inglaterra una Constitución legislada, se frustra.

Los defensores de la idea de darle a la Constitución inglesa un carácter consuetudinario, de hacerla flexible, hacen hincapié en que no existe la posibilidad de que entren disposiciones producto del artificio —pues dicen— es el libre desarrollo del país, su propia integración, las fuerzas que lo componen, lo que permite que se vayan adaptando las leyes. Así, quien tiende a poner en primer plano la costumbre es la escuela de Derecho histórico.

En contra de estas ideas vienen los partidarios de la Constitución rígida y de tipo legislado. Fue el tratadista inglés James Bryce, en su libro *Estudio de Historia y Jurisprudencia*, y en el capítulo XXXI de *La República Norteamericana*, primer tomo, quien estableció la diferenciación entre Constitución rígida y Constitución flexible.

En Estados Unidos encontramos antecedentes ingleses muy curiosos: vinieron a establecerse en la parte norte del país, sectas puritanas perseguidas por sus ideas religiosas. Trajeron consigo las ideas de Cromwell sobre una Constitución de carácter codifi-

cado, ya que éste era puritano igual que ellos. Antes de que estas sectas se organizaran, adquirieron un compromiso: juraron establecer un régimen que respetara sus libertades. Esta es la práctica de los *covenants* en el caso de los padres peregrinos, puritanos, quienes se establecen en Estados Unidos.

En el mismo sentido se establece otro precedente cuando la Corona inglesa empezó a darle a cada colono que se establecía en alguna colonia, una carta, una Constitución. Eran generalmente los comerciantes quienes recibían estas autorizaciones por parte de Inglaterra. Como en estas cartas se contenían normas de gobierno, con el tiempo se constituyeron en Constituciones para cada Colonia. He aquí el antecedente de las Constituciones locales.

Barthélemy y Duez, tratadistas franceses, en su *Manual del Derecho Constitucional*, alegan que no es conveniente dejar a la interpretación, más o menos válido, un principio constitucional. Para Barthélemy y Duez, la Constitución es mejor que esté escrita, porque de esta manera es más clara y no existe el peligro de alteración. Otra razón proviene de la influencia posterior a la independencia del régimen federalista americano. Este régimen tiene gran complejidad, ya que reposa en dos cosas: el gobierno federal, que resuelve los asuntos nacionales y el de los Estados federados que se ocupan de los problemas locales. Este reparto de competencias no puede dejarse abandonado a la imposición, es necesario definirlo con toda claridad.

Otro antecedente que encontramos en Estados Unidos, es que una Constitución escrita puede ser conocida fácilmente por gober-

nantes y gobernados; que ésta contribuye al desarrollo del espíritu cívico, además de que en sus principios se enuncian los derechos individuales; capítulo de lo lícito y de lo ilícito. Todo ello trasciende en consecuencias profundas desde el punto de vista educativo y también en el orden cívico.

Los franceses, por su parte, han discurrido sobre el problema o ventaja de tener una Constitución de carácter rígido y de tipo legislado. Pero, además de discurrir a la manera de Barthélemy y Duez, ellos tienen una tradición peculiar: se desarrolla en Francia la corriente del derecho natural, siglo XVIII, y las tendencias relativas al jusnaturalismo las pretenden llevar a todo el mundo. Además, los postulados de la filosofía de la Ilustración se suman a las tendencias del derecho natural.

La filosofía de la Ilustración es de carácter racionalista; pretende poner en un primer plano el valor de la razón; lógicamente pretende establecer normas derivadas de ella, fijas, precisas, y de gran claridad. De esta filosofía llegamos al pensamiento de Rousseau. Rousseau hace la distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos. El Constituyente es la Asamblea que crea la ley constitucional, los constituidos son los que se organizan para dar vida a la ley constitucional. Esto implica dos tipos de leyes: leyes superiores —que son las constitucionales—, e inferiores u ordenadas. La Revolución Francesa recoge todos estos antecedentes y Francia se significa por ser un país de Constitución rígida, de carácter legislador. Hay



también una razón temperamental en los franceses: son unos enamorados de las ideas generales, abstractas.

Los órganos políticos más importantes de Estados Unidos, en materia electoral, son los partidos. Éstos han surgido espontáneamente, no hay precepto constitucional que los ordene ni que los prohíba. La Constitución estadounidense no dice nada de reelección presidencial, pero la costumbre ha establecido que un presidente sólo puede reelegirse una vez. La única excepción fue la de Roosevelt por estar los Estados Unidos en guerra.

En Francia, en la Tercera República, durante la vigencia de la Constitución anterior, de 1875, el presidente tenía la facultad de disolver el Parlamento y convocar a elecciones. El primer presidente, Mac-Mahon, cayó del poder al hacer esto. La costumbre establece que el Parlamento no debe tocarse.

Debemos decir que respecto a la ley, como fuente del Derecho Constitucional, existe la ley como tal —ley legislativa—, y la interpretación de la ley al margen —ley interpretativa—. Los fallos del Juez son interpretaciones; por eso es importante la fuente jurisprudencial de carácter interpretativo.

La Constitución en nuestro país es teóricamente legislada y de tipo rígido; sin embargo, en la realidad es flexible porque basta con la iniciativa presidencial para que se lleve adelante una reforma constitucional. Mientras en Estados Unidos encontramos que el

número de reformas o enmiendas, como les llaman allá, son contadas, en México son muy frecuentes, no sólo en la Constitución del 17 sino en todas las anteriores. También encontramos aquí manifestaciones de carácter consuetudinario. La Constitución dice, por ejemplo, que al iniciarse el periodo de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente deberá presentar un informe sobre la situación política y administrativa del país. Se ha seguido la práctica consuetudinaria de que el Presidente pronuncie el discurso, ante el Congreso y sus Ministros.

#### APORTACIÓN INGLESA AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

En su *Breve Historia de Inglaterra*, André Maurois dice que la característica principal de este país es su insularidad, no sólo física y geográfica sino también temperamental. Este apartamiento, este sentido especial de ver los problemas políticos en función de la vida inglesa, es típico de aquella comunidad. La Constitución inglesa se confunde con la vida del país.

Las Constituciones dictadas en la época de Enrique I y Enrique II, las llamadas Constituciones de Clarendon, preceden a la Carta Magna. La Norma Fundamental es promulgada en 1215 como cortapisa a Juan sin Tierra. No es equivalente a una Constitución a la moderna, es un privilegio parecido al que se daba en los tiempos del feudalismo. La Carta Magna se llamó así para distinguirla de otro tipo de leyes.

La Carta Magna tiene tres puntos de vista: 1. Supremacía de la ley de la tierra, la *common law* inglesa; es el derecho consuetudinario. 2. No se podrán fijar impuestos sin el consentimiento, en una asamblea, de los representantes de los que van a pagarlos, los contribuyentes, con los nobles. Este es el principio del Parlamento. 3. Todo hombre de Inglaterra será juzgado por personas de su misma clase social: el jurado popular compuesto de doce ciudadanos.

En 1265 se acrecenta la influencia parlamentaria. Al principio es un sólo cuerpo; no está desdoblado el Parlamento en dos Cámaras. En este año, Simón de Montfort acaudilla un movimiento que se traduce en hacer que una comisión del Parlamento vigile el tesoro real; control de los manejos de la Tesorería por una comisión del Parlamento.

Es en el siglo XIV cuando el Parlamento se divide en dos Cámaras: de los Lores y los Comunes. La de los Lores, formada por el grupo aristocrático, el clero y la nobleza. La de los Comunes, que se constituyó con los representantes de los campos y las ciudades.

Al Parlamento se le llama así, porque el término viene de *parlar*, hablar, discurrir, deliberar sobre los negocios públicos. Posteriormente, la autoridad parlamentaria pierde su significación con el advenimiento de la monarquía absoluta. Se guardan únicamente las formas: particularmente durante la guerra de las Dos Rosas, siglo XV, y luego en el siglo XVI. Será después de la muerte de la reina Isabel, principios del siglo XVII, cuando surja la idea de establecer

la autoridad parlamentaria. Ha llegado al trono su sobrino Jacobo I de la Casa de Estuardo. Jacobo se convierte, en Inglaterra, en paladín divino de los reyes. Entonces es contradicho por Edward Coke. El argumento de Coke sobre el particular, es que por encima de la autoridad real están las leyes que deben ser interpretadas por hombres independientes y técnicos en materia jurídica.

Para 1628, ya siendo rey Carlos I, se reiteran los principios de la Carta Magna. Se pacta una disposición por el Parlamento llamada “petición de derechos” (*petition of right*). La “petición de derechos” añade a las conquistas de la Carta Magna, una facultad más para el Parlamento: el rey no podrá acuartelar tropas sin permiso de las Cámaras.

Se produce la Revolución Inglesa; es llevado al patíbulo Carlos I, parece por primera vez un rey, en la época moderna, sometido a proceso. Es en este periodo de la Revolución cuando, destacándose en primera línea, Oliverio Cromwell elabora una Constitución de tipo legislado: Instrumento de Gobierno. El Instrumento de Gobierno de 1653 es interesante: tiende a vigorizar al Poder Ejecutivo, además crea un Consejo de Estado que debilita la influencia del Parlamento; consigna la participación política de la mujer; la libertad de prensa. Como este estatuto no perdura, Inglaterra vuelve a sus prácticas consuetudinarias.

Durante el gobierno de Carlos II, de la Casa de Estuardo, a fines del siglo XVII (1668) aparecen los primeros partidos políticos

clásicos del país: el liberal y el conservador. El liberal tiene como bandera la supremacía del Parlamento sobre el rey (*whigs*). El conservador, a la inversa: la del rey sobre el Parlamento (*thorys*).

El *habeas corpus*, por el año de 1679, está consolidado y hace posible que las personas aprehendidas por la policía sean, durante un término que la ley fija, puestas a disposición de los Jueces; no pueden quedar indefinidamente aprehendidas de un modo arbitrario.

En 1688 u 89, se dicta la Declaración de Derechos Ingleses. Tiene un carácter especial: no encontramos en ella las ideas generales, el afán de propaganda universalista, el espíritu lógico de las declaraciones francesas. Las declaraciones inglesas son concretas, pragmáticas: durarán los diputados de la Cámara de los Comunes tres años en su ejercicio; los Lores son vitalicios; ninguna ley que haya sido promulgada por el Parlamento puede ser suspendida por el rey; todas las medidas de carácter militar, deberán ser las de importancia básica autorizadas por el Parlamento.

Era rey de Inglaterra Guillermo III, quien reveló hábil talento político, se dio cuenta del carácter inglés, y empezó a gobernar aconsejado por los líderes que tenían la mayoría de votos en la Cámara de los Comunes; no le importaba que una vez fuera el partido liberal y otra vez el partido conservador. Aparece el sistema de Gabinete. Aquí tenemos una de las piezas fundamentales con que funciona el régimen parlamentario: el Gabinete.

Con el siglo XVIII da inicio una nueva etapa y se dicta el Acta de Establecimiento. En este documento se estipula a qué familia debe corresponder heredar el trono, y consagra la inamovilidad judicial; esto es, los funcionarios de la administración de justicia no pueden ser relevados, removidos, sino por inmoralidad o incapacidad para trabajar, o por negligencia.

Durante la primera mitad del siglo XVIII entra a gobernar en Inglaterra la Casa de Hannover. Pertenece a ella Jorge I, quien desconoce hasta el idioma. Por esto y por ser ya muy anciano, se ve en la necesidad de entregar el poder a un Primer Ministro: Roberto Walpole. Éste es el primer funcionario que detenta el cargo de Primer Ministro; es jefe de un partido y está en contacto permanente con las Cámaras.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII Inglaterra padece un relajamiento en el orden de elección de representantes a la Cámara de los Comunes, indirectamente anacrónico. Los ingleses no gustan de hacer reformas. Aparecen nuevos centros económicos, los cuales carecen de representación; por esta falta de representación entra en crisis la organización parlamentaria. La crisis generada da lugar a que con la práctica de los Burgos, en donde se compraban las credenciales con facilidad, los ingleses preparen una reforma que no se hace sino hasta después de la Revolución. Tres etapas la comprenden: 1832, 1867 y 1884. Las reformas tienden a ir ampliando el derecho de sufragio a los ciudadanos. Se van rebajando las condiciones que regularmente son pagos de contribuciones para poder ser elector.

A fines del siglo XIX entra en crisis el sistema de partidos políticos. Al lado del partido Liberal y del Conservador, aparece el partido Irlandés y el Laborista; esto a principios del siglo XX. El partido Irlandés se terminó cuando Irlanda alcanzó su autonomía; el Laborista es el que congrega a las diversas organizaciones obreras inglesas.

En el siglo XX ocurre un conflicto: entre 1909 y 1911 llega al Gabinete Lyod George; éste hace que el Parlamento vote una ley a favor de los trabajadores, la Ley de los Pobres. La Cámara de los Comunes se manifiesta a favor de ella y después de múltiples dificultades, en 1911 se llega a la siguiente conclusión: se reducen las medidas fiscales; si en dos periodos consecutivos la Cámara de los Comunes ratifica el voto de una ley, la Cámara de los Lores no puede oponerse.

En 1918 se otorga el voto a la mujer de treinta años. En 1928, se equipara a la mujer en la ciudadanía con el hombre; pueden votar las que tienen veintiún años, al igual que los hombres. En el Parlamento ocupa el primer plano la Cámara de los Comunes. Elige al Gabinete. Los Ministros fungen como un comité de la Cámara de Comunes. Si se eligen diputados de la filiación del Gabinete que ha disuelto a la Cámara, quiere decir que el pueblo le da un voto de simpatía. En el régimen inglés no hay desarrollo artificioso ni instituciones postizas. Este régimen reposa en el antimilitarismo. En Inglaterra, el ejército ha estado siempre al servicio de las instituciones.

Summer Maine estudia exhaustivamente el constitucionalismo inglés, y lo caracteriza con estas dos famosas frases: “El rey reina,

pero no gobierna”, ello no quiere decir que no gobierne, sino que no tiene la jefatura de la política. “El Parlamento todo lo puede hacer, menos de un hombre una mujer”.

#### APORTACIÓN NORTEAMERICANA EN MATERIA CONSTITUCIONAL

La integración de las trece colonias de norteamérica se produce por causas políticas, religiosas y económicas. Las causas políticas, son las derivadas de la Revolución Inglesa entre monárquicos y anglicanos. Las religiosas, por la lucha entre la secta anglicana y las demás Iglesias, especialmente la puritana.

Causas económicas. Desde el siglo XVI hay una considerable transformación en la estructura inglesa de la producción. Inglaterra abandona el régimen agrícola; se deja de dar preferencia al cultivo del campo. Los nobles se apoderan de la tierra, arrojando a los campesinos para dedicar los campos a la ganadería.

En 1620 llegan a Massachusetts en el barco “Flores de Mayo” los padres peregrinos; primer grupo de ingleses que llegaron a colonizar norteamérica y quienes se comprometen a darse un régimen de garantía para facilitarse la vida en común y desarrollar los principios que los regirán en el futuro. Estos grupos van formando las trece colonias, las cuales establecen una serie de normas que luego consignarán en las cartas o concesiones. Fue muy frecuente que, so pretexto de explotar una comarca, los emigrantes se constituyeran en



Compañías con el fin de pedir al rey su autorización para explotar las tierras ocupadas. Al darles las concesiones correspondientes, la Corona les otorga normas de gobierno en cartas. Estas cartas van a ser una especie de Constitución para cada colonia.

Es importante mencionar que los emigrados no siempre pedían autorizaciones previas, cartas o concesiones pues el proceso en ocasiones lo hacían doble: o bien solicitaban los permisos antes de que se integrara la colonia o, una vez integrada pedían la concesión.

El poder ejecutivo se asigna a un gobernador. El gobernador generalmente es designado por el rey. Al lado del gobernador, los colonos, en forma restringida, eligen diputados. Se va abriendo paso la práctica de que cada comarca tenga dos Cámaras. De acuerdo gobernador y Cámaras, se forma el Poder Judicial. Así, cada colonia se gobierna con sus tres poderes. Solo hay relaciones económicas entre los colonos, no políticas

En las pequeñas localidades, en las ciudades o pueblos, aparece como gobierno propio el Consejo de Vecinos a que se refiere Alexis de Tocqueville en su libro clásico *La Democracia de Estados Unidos*.

En el siglo XVIII se desenvuelve la Guerra de los Siete Años (1756 a 1763). Al desarrollarse ésta, Inglaterra toma partido por Prusia, en contra de Australia, Francia y Rusia. La guerra no abarca sólo territorios europeos, sino que viene a tener repercusión en Amé-

rica. Los colonos forman milicias para ayudar a Inglaterra. Estas milicias combaten en el Norte contra los franceses. Arrebatan los colonos a los franceses el dominio que tenían del Canadá, y lo transfieren a la metrópoli.

Terminada la guerra, acabando de recibir una aportación tan valiosa como el dominio de Canadá, el rey Jorge III dicta medidas inoportunas; con la bancarrota en Inglaterra, es cierto que hay prosperidad en el pueblo, pero no la hay en el gobierno. Entonces impone la obligación a los colonos de pagar impuestos. Esta imposición viola un derecho del *common law*, ya que son únicamente los diputados quienes pueden autorizar al rey para que fije contribuciones. Como los colonos carecían de un representante de esa categoría en la Cámara baja, mandan a Benjamín Franklin a negociar con la corona. Éste fracasa en sus negociaciones y viene entonces la independencia.

Hubo una polémica muy agitada en aquella época: Inglaterra, a través de lord Mansfield, sostuvo la tesis de que la soberanía radicaba en el Parlamento; en cambio, las colonias anglosajonas de norteamérica, a través del agitador Samuel Adams, sostienen que la soberanía radica en el pueblo. Polémica que tuvo lugar antes de la independencia.

En esa época tan agitada los colonos elaboran un documento, al postular su independencia, de gran valía: la Declaración de Independencia de 1776, obra redactada por el político y humanista

Tomás Jefferson quien fuera fundador de la Universidad de Virginia; esto es, con algunas rectificaciones, es el autor de la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos*. En esta Declaración se establece que el pueblo de los Estados Unidos formula su independencia y rompe su situación de colonia respecto de Inglaterra; que el poder público debe estar al servicio de los gobernados, es decir, que el consentimiento es la base de la vida pública, y que existen unos derechos de las personas que los gobiernos no deben tocar.

Dos son las doctrinas que encontramos en la Declaración de Independencia de Estados Unidos: la existencia de derechos previos al Estado en las personas; y otra contractualista, que formula que el consentimiento es la fuente del poder público.

Durante la guerra de independencia y después de su desenlace, las trece colonias forman trece Estados y constituyen una alianza, una Confederación. El régimen confederado americano tiene como característica el que pueden separarse los Estados confederados a la hora que quieran. El gobierno confederado es muy débil, es un congreso de los representantes de los Estados confederados. Ante el peligro de volver a depender de Inglaterra, se reúnen los representantes de cinco Estados en la Convención de Annapolis en 1786. No tuvo éxito la citada Convención ya que comparecieron a ella un escaso número de representantes. Para el año de 1787 se reúne una segunda asamblea: Convención de Filadelfia. Esta sí obtuvo resultados y estuvo presidida por Jorge Washington.

Apenas se inician los trabajos de esta asamblea, el representante de Virginia hace una propuesta: en vista de las desventajas del régimen confederado, hay que cambiarlo. A esta proposición se opone Nueva Jersey diciendo que los diputados no pueden cambiar la Constitución. Alejandro Hamilton, en un largo discurso pronunciado en la Convención de Filadelfia de 1787, pone fin a esta disputa y propone la adopción de un régimen federal, en lugar de una unión de Estados en la que los miembros pueden separarse; hay que formar una unión indisoluble con dos gobiernos: uno nacional, el fuerte y otro para cada comarca.

El Constituyente aprobó el proyecto de Constitución federalista, y con el objeto de salvaguardar el obstáculo de que el pueblo no ha dado autorización a los diputados para dar una nueva Constitución, se recurre a esto: el proyecto de Constitución es llevado a elección de un grupo de electores. Se publican en los periódicos de aquella localidad una serie de artículos que fueron obra de Hamilton; colaboran con él Madison y Jay. Estos artículos no aparecieron en un sólo periódico; sin embargo, han sido coleccionados en una obra común: *El Federalista*. Esta colección de artículos es clásica en materia constitucional.

Se aprueba el proyecto de Constitución y alguno que otro Estado se mantiene reacio pero acaba por adherirse. Es electo el primer Presidente de la República: Jorge Washington. No acepta Washington más que una sola reelección; marca la práctica de que el continuismo es perjudicial para el país.

Con treinta años de actuación en la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de este cuerpo: John Marshall, da vida a esta Constitución; la convierte en toda una serie de postulados de aplicación constitucional concreta.

Los Estados Unidos van creciendo en un movimiento expansivo. El Norte y el Sur divergen de manera fundamental: el Norte tiene la característica de ser un régimen económico de fábricas con trabajo lícito; el Sur, por su parte, es un régimen económico agrícola, que funciona a base de esclavos. No hay, en consecuencia, unidad; los lazos de la unión americana son antitéticos. Estalla una guerra: la Guerra de Secesión; se llama así porque los Estados del Sur quieren separarse de los del Norte.

Aumenta la población en los Estados Unidos. La propaganda de la esclavitud de los negros es muy intensa, y los dueños de esclavos quieren mantener este orden. Llega a la presidencia por ese tiempo Abraham Lincoln.

Termina la guerra con satisfacción para el Norte. Desde entonces es abolida la esclavitud, queda como característica del régimen federal esto: los Estados no tienen la facultad de secesión; la secesión es típica nada más de los regímenes confederados, no de los federalistas.

La expansión americana continúa ahora en un área continental. Surgen las formas del imperialismo económico. Cuba cae bajo

el control americano en 1798. España pierde sus dominios en América y nosotros perdemos parte de nuestro territorio.

El individualismo, en su forma más aguda de dejar hacer y dejar pasar, es roto al ascender a la presidencia de la República Franklin Delano Roosevelt, en 1936. Establece el interamericanismo e introduce el nuevo trato. Por el nuevo trato, todo Estado interviene en las relaciones económicas de los particulares. No se trata de una política propiamente socialista. Roosevelt proclamó muchas veces que la libertad de pensamiento y de conciencia son inatacables, y que con respecto a la propiedad, se debe dejar la libre iniciativa.

El Estado americano, con sus caracteres rápidamente trazados, se significa porque es un régimen de Constitución rígida, de tipo legislado, de carácter federalista y de división de poderes. En Estados Unidos se le tiene gran importancia a la autoridad del presidente. También el régimen de gobierno es presidencial; no parlamentario. La Corte de Justicia es la que interpreta la Constitución; de ahí que se haya hablado de que es un régimen de supremacía judicial en la cual los Jueces federales tienen gran importancia.

El régimen americano ha tendido a ser imitado, especialmente en la región de América Latina. Un político inglés del siglo pasado, Gladstone, decía que la obra maestra del genio político del hombre, es la Constitución americana. Puede que sea el orgullo de un sajón; pero de cualquier manera, la Constitución americana es una aportación básica al régimen constitucional.

## APORTACIÓN FRANCESA EN MATERIA CONSTITUCIONAL

La evolución de Francia en el orden político tiene una nota distintiva que se mantiene reiteradamente: la preocupación constante por el respeto de la persona humana, de sus fueros y de sus prerrogativas.

En la Edad Media encontramos ya trazos, si no de este principio sí del nacimiento de las formas primigenias del Estado francés. En el siglo VIII, los llamados mayordomos de palacio, durante la dinastía calificada de “los reyes holgazanes”, eran, en realidad, los que gobernaban. Entonces, después de distintos incidentes “Pipino el Breve” (hijo del mayordomo Carlos Martel), en el siglo VIII d.C., logra que se le confiera el cargo de rey de Francia. La coronación de este rey tiene lugar en la capital de Reims. Con el transcurso de los años esta ceremonia de coronación se hace en forma espectacular.

Uno de los aspectos distintivos, del origen divino de los reyes, se hace notar en los antecedentes de la monarquía francesa que se apoya en la Iglesia, en su autoridad a través de las prácticas del hecho antes anotado.

El Estado francés se ha significado siempre por ser de carácter centralista. Implica ausencia de autonomía de los monarcas, unidad del orden político y unidad jerarquizada de las autoridades.

La pugna entre señores feudales se prolonga hasta el siglo XVII, en la época de Luis XIV. Pero antes, ha surgido la doctrina de la

soberanía. Dio forma a esta doctrina el tratadista francés Juan Bodino, quien escribió *Los Seis Libros sobre la República*; éste es un alegato en defensa del absolutismo monárquico.

Luis XIV representa la culminación del proceso del absolutismo. Él ha tenido como intérprete a Jacobo Bosquet, teórico clásico de la doctrina del absolutismo monárquico quien hace las siguientes consideraciones, para justificar el poder de los reyes: la autoridad de los reyes es equivalente a la que tenían en la antigüedad los patriarcas de la Biblia. Su papel es el de conductor, de guía de los pueblos. Tienen, los reyes, responsabilidades que ellos mismos interpretan la manera de cumplirlas. Ningún grupo, ninguna institución, ningún hombre puede exigirles cuentas, sólo Dios. Por encima de la soberanía del rey, no hay en la tierra nada. No existe nada más allá de la soberanía de Dios.

Luis XV, en el siglo XVIII, reitera la doctrina de Luis XIV. Expide una ordenanza. En la exposición de motivos de esta ordenanza dice que: es inadmisibles en el poder monárquico la división de poderes y que no podría articularse el poder de los reyes si la función legislativa no fuera por ellos desempeñada.

El siglo XVIII nos presenta el panorama de la filosofía de la Ilustración. Ésta, en el orden de la organización del Estado, da lugar a dos corrientes: una corriente denominada por Antonio Goicoechea como “romántica”, que se encarna en el espíritu romántico de Rousseau, y que se cristaliza en el espíritu jurídico de Montequieu.



La romántica postula la soberanía nacional, los derechos del hombre. La “jurídica”, la organización del poder público mediante su división, repartiendo las competencias que les corresponden.

Con el desarrollo de la Revolución Francesa surge la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Se han suscitado debates en torno de esta Declaración. Uno de ellos ha sido sobre la originalidad de los textos franceses de la Declaración de los Derechos del Hombre y los Ciudadanos. Dicha polémica ha sido sostenida por el francés Boutmy, y el alemán Jellinek. Emilio Boutmy dice que “son el resultado de un ambiente histórico que se va desarrollando”. Jellinek afirma que “son el producto de la influencia de la Declaración de Derechos de Virginia de 1876”.

Las declaraciones de Derechos durante la Revolución fueron dos: en 1789 y 1793. La de 89 proclama como derechos naturales del hombre la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión; además, el texto de las declaraciones tiene el reconocimiento de la división de poderes, de la soberanía nacional, de la igualdad ante la ley, de la voluntad general y la ley como expresión precisamente de la voluntad general. El pueblo que no tiene declaración de derechos naturales, división de poderes, dice este texto, carece de Constitución.

En 1793 se expide la segunda declaración. Ésta pone especial hincapié en la igualdad ante la ley, en la resistencia a la opresión.

Consigna los mismos derechos, pero procurando, con la ampliación de la igualdad ante la ley y con el acento mayor de la resistencia a la opresión, darles un contenido democrático más acentuado.

Las declaraciones de derecho son derivadas de un movimiento que tiende a superar las formas del absolutismo y la supervivencia del feudalismo.

Tres Constituciones se expiden en Francia a lo largo de la Revolución: la de 91, 93 y 95, a fines del siglo XVIII.

- Constitución del 3 de septiembre de 1791. Promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente postula el régimen centralista, la monarquía constitucional, el sufragio pero restringido: se debe tener un mínimo de renta comprobado por los impuestos, para ser elector, voto suspensivo al monarca. Ochenta y tres departamentos se organizan de acuerdo con el texto de la Constitución de 1791. El régimen está a cargo de un solo cuerpo: la Asamblea Legislativa.
- Constitución del 24 de junio de 1793. Esta Constitución es creada por los jacobinos y no llega a estar vigente porque se dio en la época del terror. Es republicana, mantiene el centralismo, el sufragio pierde sus restricciones de carácter económico. Además, se significa porque establece la supremacía del Poder Legislativo, a cargo de una

sola Cámara, sobre el Ejecutivo, prácticamente es una especie, en teoría, de gobierno de asamblea.

- Constitución del 17 de agosto de 1795. Establece dos Cámaras: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos. Esas Cámaras se encargan de escoger cinco funcionarios. Esos cinco funcionarios son los titulares del Poder Ejecutivo, son un Directorio. Fue una Constitución liberal, basada en la soberanía nacional, la división de poderes y el sufragio censitario; fue redactada por el Directorio.

A fines del siglo XVIII, Napoleón da un golpe de Estado, el *18 de Brumario*, y toma el mando de acuerdo con una Constitución de 1799, que le confiere la categoría de Primer Cónsul por diez años. Hay otros dos subalternos a él con la categoría de cónsules. Esta Constitución es transformada en 1802. Se le da a Napoleón en este año, el título de Cónsul Vitalicio, y en 1804 es elevado a la categoría de emperador.

Napoleón procura desmenuzar hábilmente la oposición del Poder Legislativo, organizándolo en forma pluralizada. Se compone de cuatro asambleas: el Consejo de Estado, quien se encarga de formular los proyectos de ley; el Tribunado que los discute; la Cámara de Diputados que los aprueba o rechaza, y el Senado que declara si están de acuerdo o no, con la Constitución.

Napoleón representa una curiosa contradicción: dentro de Francia es una forma real, concentra el poder, lo absorbe; vuelve a defenderse el catecismo de Bossuet para profesar el acatamiento al monarca. En cambio, en el orden exterior las conquistas de Napoleón están cobijadas por la bandera romántica de los Derechos del Hombre.

En 1814, a la caída de Napoleón, Luis XVIII promueve la llamada Constitución otorgada del mismo año. Esta Constitución se inspira en el parlamentarismo inglés, y es parecida a las sajonas en sus instituciones, pero tiene una particularidad: de acuerdo con esa Constitución, el sufragio es profundamente restringido.

En 1830 se suavizan las restricciones del sufragio. Se establece un régimen de soberanía compartida (entre el rey y el pueblo). Dos fuentes de poder supremo se reconocen en esta época: la del pueblo y la del rey. Se conserva el parlamentarismo.

En 1848, la Constitución del 30 es derogada; entonces, una Asamblea Constituyente formula una nueva Carta Constitucional. Esta Constitución crea una República y tiene una novedad interesante: se ocupa de los derechos de los trabajadores. De acuerdo con los mandatos de la Constitución del 48, es elegido Presidente de la República un sobrino-nieto de Napoleón I, Luis Napoleón. Siendo ya Presidente de la República, éste da un golpe de Estado en 1853 y se hace declarar Emperador de Francia. La repugnancia en los franceses a que el Presidente de la República sea de elección popular,

se debe a que Napoleón III tuvo autoridad primero como Presidente y después se nombró Emperador.

Después de una situación difícil (la guerra de 1870 y 71), en 1875 se formula una nueva Constitución. Esta mantiene los caracteres de centralismo, República, división de poderes, pero con supremacía del Parlamento; el tipo de Constitución es rígida. Tiene un aspecto anómalo: carece de parte dogmática; no hay declaración de Derechos; la doctrina y los tribunales han declarado que los Derechos deben ser los consignados en el texto de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa.

La Constitución de 1946 establece un régimen centralista para Francia. Por lo que se refiere a sus colonias, se crea un régimen federalista; empero, sigue teniendo el carácter de republicano, con supremacía del Parlamento. En realidad la función legislativa le da supremacía a una sola Cámara: la Asamblea Nacional; encontramos además el Consejo de la República y una asamblea económica de carácter consultivo. Esta Constitución rechaza los textos fundamentales de la Revolución Francesa, en materia de derechos del hombre, pero le otorga al mismo tiempo un contenido social. Por ejemplo, establece los derechos del hombre y de la mujer en materia de educación, trabajo y asistencia pública; modalidad en materia de Seguro Social. Abre paso a nacionalizar ciertas formas de riqueza, por considerar que su monopolio individualmente realizado es perjudicial para el Estado.

La evolución general del régimen constitucional francés tiene como antecedente el carácter del país. El francés, dice Andrés Siegfried, es un ser profundamente individualista. Siegfried comenta: “el lema de la Revolución: ‘libertad, igualdad, fraternidad’, puedo yo transformarlo en el proceso de desarrollo de Francia: en lugar de libertad”. Es enemigo el francés de las formas pretorianas de gobierno militarista. Por otra parte, siendo de espíritu religioso, es anticlerical y busca la garantía de los derechos de la persona.

Francia está condicionada por la tradición humanista, por el humanismo greco-latino y el humanismo cristiano. A través de los momentos más felices de su historia, París ha desarrollado la función de una Roma civil.

#### APORTACIÓN ESPAÑOLA EN MATERIA CONSTITUCIONAL

España ha sido considerada un país de acusados trazos individualistas. El español, dicen los conocedores del temperamento de este pueblo, desde la época de Strabón, la más remota antigüedad, llama la atención porque tiende a afirmar de un modo recio su personalidad; inclusive da la sensación de un átomo sin sentido de la gravitación.

España tiene una tradición de tipo democrático y de tipo liberal. Desde la Edad Media la encontramos con esas modalidades. Crea, de esta suerte, con gran vigor, una serie de instituciones legales. El Municipio no viene de España, sino de Roma. De cualquier manera, le da una interpretación muy especial. Los Ayuntamientos,

en la Edad Media, son muy vigorosos. Se dictan algunas disposiciones durante la guerra contra los árabes y luego contra los moros, para proteger los Municipios, llamadas Cartas Pueblas; éstas tienden a repoblar las regiones que se encuentran abandonadas, y recuperar las ciudades que, a causa de la guerra, han perdido su significación.

Las Cartas Pueblas deben identificarse también con los Fueros. Los Fueros, como es el caso del Fuero Juzgo, son un tipo de Constituciones; se aplicarán como una suerte de derecho local o también llamado fuero municipal.

También aparecen durante la Edad Media las Cortes. Éstas autorizan a los reyes a imponer contribuciones de carácter extraordinario. No supervisan las viejas contribuciones, sino que cuando el rey quiere obligar a pagar un impuesto nuevo, necesita la consulta de las Cortes.

Una institución que se debe tomar en cuenta es el Justicia de Aragón. Justicia de Aragón es el nombre histórico con el que se designa al Defensor del Pueblo; su función es amparar a los nativos de Aragón contra cualquier acto arbitrario de autoridad; viene a cumplir funciones equivalentes a nuestro amparo mexicano. Es también, como el *habeas corpus* inglés, un antecedente de este tipo constitucional nuestro.

La concepción de la monarquía española, se diferencia de la inglesa. En España se considera que el monarca debe estar supe-

ditado a las normas de la fe católica y debe obrar de acuerdo con estas normas. Sus confesores pueden señalarle la luz natural. Él debe consultarlos. La luz natural le permite llegar a la eficacia en el gobierno, en la justicia. La aportación específica de los españoles al Estado, tiene una base eminentemente religiosa. En España, el Estado no es un fin en sí mismo como en Inglaterra, en Francia; es un simple medio al servicio de la fe católica. De ahí que el nombre de este Estado es el de Estado-Iglesia. Felipe II representa e interpreta esta doctrina en su forma más acusada. Es característica de este país, en los tiempos del absolutismo.

Encontramos en España una serie de corrientes ideológicas muy interesantes. Luis Vives defiende los derechos de la persona humana. Francisco Suárez postula un gobierno democrático. Juan de Mariana afirma que los reyes deben estar sometidos a la ley; que cuando un gobierno se torne tiránico, los súbditos tienen derecho de dar muerte al tirano; la postulación de la racionalidad de los indígenas y la condena de las guerras de conquista de Francisco de Vitoria; la defensa del régimen de legalidad y del tiranicidio por Mariana; la postulación de gobierno democrático por Francisco Suárez, y la defensa de los derechos de la persona humana por Luis Vives, son todas características del pensamiento español durante el Renacimiento.

Los Municipios se constituyen en órganos de resistencia a la arbitrariedad de los reyes. Carlos V inicia el movimiento en contra de los Municipios. La rebelión de los comuneros de Villalard signi-



fica la tendencia a disminuir la voluntad del rey. El Estado español ha tenido, en los momentos fundamentales de creación de las formas políticas de la época moderna, dos manifestaciones interesantes, dos momentos: uno cuando un acto de Carlos V da la fórmula para amparar el absolutismo; esa fórmula es la razón de Estado; otro cuando se tiende a limitar al Estado por el concepto de libertad. El término liberal es creado y defendido primeramente en España, ya que nace con la Asamblea Constituyente que dicta la Constitución de Cádiz de 1812.

Esta organización política va a influir en la Nueva España. El sistema indígena es de cacicazgos. No hay unidad ya que existe un verdadero mosaico de situaciones, por la diversidad de tribus y clanes que se encuentran en el país. La Corona le entrega a los primeros pobladores, unos documentos llamados “capitulaciones”; en ellos se contienen normas gubernativas. Después surge la manera de cómo organizar las colonias. Esta organización reposa en las Leyes de Toro; sin embargo, como estas Leyes no se han expedido para regir en las colonias, se aplican como normas supletorias de estas leyes, las Leyes de Indias.

Un régimen proteccionista se construye y con él nace el proteccionismo político, económico y religioso. Orgánico-político es el Consejo de Indias, este Consejo trabaja por Sala, en Pleno y por acuerdo especial de su presidente. La función legislativa la desempeña el Consejo de Indias en Pleno; las funciones jurisdiccionales, por Sala; y las administrativas, por acuerdo del presidente del Consejo o comisiones especiales.

Desde el punto de vista económico, la tutela de las colonias es ejercida por la Casa de Contratación de Sevilla; desde el punto de vista religioso, se mantiene a cargo de la Inquisición por conducto del Santo Oficio.

La Nueva España es gobernada de acuerdo con las normas antes indicadas. El virrey es el funcionario de más alta significación. Tiene cuatro atributos: es capitán general, jefe de las fuerzas de mar y tierra; Justicia Mayor (preside los planos de audiencia en México); super-intendente de la Real Hacienda y Vice-patrono de la Iglesia. Por medio del patronato de la Iglesia, la Corona española colabora con el catolicismo limitando la autoridad del virrey.

Actúan en la Nueva España dos audiencias: las de carácter propiamente virreinal y las de carácter secundario. Son secundarias las de Nueva Galicia que funcionan en Guadalajara. Las principales, las que funcionan en la capital del virreinato.

Existe un juicio de responsabilidades, especialmente para los virreyes. Ese juicio se llama “juicio de residencia”. De cuando en cuando los reyes de España, al principio de la vida colonial, sobre todo, manda visitadores que se encargan de supervisar la conducta de los virreyes.

Durante la época de la Casa de Austria, hasta el año 1700, se concede mayor autonomía a las colonias. A la entrada de los Borbones, empieza a ponerse en práctica, inspiradas en las ideas centra-

lizadoras de la autoridad, las intendencias. Éstas se encuentran inspiradas en las ideas emanadas de la Revolución Francesa. La lucha de independencia en México es preparada gracias a la propaganda de ideas que se hacen sobre la filosofía francesa de la Ilustración.



## *Caracteres político-constitucionales de la época independentista*

Es un supuesto sociológico complicado, que circula a través de todos los problemas que se van a plantear desde la independencia, el caso del mestizaje; esto es, el producto de la combinación de españoles con las demás razas —indígena o negra—, con las cuales debieron éstos de mezclarse. De estas combinaciones derivaron las diversas castas o grupos diferenciados que conformaron la Nueva España: el español, el criollo, el indio, el negro, el mestizo, el mulato. Estas variedades, las seis fundamentales, no son las únicas ya que de ellas surgen grupos y subgrupos.

Decía en alguna página certera Alfonso Reyes: “del choque del jarro y del caldero” se puede derivar la expresión gráfica de lo que fue la conquista: “una civilización en la etapa todavía de la explotación de la piedra, y otra que había encontrado la técnica de la

fundición de los metales”. El mestizaje de la sangre da lugar a una combinación en el orden de la cultura y al nacimiento de nuevas formas de sensibilidad.

Los españoles puros, naturalmente, desempeñan a lo largo del régimen colonial los puestos políticos y eclesiásticos de mayor relevancia; y no sólo los desempeñan, sino que hacen sentir a los criollos en particular, que por no ser españoles no pueden ocupar puestos directos de la Colonia, ni en la administración ni en lo político. Dice don Emilio Rabasa, en un pasaje lleno de exactitud de *La Colonia en México*, que a fuerza de decirles a los criollos que no son españoles, los hicieron pensar que debían tener una patria, y esto provocó el sentimiento de la independencia, en el momento en que las Colonias sajonas y anglosajonas se separaron de Inglaterra, y cuando la Revolución Francesa había triunfado.

Estos movimientos sociales dieron lugar a que los criollos pensaran que cada pueblo debe tener su propio gobierno fundado en su consentimiento. Aconsejó el conde Aranda a Carlos III que diera independencia a las Colonias. La independencia de Estados Unidos se propagó. Finalmente, una oportunidad significó la coyuntura adecuada para que se fuera incubando el movimiento independentista: esta fue la invasión de España en 1808 por Napoleón, el cual entra y derroca a los Borbones Carlos IV y Fernando VII. El Gobierno queda acéfalo, y entonces se plantea el problema de a quién van a obedecer. Empezaron a nacer las primeras lucubraciones americanas sobre las ideas de Rousseau, y así se presentan los pri-

meros atisbos en el Ayuntamiento de México, cuando el Lic. Verdad y otros defienden la tesis de que, “no habiendo rey, corresponde al pueblo la soberanía”.

Dos corrientes se desarrollan en la Nueva España: una evolutiva, otra revolucionaria. La evolutiva dice que la independencia debe hacerse por medios pacíficos, que debe ser consumada del modo más suave posible. Esta corriente evolutiva es contraatacada enérgicamente por la corriente revolucionaria. Quienes sostienen ésta última afirman que no pueden recurrir a medios de esa naturaleza, que es necesaria una revolución para que se den los cambios políticos radicales. Al oídor Miguel Domínguez lo podemos citar como representativo de la primera corriente. Respecto de la segunda, a don Miguel Hidalgo y Costilla.

Mientras empieza a debatirse este asunto, en España los franceses, por conducto de Napoleón, hacen que se dicte la Constitución de Bayona. Esta tiende a crear en España un régimen bicameralista constitucional, y da inamovilidad a los Magistrados. La Constitución de Bayona, es una Carta otorgada en la cual se establece una monarquía constitucional bicameral y la inamovilidad judicial; sin embargo, no perdura ya que el pueblo no recibe con simpatía la invasión napoleónica en España.

El 19 de marzo de 1812 se dicta la Constitución de Cádiz. Esta se encuentra influida por las ideas de Rousseau, por el pensamiento de Montesquieu y por las tendencias que privan especialmente en

la Constitución francesa de 1791. Bajo este triple signo se elabora el Código de 1812, con los siguientes caracteres: soberanía popular, derechos del hombre, monarquía moderada y hereditaria, y división de poderes. Emanando de estos trazos generales, el Poder Legislativo se constituye en una sola Cámara, en las Cortes con el rey; el Ejecutivo, en manos del rey; y el Poder Judicial, a través de alcaldes ordinarios que fungían como Jueces de primera instancia, Audiencias que se ocupan de los juicios de segunda instancia, y un Tribunal Superior de Justicia que trabaja a manera de Corte.

Además de estas modalidades, la Constitución de Cádiz tiende a devolverle al Municipio su antiguo prestigio. Bajo la influencia de un pensador de la importancia de don Melchor Gaspar de Rovellanos, se tiende a acabar con los latifundios y establecer el sistema de la pequeña propiedad, que tiene gran importancia en el aspecto agrario. En materia electoral, se confiere a los españoles y a los criollos el derecho a votar; empero, este derecho es mal recibido, por cuanto tiende a ser un sufragio que se restringe a los blancos o a sus descendientes únicamente.

Mientras ocurren estos hechos, en los territorios de la Nueva España inicia la lucha por su liberación, con modalidades, documentos y actos que no deben desestimarse. Así, cuando el cura Miguel Hidalgo es excomulgado por la Inquisición, contesta en un documento escrito hábilmente: “que al triunfo del movimiento se convoque un congreso de representantes de villas, pueblos y ciudades, para que constituyan al país”. De tal suerte que aquí hay un poder constituyente.



Al caer el padre Hidalgo, la Junta de Zitácuaro queda en pie. Se propone una Constitución, inspirada ésta por don Ignacio López Rayón. Éste deja un proyecto constitucional que contiene ideas del *habeas corpus* inglés, y la fe católica como única religión tolerada en los territorios novohispanos.

Morelos habrá de realizar un esfuerzo más completo. No es un hombre de la preparación de Hidalgo, pero es intuitivo pues se da cuenta de la gravedad del problema de la tierra. Morelos, además, es un adversario de la monarquía. Al principio Hidalgo se mostró partidario de la monarquía, pero poco a poco, en el curso de la lucha, se hizo contrario a estas ideas, y quitó de su cuarto el retrato del rey Fernando VII. A su vez, Morelos reúne el 15 de septiembre de 1813 un congreso de representantes de las regiones liberadas que inicia sus trabajos primero en Chilpancingo, y termina en Apatzingán.

El 6 de noviembre de 1813 dicho Congreso proclamó el Acta solemne de la declaración de Independencia de la América Septentrional; estableció la República y se dedicó a la elaboración —partiendo de los Sentimientos de la Nación— de la Primera Constitución mexicana o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán.

En realidad, éste es un Código Político dado a la nación el 22 de octubre de 1814, que se encuentra redactado con limpieza de estilo. Los diputados que lo desarrollaron fueron, unos electos en las co-

marcas conquistadas por Morelos, y otros, en las que no quedaban bajo su dependencia militar. Ésta Constitución esta influida por la Constitución de Cádiz, por la Constitución francesa, tanto de 91 como de 95, y por las ideas de Rousseau y Montesquieu. Es una Constitución de poderes que preveía la instauración de un régimen republicano de gobierno. En cuanto al Poder Ejecutivo, es un triunvirato el encargado de él; en lo que respecta al Legislativo, éste se constituye en una sola Cámara, y el Judicial, a manera de Cádiz.

Asimismo, proclama dentro del centralismo la organización del país, pero con un tiempo muy singular, porque hay modalidades de carácter teocrático acusado. Religión de Estado: la única tolerada, la Católica. Hay en la Constitución de Apatzingán la continuidad del juicio de responsabilidades de la Época Colonial llamado “juicio de residencia”. Es muy pobre esta Constitución en el capítulo de los derechos del hombre. Vale la pena subrayar el esfuerzo que hizo Morelos para darle al país un régimen constitucional. Se trata de un caudillo que pudiendo haberse colocado del lado del caudillaje, establece un régimen constitucional.

En 1820 se restablece en España la Constitución de Cádiz de 1812. Su restablecimiento trae consigo la aplicación de la desamortización de los bienes eclesiásticos. La tendencia de la desamortización de los bienes de manos muertas, tuvo en México inmediatas consecuencias. Se piensa que lo indicado era hacer la independencia. De ahí nació la unión de Iturbide. Se expiden en esta época dos documentos de importancia constitucional: el Plan de Iguala y

los Tratados de Córdoba. El Plan de Iguala establece que el país se constituirá en monarquía constitucional. Mientras, se formará una Junta Gubernativa para el Poder Ejecutivo, y una Junta Constituyente como órgano Legislativo. Se propone a Fernando VII o uno de los príncipes del Estado, la Corona, y que la religión imperante sea la católica, apostólica y romana. Los Tratados de Córdoba contienen una novedad respecto del Plan de Iguala: prevén que Fernando o sus parientes pudieran rechazar el cargo y entonces, Iturbide abre las puertas para que se le nombre a él emperador.

**PLAN DE CASA MATA, ACTA CONSTITUTIVA Y  
CONSTITUCIÓN DE 1824, Y LAS SIETE LEYES  
CONSTITUCIONALES DE 1836**

Apenas reunida la Junta Provisional Gubernativa que de acuerdo con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba debía convocar al Primer Congreso Nacional surgen las dificultades. El Congreso no tiene experiencia y los debates se alargan indefinidamente. Iturbide hace que el Congreso, presionado mediante circunstancias violentas y el encarcelamiento de algunos de sus miembros lo proclame emperador: un grupo de la guarnición entra a la galería de la Cámara y hace que el Congreso declare emperador a Iturbide. Uno de nuestros constitucionalistas más sagaces, don Emilio Rabasa, ha hecho un juicio certero sobre aquel suceso cuando dice que “al no haber respetado los trabajos del Congreso Constituyente, al haber acudido a la fuerza, establecimos el vicio de origen, el pecado original de nuestro régimen constitucional, porque la fuerza empezó a privar,

y la fuerza puede combatirse por la fuerza. No acatando la ley establecimos este principio de violencia”.

Al empezar la pugna abierta entre Iturbide y el Congreso —al disolver éste y aprehender a los líderes de la Cámara— se engendra un movimiento social. Aparece por ésta época el Plan de Casa Mata de Santa Anna que ampara a la rebelión republicana. Este Plan desconoce a Iturbide como emperador y postula a la Asamblea Constituyente que anule la monarquía y restablezca la República. Un proyecto constitucional se va gestando con los trabajos de la Asamblea, y dos tendencias se perfilan con claridad: la de fray Servando Teresa de Mier, inspirada en la Constitución de Cádiz de 1812 y en las ideas de Montesquieu y Rousseau; y frente a estas ideas, don Lorenzo de Zavala representa la otra corriente que es la de seguir la tendencia de la Constitución americana de 1787. Se formula un proyecto constitucional no muy concreto, pero que establece nominalmente una República Federalista. En rigor, el federalismo no está desarrollado sino en el aspecto fiscal y no en las otras características que le son inherentes.

En el país hay una situación de desasosiego dada la disyuntiva entre centralismo y federalismo que derivaría en la oposición entre conservadores y liberales. Este descontento determina la reunión de una Segunda Asamblea Constituyente. Esta Asamblea trabaja de manera especial ya que distintos Estados han querido separarse: Jalisco, San Luis, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Veracruz, Chiapas y Yucatán. No debe desconocerse que

independientemente de este requerimiento hecho en las provincias, los intereses caciquiles tenían empeño en que se estableciera un régimen constitucional.

Mediante los trabajos del Segundo Congreso Constituyente se aprueba en 1823, un documento llamado Acta Constitutiva. Esta Acta Constitutiva fue redactada por una comisión integrada por los diputados don Miguel Ramos Arizpe, Miguel Argüelles, Rafael Mangino y Carreño y Rejón, entre otros; don Miguel Ramos Arizpe de Coahuila ha sido calificado en nuestra historia constitucional con el título de Padre de la Federación. Tenía Arizpe una gran experiencia parlamentaria, sin embargo, no se acepta totalmente su proyecto por considerarlo propiamente un armazón. Es falso que los diputados Constituyentes del 24 no tuvieran más antecedentes en su trabajo que la Constitución americana, Ramos Arizpe fue el autor real del Acta en mención. El proyecto que presentó en noviembre de 1823 se debate y finalmente se aprueba el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Se adoptó con ella el régimen de República Federal de tipo democrático representativo, y la división de poderes; el Poder Ejecutivo no se desarrolló en qué forma debía integrarse; se deja al Congreso resolver este capítulo. El Legislativo estaría compuesto por dos Cámaras: el Senado, representando a los Estados; la Cámara de los Diputados, representando a la Nación. El Poder Judicial tampoco se desarrolla (el Congreso, posteriormente, le dará forma) en la Constitución del 24. Los derechos individuales sólo se enuncian

de forma general lo que suscita debates apasionados. El más llamativo fue entablado entre Ramos Arizpe y fray Servando Teresa de Mier.

Era fray Servando un tipo pintoresco. Mier pronuncia un sensacional discurso en los debates del Constituyente del 24; no se manifiesta el padre Mier enemigo del federalismo, simplemente propuso que se trataba de un régimen complejo para un Estado, y que no se podía adoptar de golpe y porrazo. Finalmente, el análisis de proyecto se da a partir del 1o. de abril de 1824; el texto se aprueba el 3 de octubre; se promulga el día 4 y se publica como Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de octubre del mismo año.

La Constitución de 1824 tiene como antecedentes de influencia las Constituciones de la Revolución Francesa, de Cádiz, la americana de 1789, y las ideas de la filosofía de trabajo de los Constituyentes. Esta Constitución desarrolla de manera cabal las ideas promulgadas en el Acta Constitutiva que la antecede.

Por lo que respecta a los poderes, ya estaba establecido: el Ejecutivo de carácter unipersonal, el Presidente de la República; el Judicial, como hoy se conserva: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. En materia de sufragio, éste se confiere para la elección de diputados y senadores. El Presidente de la República no es electo por los ciudadanos, es nombrado por las legislaturas de los Estados.

Al complicarse el régimen constitucional, inmediatamente empiezan a surgir situaciones de anormalidad. El país no tiene la compleja disciplina que reclama la vida democrática. Bajo esas condiciones, advertimos cómo el elemento del poder radica principalmente en la influencia del ejército. El ejército crea las situaciones de hecho. Los generales son los inspiradores de esta situación. Se ha dicho que en el federalismo la influencia del militarismo y del licenciadismo se asocian. Fue una influencia que no separó las situaciones de hecho y las situaciones de derecho. En esta época empiezan a gestarse las ideas liberales y conservadoras.

El pensamiento liberal lo representa el Dr. José María Luis Mora, quien aconseja desamortizar los bienes de la Iglesia. A esta idea añade el Dr. Mora el concepto de la libertad de enseñanza, la organización de un registro civil de las personas, así como la situación de los fueros en tribunales especiales de tipo militar y eclesiástico. El pensamiento conservador tiene como representante al historiador don Lucas Alamán. Mora era sociólogo y tenía los ribetes profundos del historiador. Alamán sostiene que hay que mantener las instituciones provenientes de la época colonial, sin depender de España; es partidario de las formas autocráticas, y se inclina por mantener el régimen de bienes de la Iglesia, en el cual es imposible aplicar el sistema de desamortización.

Bajo estas ideas se van a desarrollar las luchas entre liberales y conservadores. En 1836, con la influencia de Santa Anna se expiden las llamadas Bases Constitucionales “con las cuales se ponía fin al

sistema federal y daba inicio la etapa centralista”. Posteriormente y desarrollando los puntos de las Bases, se expide el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836 las Leyes Constitucionales o mejor llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. Estas Siete Leyes llevan ese título, porque están compuestas de siete capítulos: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial; un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador; derecho de la persona humana; procedimientos para reformar la Constitución y organización interior del país. Así, la Constitución del 36 es de carácter centralista porque abandona las formas federalistas. Los Estados son elevados a la categoría de Departamentos; éstos son gobernados por Juntas Departamentales de elección popular, quienes se encargan de intervenir en la elección del Presidente de la República, de senadores, de miembros del Supremo Poder Conservador, de los Ministros de la Corte. Además, son las que proponen una terna al Presidente para que de ahí elija al gobernador de cada Departamento.

Fueron tales las facultades que se le adjudicaron al Supremo Poder Conservador, que prácticamente no ejerció ninguna. Era el facultado para destituir al Presidente de la República, declarando su incapacidad física y moral; para nulificar sus disposiciones; para suspender las sesiones de las Cámaras o audiencias de las Cortes o de los demás órganos del Poder Judicial. Es interesante el texto de estas Siete Leyes en el aspecto del capítulo de los derechos de la persona humana; la influencia que aquí se advierte es española. Hay un aspecto del juicio de amparo: la suspensión del acto reclamado, el cual es establecido únicamente para los casos en que se aplican



leyes de expropiación por causa de utilidad pública. Para estos casos hay un incidente ante la Suprema Corte de Justicia que se llama “suspensión del acto reclamado”. Contiene una disposición que protege el trabajo de los menores, antecedente del Derecho del Trabajo moderno. Esta Constitución tuvo repercusión inmediata: sirvió de pretexto a los colonos de Texas para proclamar su independencia en 1847; y tuvo, asimismo, una vigencia limitada.

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1836

El rechazo a las Siete Leyes de 1836 fue inmediato por parte de los federalistas; se produjo en el país una intensa agitación promovida por don Antonio López de Santa Anna. La agitación provocada culminó con un acuerdo que convocó a 80 notables que habrían de elaborar las bases constitucionales, integrados en una Junta Nacional Legislativa. Empezó a trabajarse y se hizo un proyecto legislativo que puso de acuerdo a centralista y federalistas. Trata esta Junta de armonizar a los dos sistemas, pues no acepta las formas radicales del centralismo. Esta Junta es autora de las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionada el 12 de junio de 1843. Sin embargo, estas Bases siguen siendo centralistas en cuanto a la estructura del Estado, como las Siete Leyes; sólo modifican un aspecto central, el que interesaba a Santa Anna: suprime el Supremo Poder Conservador.

En plena intervención norteamérica, en 1846, siendo Presidente de la República nuevamente Santa Anna, ahora liberal, demó-

crata y reformista, tomando en cuenta las opiniones de su vicepresidente don Valentín Gómez Farías, se convoca a un nuevo Congreso Constituyente. Este Congreso no alcanza a darle al país un Código completo, y se concreta a reconocer nuevamente la Constitución de 1824. Considerando que en muchos aspectos la Constitución de 24 está superada, se le añade un acto de reforma en 1847. Aquí aparece con carácter nacional el juicio constitucional de amparo. El promotor de este juicio fue don Mariano Otero, ilustre jurista de Jalisco.

Existe un antecedente de carácter local del juicio de amparo en la Constitución yucateca de 1841. En esta Constitución se atiende el ascendente de otro jurista yucateco: Manuel Crescencio Rejón. Bajo lo establecido en este Código político local, procedía al amparo no sólo para la violación de garantías individuales, como lo había sugerido Otero, sino también cuando se daba alguna violación a la Constitución de manera general.

Después de la intervención americana y de múltiples contratiempos, es llamado nuevamente al poder y por última vez a don Antonio López de Santa Anna. En este periodo se manifiesta arbitrario, empieza persecuciones, actos de confiscación y fusilamiento; se dictan leyes absurdas como la de murmuración; la Compañía de Jesús es restablecida en el país, y se constituye la Orden de Guadalupe, provocando críticas por parte del pueblo. Cuando se ha llegado al exceso, una parte del ejército se rebela y un grupo de opositores, comandados por Ignacio Comonfort, proclaman el Plan de Ayutla; éste fue modificado posteriormente por el Plan de Acapulco. Este

Plan tiene como aspecto sustancial desconocer a Santa Anna y convocar, al triunfo, un Congreso Constituyente. La Asamblea de 1856-57 es en su mayoría moderada. La minoría liberal se destacó por su talento político, y por su dinamismo. Debe mencionarse, en primer término, a don Ponciano Arriaga, don Francisco Zarco, don Guillermo Prieto, don Melchor Ocampo. La discusión más seria fue en contra de la mayoría moderada, y la hizo don Ponciano Arriaga. La mayoría moderada pretendió establecer la vigencia de la Constitución del 24.

Debe tenerse en cuenta que la ideología general en el orden político era el individualismo. El individualismo aparece expresado en el artículo 1o. de la Constitución de 1857, que reza: “el objeto y el fin de las instituciones sociales son los derechos del hombre y del ciudadano”. Esto condujo a la comisión de errores. Se procedió a negar a las personas morales y a no reconocer en las cuestiones jurídicas sino solamente a las personas físicas. La del 57 es una Constitución que termina la discusión entre centralistas y federalistas. Después de esta Constitución no vuelve a intentarse el retorno al centralismo. El juicio de amparo es completado. Se desarrolla cabalmente, pues no sólo contiene la defensa de las garantías individuales, sino mantiene el equilibrio de los Poderes federales y los Poderes de los Estados, para que no se penetren mutuamente.

Esta Constitución cuenta con un magnífico catálogo de derechos del hombre, y su prestigio va a hacerse considerable. El pueblo pobre se da cuenta de que hay una Ley que lo defiende en su honor,

su vida y su propiedad, por medio de un procedimiento, y que este procedimiento es el juicio de amparo. Bajo esta Constitución, obedeciendo el criterio dogmático jacobino, el Congreso de la Unión tiene una sola Cámara; el presidente es de elección indirecta, por escrutinio secreto. Los Ministros de la Corte debían ser electos en un primer momento de forma directa. Algunos aspectos fueron después corregidos; especialmente por lo que se refiere a la Suprema Corte y a la organización unicamarista del Legislativo.

En esta época don Ponciano Arriaga sostuvo la conveniencia de plantear el problema agrario en un famoso voto, y don Ignacio Ramírez discurriría frecuentemente acerca de los problemas obreros.

Las Leyes de Reforma fueron expedidas en 1859, época posterior a la Guerra de los Tres Años. En ellas se postula: separación de la Iglesia y del Estado; desamortización de los bienes eclesiásticos; la suspensión del fuero militar y del eclesiástico. Además, se caracterizan porque suprimen la coacción para el cumplimiento de los votos monásticos. Asimismo, crean las instituciones del Registro Civil para los actos de las personas. Las Leyes de Reforma fueron elevadas a la categoría constitucional hasta el año de 1873, mucho tiempo después de la intervención francesa.

La Constitución de 1857 tuvo críticos eminentes. Empieza el discernimiento con don Sebastián Lerdo de Tejada, quien fuera Presidente de la República. A él se le debe la vuelta al bicameralismo; En este periodo 49 de los 148 artículos de la Constitución tuvieron

reformas. Se suprimió el criterio antireeleccionista del presidente; se estableció la vicepresidencia de la República, y se introdujo de nuevo el Senado. La exposición de motivos de la iniciativa de don Sebastián Lerdo de Tejada es clásica por los conocimientos que revela en materia constitucional. Otros críticos prominentes fueron don Ignacio L. Vallarta, Ministro destacado de la Corte; don José María Lozano, don Justo Sierra y don Emilio Rabasa. Don Justo Sierra hizo una crítica de carácter retórico y declamatorio de la Constitución de 57.

A la caída del régimen porfiriano, la Constitución del 57 se funde con el formalismo jurídico que da preferencia a la forma de gobierno, garantías individuales y separación de poderes. Con el inicio de la Revolución vienen las corrientes que se denominan “del constitucionalismo social”. Éste se interesa no sólo por los aspectos de índole propiamente políticos, sino por los problemas económicos, la reforma agraria y las cuestiones obreras. El constitucionalismo social tiene uno de esos elementos representativos en la Constitución de 1917.

Esta Constitución está ubicada entre el liberalismo y el socialismo. Del liberalismo recoge una idea válida y permanente: el Estado no debe tener un poder estricto. Del socialismo, la Constitución del 17 tiene el criterio de proteger los intereses de los más débiles, de los trabajadores; pero no establece ni la socialización de los medios de producción ni la de los de cambio. Puede colocarse también bajo el significado de la política social, la cual tiende a respetar la

libertad humana de pensamiento, de prensa, de creencia. La Constitución del 17 desarrolla el criterio de la política social en los artículos 27, 28 y 123. En el 27 establece las normas reguladoras del suelo y del subsuelo. En el artículo 123 encontramos las bases del Derecho Mexicano del Trabajo, es decir, las formas de protección al trabajador, de las cuales emanan una serie de disposiciones de tipo secundario. El artículo 28 tiene el cometido de acabar con el sistema de libre concurrencia, e implantar el principio de lo que se ha dado en llamar economía dirigida, así como disolver los monopolios; criterio que, por cierto, se ha mantenido incumplido.

Esta Constitución no borra las garantías o derechos del hombre, que son fundamentales; busca simplemente limitar aquellos aspectos de la propiedad que pueden ser inconvenientes. Se han referido con elogios a la Constitución del 17 en el extranjero; don Adolfo Ruiz Cortines logra aprovechar materiales válidos del criterio liberal —no en el orden económico— y del criterio socialista en aquello que no pueda significar estatismo. Es una Constitución de sentido que puede calificarse de humanista, porque pretende conjugar las funciones sociales con los derechos de las personas.

## PROBLEMAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

### *1. Legalidad*

Cuando a raíz de los asesinatos del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, el 20 de febrero de 1913, se produce una

actitud de descontento en Coahuila, la legislatura de aquella entidad federativa da un decreto al gobernador Carranza para desconocer al gobierno de Huerta y dictar las medidas necesarias para que se restablezca el orden constitucional.

A pesar de que se han guardado las formas, de que la Cámara ha dado su consentimiento bajo un régimen de terror, la ley debe contener las ideas de justicia recogidas de la realidad social. Sobre la base de las autorizaciones correspondientes, don Venustiano Carranza da el Plan de Guadalupe. Dicho Plan servirá de bandera al movimiento revolucionario ya que promete restablecer la vigencia de la Constitución de 1857. El movimiento armado llevó el título de constitucionalismo como consecuencia de esta Acta. En el curso de la lucha, descubren los revolucionarios el grave problema de tipo agrario y obrero existente. Entonces Carranza en Veracruz, en septiembre de 1914, dicta una disposición modificando el Plan de Guadalupe, para que se dicten providencias adecuadas que permitan hacer frente a los problemas, especialmente los de tipo social. Nombra en esta época una Comisión Legislativa; esta comisión es la que en 1915 da, el 5 de enero, la legislación correspondiente en materia agraria.

Los trabajos de la Comisión Legislativa de Veracruz aportan temas políticos, obreros y agrarios, los cuales son incompatibles con el criterio individualista que planteaba la Constitución del 57. Carranza decide entonces, en 1916, convocar a una Asamblea Constituyente; elimina en este contexto la posibilidad de que diputados que no

sean de la propia fracción carrancista tengan alguna oportunidad de elección. De este hecho surgen las principales críticas que se le hacen al Congreso Constituyente de 16-17. Una primera observación la realiza Vera Estañol en su libro *La Censura de la Constitución del 16-17*: critica primeramente que no se siguió el camino trazado por la Constitución del 57 para su reforma y modificación, la cual consistía en la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, y la mayoría de los votos de los Estados. Una segunda objeción por no haber respetado las promesas del Plan de Guadalupe de restablecer la vigencia de la Constitución del 57. Y por último, tercera crítica, haber hecho a un lado la posibilidad de ocupar puestos de diputados a las facciones no carrancistas. De estas tres observaciones, la única realmente válida es la última, desde el punto de vista democrático, porque el país aceptó, en una actitud tácita que este documento constituye un Código Político.

Por otra parte, ante situaciones revolucionarias, el procedimiento es convocar a una Asamblea Constituyente. Surge aquí, alrededor del estudio de la legalidad de la Constitución del 17, una cuestión de carácter fundamental: el problema de la revolución y del orden jurídico. Este problema ha sido tratado desde la antigüedad clásica. El primer pensador que se ocupó del fenómeno social y político de la revolución, fue nada menos que Aristóteles; en su obra la *Política*, este filósofo dedica bastantes pasajes al problema y estudio de la revolución.

En nuestros días hay un libro de Haerfardt: *Revolución de Orden Jurídico*; en esta obra el autor invoca la opinión de Félix Dhan, y



dice que el “Derecho debe tener una relación constante con la vida social”; que no puede sacrificar a la vida social con tal de establecer sus normas formales. Hay un momento en que los problemas de una determinada etapa del desarrollo jurídico cambian, es decir, la vida social no es estática sino dinámica. Al cambiar los problemas y las situaciones, las normas jurídicas, lejos de facilitar el desarrollo de la vida social, lo obstaculizan; en consecuencia, es necesario cambiar las normas jurídicas. Y cuando no hay un camino en la ley para este cambio, se impone la revolución. La revolución tiende, por medio de la fuerza, a cambiar los fundamentos jurídicos del Estado. La revolución es un medio por el cual se rompen los obstáculos para la solución de los problemas de la sociedad. La Ley no debe ser una camisa de fuerza, porque en ese caso viene siendo una falta de energía de la sociedad. La relación del Derecho con la vida es de dependencia del Derecho a la vida social, y no recíprocamente.

Es necesario distinguir dos cuestiones de tipo jurídico, a propósito del concepto de revolución: la idea de revolución no es equivalente a la idea de resistencia a la opresión. La resistencia a la opresión ha sido tratada también desde épocas remotas; son partidarios de la resistencia personajes de la más diversa índole: desde Santo Tomás de Aquino (pensador católico), hasta Locke (protestante y liberal) y Rousseau. El pensamiento de estos liberales se encuentra en la Carga Magna inglesa de 1815, y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa.

La resistencia a la opresión tiene un sentido: cuando un régimen jurídico ha sido violado, pueden los gobernados, usando la

fuerza, reestablecer la vigencia de este orden, simplemente eliminan a los gobernantes. Pero la revolución es algo más hondo: no es el restablecimiento de un orden jurídico violado, sino la muerte de un orden jurídico que ya no responde a las necesidades sociales. Nuestro tiempo es una época típicamente revolucionaria. El fenómeno de la revolución no abarca sólo a un país, sino es mundial. El movimiento social del 14, y hasta la fecha, revela un estado de crisis aguda de las instituciones. Abarca el aspecto jurídico, político, económico, familiar, estético, moral y el de las costumbres; es un fenómeno que todavía no ha logrado construir sus propias institucionales, pero que ya revela la crisis del orden inmediato anterior; esto es, revela su incapacidad para dar soluciones a los problemas. Ortega y Gasset en *El Tema de Nuestro Tiempo*, opina que una revolución se produce cuando la manera de pensar y sentir de la gente cambia.

El fenómeno revolucionario ha tenido en México hondas repercusiones. En realidad nuestro país ha vivido, desde la Independencia, un periodo de anomalías. La Independencia, la Reforma de Juárez, la Constitución de 1917, obedecen a un propósito de integración nacional, de cabal organización interior; es decir, no son sino un afán de organizar al país, superando las diferencias económicas y raciales.

Una serie de conceptos se han dictado en México, en torno a las modalidades que la violencia produce. Don Luis Cabrera distingue las revoluciones de los pronunciamientos, insurrecciones, cuartelazos o golpes de Estado. Este tipo de movimientos implican golpes de fuerza contra el gobierno legalmente constituido, con

tropas regulares o irregulares; son movimientos intrascendentes. Cosa contraria de la revolución que implica, por su parte, cambios profundos. Un tipo clásico de revolución política es la Revolución Francesa: “cuando Luis XVI le comenta a uno de sus cortesanos, que había un motín, este señor aclara que no es un motín, sino una revolución”.

## **2. Soberanía**

El artículo 39 constitucional establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”; que el poder público se instituye a beneficio del pueblo, y que éste es el único que puede dictar en forma inalienable las disposiciones que implican su transformación.

La soberanía es un concepto muy discutido en nuestra época. Probablemente es el aspecto del Derecho que ha suscitado mayores polémicas. Soberanía viene del *supremitas*, supremacía, poder supremo, poder de decisión última de los problemas del Estado. En dónde radica el mando más importante del Estado, es precisar quién puede resolver los problemas básicos del Estado.

El tema de la soberanía ha dado lugar a una doctrina: la clásica. Esta doctrina establece que el poder del Estado tiene dos características: una en la vida interior, la supremacía; otra en la vida exterior, la independencia; es decir, supremacía porque no debe haber una autoridad superior, e independencia, porque no debe estar sujeta a ningún poder extraño.

La soberanía es, según Jellinek y Von Ihering “un poder de querer, un poder de mandar, de mandar independiente”. Poder de querer implica voluntad, una voluntad no equivalente a la voluntad de los individuos, sino especial, de tipo jurídico. Poder de mandar quiere decir que se trata de un poder con autoridad; poder de mandar independiente: esta autoridad no admite sujeciones, es una autoridad que decide, en última instancia, los problemas fundamentales del Estado.

El concepto de soberanía es característico de la época moderna; sin embargo, a finales de la Edad Media ya se conocía este concepto como un sello distintivo del Estado nacional. En la antigua Grecia se conoció el término “autarquía” que implica la posibilidad de gobernarse a sí mismo; la *polis* quien trata de mantenerse por sí sola. El Imperio Romano tampoco apela a la noción de soberanía; se habla de *imperium*, poder supremo que no admite poder externo de ninguna especie. Después de la Edad Media surge el Estado nacional moderno. Al surgir éste, nace la soberanía.

El primer filósofo teórico que defiende la tesis de la soberanía es Juan Bodino. En su obra clásica *Los Seis Libros de la República*, la soberanía se caracteriza, según Bodino, por ser una, indivisible, inalienable e imprescriptible. El carácter de soberanía en el aspecto de ser “una”, quiere decir que sólo corresponde al Estado; indivisible, que no puede compartirse; inalienable, que no puede ser desplazada para que, por un acto voluntario de los titulares del Estado, sea ejercida por otros órganos distintos a éste y, finalmente, es impres-

criptible porque no termina, porque no cesa, porque es permanente. Para este jurista francés el carácter de unidad, indivisibilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad, van a ser la cuadratura dialéctica de la soberanía.

En los primeros tiempos se dijo que la soberanía era el monarca. Después de la Revolución Inglesa, de la francesa y del movimiento independentista de Estados Unidos, hay un cambio: se dice que debe ser el pueblo quien gobierne. A veces se emplea el término nación —en sociología el término pueblo y nación no son lo mismo—, empero, en realidad el término correcto es el de pueblo. Las características antes apuntadas ocurren tanto en el pueblo como en el monarca.

Surge también la doctrina de la autolimitación del Estado. El Estado, para poder obrar lícitamente, es necesario, dicen los defensores de la autolimitación, que lo haga dentro del marco que el Derecho establece. Ningún acto de Estado es lícito si no está regulado por las normas jurídicas; esto implica que el Estado, a través de sus órganos, se limita por sí mismo, por un acto de voluntad no forzada sino libre, de consentimiento suyo. Teniendo el Estado un marco de determinación respecto a sus funciones, de carácter plenamente jurídico, realiza la soberanía como competencia única, como competencia superior “competencia de las competencias”, se dice textualmente.

Tres escuelas se han disputado la interpretación fundamental de la tesis “soberanía”: teocrática, legitimista y democrática.

La teocrática afirma que el poder supremo del Estado nace de un acto especial: del poder espiritual, del poder de la Iglesia quien autoriza al monarca para que éste ejerza la autoridad soberana. Por su parte, la escuela legitimista estima que hay ciertas familias que tradicionalmente poseen, por el simple ejercicio del mando transmitido de generación en generación, la capacidad para gobernar, el poder soberano; esta escuela se encuentra al servicio de la monarquía. Y finalmente la democrática, ésta se apoya en los argumentos de Rousseau: la soberanía no puede radicar sino en el pueblo; una parte corresponde en forma proporcional a cada uno de los ciudadanos, y de la mayoría surge, según esta postura, la voluntad general.

La doctrina de la soberanía ha sido sometida a una crítica muy severa. Desde distintos aspectos podemos encontrar construcciones interesantes. Barthélemy y Duez dicen que la soberanía es un dogma indemostrado e indemostrable, para esta aseveración se apoyan en el concepto “Rousseauneano”, cuando éste se traduce en voluntad general; es decir, la voluntad de la mayoría. Para Rousseau es una mayoría que no se equivoca; sin embargo, esto no puede demostrarse, al contrario, la mayoría siempre es susceptible de equivocarse pues elige gobernantes ineptos. El acierto no es característica constante ni de las mayorías ni de las minorías; el hombre es, por naturaleza, falible. Además, no puede concebirse una voluntad independiente de la de los individuos. Otro argumento en el cual hacen hincapié estos doctrinarios, es que en los países de régimen parlamentario, el pueblo se ve en la necesidad de transferir su competencia al Parlamento, y el Parlamento pretende obrar con

omnipotencia de determinadas funciones, lo que se puede traducir en un régimen de dictadura inconveniente.

Tenemos, por otra parte, a Léon Duguit. Para Duguit, catedrático de la Escuela de Burdeos, la soberanía fue una característica de la época anterior a la industrial. El mundo no es susceptible de vivir en un régimen de soberanía; en la época moderna, la interdependencia, por los hechos políticos y económicos, es la característica fundamental. El mundo mismo es ya una unidad y una diversidad. Un hecho confirmado a través del curso de la experiencia, es que en la actualidad, la soberanía dista mucho de corresponder a sus características clásicas. Dos grandes países determinan el curso de la soberanía internacional: Estados Unidos y la URSS.


Léon Duguit hace referencia también al federalismo. Para este jurista el federalismo es la unión de Estados, los cuales no pueden mantener sus características, especialmente de la unidad y de la indivisibilidad, ya que la soberanía es compartida por los Estados con la Federación. La indivisibilidad y la unidad se han roto con la aparición del federalismo. También con el sindicalismo y la descentralización administrativa como es el caso de nuestra Universidad.

Todos estos argumentos llevan a una conclusión: en su obra *Teoría del Derecho*, Edgar Bodenheimer dice que sólo es admisible la soberanía como un poder que ejerce el Estado de coordinación jurídica, como simple facultad de expedir la ley, de dictar las normas fundamentales de un país, de darse el Derecho que a cada Estado corresponde, ya sin las características a que hemos hecho mención.





## *Estado de derecho*

 El régimen constitucional se ha traducido con un Estado de derecho. En él dos conceptos se combinan: el de poder y el de Derecho. Los dos elementos tienden a extremos o manifestaciones de supremacía: el poder, al imperio de la fuerza; el derecho, a la defensa de las facultades privativas de la persona humana. Ningún Estado es, ni puramente jurídico ni puramente permeado por la fuerza.

El concepto de Estado de derecho es conocido así desde que en 1832 lanzara la denominación un jurista alemán: Roberto von Mohl (*Rechtsstaat*), quien además se encargó de propagar el término. El Estado de derecho tiende a que los órganos del poder público funcionen, en todas sus formas, sobre bases jurídicas sólidas; cuando un órgano del Estado actúa fuera de la competencia legal que se le ha

atribuido, realiza actos que son nulos. Tiende, asimismo, hacia una tendencia: el respeto a los derechos de la persona humana.

El concepto de persona ha sido estudiado por algunos filósofos quienes distinguen entre persona —individuo— y cosa. La cosa es susceptible de dividirse sin que su fisonomía se altere; el individuo —persona— no puede dividirse, porque pierde su vida. La persona tiene una jerarquía, una calidad más; esa calidad es la conciencia. Un animal es un ser concreto que se desintegra con cualquier mutilación grave, con cualquier ataque que afecte sus órganos vitales. La persona, aparte de este carácter individualizado, tiene el don de dirigirse por sí misma. Al fin y al cabo, a eso se traduce la conciencia: en la posibilidad de autodirección. El Estado de derecho está consagrado para la defensa de la persona.

El Estado de derecho apunta a ciertas características limitadas. Guillermo de Humboldt formula la primera de ellas al decir que: “el Estado, fruto de la Revolución Francesa, debe limitarse al mínimo de intervención”; esto es, debe simplemente castigar los actos antijurídicos. Éste sostiene apenas servicios de justicia, de guerra, de policía; formas mínimas para conservar el orden y la seguridad.

El Estado de derecho entendido en forma individualista ha sido superado. Gustavo Radbruch habla, en los tiempos modernos, de un Estado-cultura. Este Estado comprende el Estado de derecho; esto es, no se limita a combatir actos antijurídicos, tiene también legislaciones de índole positiva, pues debe ocuparse, por ejemplo,

de la política social, de poner término en forma equitativa a los conflictos suscitados entre los trabajadores y los patrones, ello con un criterio cada vez más de ayudar a los trabajadores en su lucha contra el patrón. Se impone también la obligación de sostener servicios de carácter educativo. Es característica de la concepción del Estado de cultura, el establecimiento de servicios de asistencia pública.

Por otra parte, el Estado de derecho da lugar a tres formas de gobierno: la Monarquía constitucional parlamentaria, la República parlamentaria y la República presidencial. Es un ejemplo de la primera Inglaterra; de la segunda Francia, y de la tercera Estados Unidos.

Una grave crisis, proveniente de los problemas del inequitativo reparto de las riquezas, se apuntala en nuestro tiempo. La defensa a que acude el Estado de derecho es el imperio de la ley, a la tendencia de encauzar estos conflictos independientemente de intereses bastardos.

Carl Schmitt afirma que el Estado de derecho reposa en dos principios fundamentales: uno de organización y otro de distribución. El de organización se refiere a las competencias de los órganos de gobierno. El de distribución alude a los derechos que corresponden a la persona humana. Es decir, corresponde al primero establecer, cuáles son las competencias del Estado y al segundo cuáles son los derechos de las personas frente al Estado.

El Estado de derecho ha tenido intérpretes de índole variada. Un sociólogo político, Gunpłowicz, dice al respecto que en general es producto de la guerra. Openheimer afirma que la fuerza es productora del derecho, el elemento de poder. Por su parte, Hans Kelsen dice que el Estado se reduce exclusivamente al Derecho, es decir, se coloca en el plano contrario al de Gunpłowicz y al de Openheimer. La reciente guerra sufrida por Austria, demostró a qué punto es equivocada su afirmación. El Estado de derecho no puede prescindir de los dos integrantes.

Dos principios le dan vida: el de democracia y el de libertad. Federico Neumann dice que el principio de democracia puede concretarse en esta expresión: “el Estado somos todos nosotros”. El principio de libertad, en la siguiente expresión: “el Estado lo puede todo”. La lucha entre un estado de poder y uno de derecho, es la pugna entre constitucionalismo y totalitarismo. La obra del Estado de derecho se traduce ya en la aplicación concreta que tienen las funciones de los poderes públicos en el principio de la legalidad. Este principio quiere eliminar el capricho, la arbitrariedad; tiende a hacer efectiva la vieja sentencia española: “vale más el puño del Derecho que el meñique de la arbitrariedad”.

En el Estado de derecho se conjugan diversas influencias: el humanismo del Renacimiento, la escuela del derecho natural, y el liberalismo con las características de desplazamiento de funciones, típicas de la época.

## PROBLEMA DEL PODER CONSTITUYENTE

La Constitución de Estados Unidos de 1789, en su artículo 5o., sección IV, establece que ese Código Político no podrá adicionarse ni reformarse sin la concurrencia de las dos terceras partes de votos de diputados y senadores federales, y las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados. El mismo artículo deja abierta la posibilidad de que el Congreso convoque a convenciones de ciudadanos, en cada Estado que, en número igual al de las legislaturas locales, sean los que resuelvan sobre las adiciones o reformas propuestas. En norteamérica no se hace mayor mención, pero se ha interpretado esta parte, dejando claramente establecido que estas dos terceras partes se computan de los que estén presentes.

El artículo 127 de la Constitución Política de 1857 dice: “para reformarse o para adicionarse esta Constitución, se requieren las dos terceras partes de senadores y diputados y la mayoría de las legislaturas de los Estados”. Aquí no se abre la posibilidad de convocar a convenciones de ciudadanos en cada entidad federativa para consultar la reforma o adición correspondiente. El artículo 135 de la Constitución de 1917 reproduce el artículo 127 anterior diciendo que es la misma cantidad de votos.

Este es un problema que plantea la reforma constitucional, y que no debe confundirse con el Poder Constituyente. El Poder Constituyente se convoca ante situaciones extraordinarias; en cambio, en materia de reformas, éstas se producen en tiempo normal. El Poder

Constituyente se convoca también por un movimiento revolucionario; nace al dictarse un nuevo Código Político, un estatuto jurídico que será la base del nuevo orden de Derecho. En cambio, en las reformas o adiciones a la Constitución se trata de aspectos parciales, fragmentarios, no de la integración de un nuevo orden jurídico.

Los tratadistas distinguen el concepto de “Poder Constituyente” del de “poderes constituidos”. El Constituyente es el que actúa cuando se ha producido una revolución. Los poderes constituidos actúan dentro del marco que les señala la obra del Poder Constituyente; los poderes constituidos no pueden salirse del radio de acción trazado en la Constitución; ellos tienen que obedecer la actividad fundamental, la herencia del Poder Constituyente que es la Constitución.

Así como se distingue el Poder Constituyente creador, de los poderes constituidos engendrados de la obra del Constituyente, así puede establecerse claramente la situación que corresponde a las leyes constitucionales y a las leyes ordinarias. Las constitucionales ocupan una situación de preeminencia. Las leyes ordinarias derivan de las constitucionales; tienen que ser congruentes con ellas y no contradictorias; estas leyes no son obra del Poder Constituyente, sino producto de la actividad del poder constituido.

Oliverio Cromwell fue el primero que se ocupó de distinguir este doble género de normas jurídicas. Cromwell habla de leyes sustanciales y leyes circunstancias. Las sustanciales corresponden a lo

constitucional, y las circunstancias, a lo contingente, al poder constituido, no al Constituyente.

Ángel Osorio habla de leyes adjetivas y leyes sustantivas. La libertad de conciencia, el respeto a la vida, es lo sustantivo. Las disposiciones en materia fiscal, pongamos por caso, las que se refieren al tráfico de vehículos en las ciudades son adjetivas.

El primer jurista que se ocupó del Poder Constituyente, fue un francés, el abate Sieyès. Éste publicó un estudio sobre el Poder Constituyente: *¿Qué es el Estado llano?* En este estudio precisa la función característica del Poder Constituyente.

El Constituyente convocado después de la Revolución, generalmente viene a reunirse cuando el gobierno provisional, producto transitorio de la Revolución, quiere volver, a un Estado, al orden constitucional. La práctica general (esto no es un mandamiento obligatorio) es que las elecciones se hagan de acuerdo con las disposiciones electorales en vigor en el régimen inmediato anterior, siempre que garanticen las democracia mínima de elegir representantes. También es costumbre que se actúe en una sola asamblea. La Asamblea Constituyente no tiene limitaciones en su trabajo. Puede obrar a su arbitrio, organizando al país, estableciendo el derecho de los gobernados, y las facultades de los gobernantes. Dictada en esa forma una Constitución, termina la tarea del Poder Constituyente, el cual no interviene en otra cosa que no sea la de formar una Constitución.

El artículo 39 de nuestra Constitución dice que la soberanía radica en el pueblo, y que el pueblo, para el cual se instituyen los poderes públicos, es el único que puede alterarlos y modificarlos, y que este derecho es inalienable. Inalienable es algo que no se transfiere. Como el pueblo no puede gobernarse por sí solo, el Constituyente estableció, en el artículo 39, que las formas de gobierno no pueden ser alteradas sino por el pueblo, en forma inalienable, término que no es correcto. El régimen federal, republicano, representativos; el Municipio libre; la división de Poderes; las garantías individuales, las garantías sociales; el juicio de amparo; esos aspectos no pueden ser alterados ni modificados por una asamblea normal. Forman parte de lo sustancial, de las entrañas de la Constitución. Los artículos del 1o. al 39; 49, 41, 115 y 123, tienen éstos un valor fundamental; lo mismo los artículos que se refieren al juicio de amparo: 103 y 107.

Existen Constituciones que establecen en su texto que no pueden ser modificadas ni reformadas durante cierto lapso. Por ejemplo, la Constitución de Cádiz decía que el término para su modificación era de ocho años. La francesa de 75 prohibía tocar la forma republicana de gobierno. Otras más establecen procedimientos *sui géneris* como es el caso de Holanda: se procede a la elección de diputados que ya llevan la finalidad de reformar algún capítulo de la Constitución; los ciudadanos, en consecuencia, saben que se va a cumplir este fin. En Suiza existe la figura del referéndum; el referéndum es la participación de los ciudadanos en la función legislativa: una reforma o adición, después de ser aprobada por las



Cámaras, debe ser aprobada o rechazada por el pueblo. Hay aquí una tendencia conservadora. Es importante mencionar que don Emilio Rabasa aborda el tema haciendo diversas distinciones sobre este asunto.

El jurista español Ruiz del Castillo afirma que siendo el Poder Constituyente típico del régimen de Constitución rígida, hay una evolución muy singular que es la tendencia a la petrificación. En Inglaterra acontece que la Constitución se mantiene en pie; tipo es de las Constituciones flexibles: el Parlamento, cuando lo juzga conveniente, dicta reformas; no tiene más limitación que la voluntad del pueblo. Hay el peligro de petrificación constitucional. Este peligro es destruido por la obra obligada de las revoluciones. La vida no puede ser detenida con barreras de papel, dice un tratadista francés.

En consecuencia, el orden jurídico se integra sobre la base de la obra del Poder Constituyente. Aparece la posición piramidal del orden jurídico de que habla Nelson. Esta disposición piramidal abarca las leyes constitucionales, las ordinarias y los reglamentos.

Dice Radbruch que todo orden jurídico tiende a realizar dos funciones: la de seguridad y la de justicia. La jurisdiccional tiende a poner término a la diferencia entre los ciudadanos. Los fallos de los tribunales no pueden ser siempre justos, por ser falible el hombre, pero sí pueden poner fin a los conflictos. En cuanto a la seguridad, el Estado se ocupa, mediante la implantación del Derecho, de hacer que la justicia se lleve adelante.

## SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

El artículo 128 de la Constitución cita que todos los funcionarios y empleados públicos deberán protestar cumplir y hacer cumplir la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen. Establece, de esta forma, el papel jerárquico superior del Poder federal.

El artículo 133 nos dice que la Ley Suprema de la Unión está constituida por la Constitución, por las leyes federales y por los tratados internacionales signados por México y estén de acuerdo con la Constitución. Este artículo ha dado lugar a confusiones. Da a entender que no sólo está formada por las disposiciones previstas, sino por las leyes generales y los tratados internacionales.

El artículo 135 se refiere al problema de los requisitos para poder reformar o adicionar la Constitución: el concurso de las dos terceras partes de diputados y senadores presentes el día de la discusión, y la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

La Supremacía es característica también de los países de tipo constitucional rígido; esto no quiere decir que no hayan disposiciones de supremacía en los de tipo flexible. Fortaleciendo la Constitución, se fortalece el principio de legalidad.

Barthélemy y Duez, en su *Tratado de Derecho Constitucional*, afirman que tres son las características fundamentales de la supre-

macía constitucional: a) organización de las competencias de los Poderes, b) prohibición de delegar competencias y c) nulidad de las leyes, de las disposiciones o actos que se realicen fuera de las competencias de las autoridades. La competencia implica la esfera jurídica de actividad que corresponde a cada uno de los órganos del poder público. La enumeración de facultades se hace generalmente en las Constituciones; en ésta se establece qué capítulos corresponde a cada uno de los Poderes. Claro que, luego, leyes orgánicas desarrollan los principios contenidos en la Constitución, y les dan vida.

Los regímenes anteriores al Estado de derecho, de tipo absolutista, se caracterizan porque delegan competencias. El rey no puede obrar por sí solo, entonces, su autoridad es delegada a otros funcionarios inferiores o empleados subalternos. “El rey tiene el poder de Dios y de su espada”, reza una vieja frase francesa. La doctrina de los derechos propios trata de defender esta delegación de autoridad. Sostiene que el rey tiene derechos que le son inherentes. Debemos dejar claro en este capítulo que está prohibida la delegación de competencia, en materia de supremacía constitucional; que no hay que confundir la delegación de competencia con la suplencia. El tercer aspecto de la doctrina de la supremacía constitucional es la nulidad de las disposiciones o actos de las autoridades que se realicen fuera de su competencia. Esta nulidad determina disposiciones y procedimientos especiales.

Existen dos sistemas o formas de control para nulificar los actos que se llevan a cabo fuera de la legalidad, con el objeto de realizar

la supremacía constitucional, dicen Barthélemy y Duez que éstos son: los medios de control político y los medios de control jurisdiccional. Los primeros se distinguen de los segundos porque mientras en los jurisdiccionales interviene la administración de justicia, en los políticos siempre hay un sentido negociador en la manera de mantener la supremacía constitucional. Una forma de control político es la francesa. Por ejemplo, una característica del régimen de Napoleón III era: el Senado conservador tenía como función privativa declarar qué disposiciones estaban de acuerdo con la Constitución, cuáles eran nulas y cuáles válidas. Esta declaración no surgía en virtud de un litigio; luego entonces, ésta forma es característica del régimen napoleónico. Posteriormente encontramos lo que al respecto establecen las Siete Leyes.

En las formas de control jurisdiccional, la intervención es de los Jueces; estas intervenciones se realizan, principalmente, a través de dos modalidades: por vía de acción, por vía de excepción. Por vía de acción, en el sistema mexicano, el más ejemplificativo es el juicio de amparo. La excepción es en el sistema norteamericano. Aquí no hay una demanda o un juicio especial; lo que ocurre es que en un juicio cualquiera, en un incidente determinado, una de las partes se da cuenta de que se está violando la Constitución y promueve un incidente especial. El asunto va a dar, en última instancia, a la Suprema Corte que es la que decide.

En resumen, el amparo da lugar a que a través de la jurisprudencia de la Corte, de cinco ejecutorias, se establezca un criterio de

interpretación, criterio que puede ser rectificado con el tiempo, pero que da cierta fijeza a la interpretación de la ley.

La supremacía constitucional tiene un antecedente en el Justicia de Aragón, en España. No existe esta figura en una Constitución española, lo que hace que se haga respetar, es el imperio de las normas jurídicas protectoras de la vida, del honor, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad de los aragoneses. La justicia no defiende sino a los nativos de Aragón, y nada más.

Otro antecedente es la doctrina formulada por el Justicia Mayor de Inglaterra, en el siglo XVIII, Edward Coke; este Justicia entra en pugna con Jacobo I cuando éste quiso intervenir en los tribunales. Sostiene que el rey no tiene la disciplina técnica de los Jueces, y que es al órgano jurisdiccional a quien compete resolver. Esta doctrina es llevada a Estados Unidos y así se aplica, ya que los puritanos siguieron la tendencia de organizarse en Constitución rígida y de tipo codificado, legislado, y no en Constitución de carácter flexible y consuetudinario. En *La Democracia en los Estados Unidos* de Alexis de Tocqueville, se describe el funcionamiento del régimen constitucional americano.

En México nuestro juicio de amparo presenta aspectos significativos. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Poder Supremo Conservador se encargaba de la defensa de la Constitución; era un organismo de control político, no de control jurisdiccional. Pese el cúmulo de facultades que se le quisieron otorgar y

que en la práctica no pudieron ejecutarse, es un intento plausible porque la idea era válida. En 1841 don Manuel Crescencio Rejón delineó el amparo, en Yucatán, con la finalidad de que actos y leyes pudieran llevarse adelante; es, además, un mecanismo de defensa contra cualquier violación constitucional. Otero recoge en su propuesta estos antecedentes.

La propuesta de don Mariano Otero da lugar a que surja en la Constitución o Acta de Reformas de 1847, a nivel nacional, el juicio de amparo. Nada más que aquí la organización de este recurso se crea facultando al Congreso de la Unión para que se ocupe de mantener la supremacía constitucional. Será la Constitución del 57 la que dé a este juicio sus características esenciales, y será la Corte quien se ocupe, en última instancia, de los juicios promovidos por violación de los derechos de la persona, por invasión de las autoridades federales en las competencias de las autoridades de los Estados, y viceversa. Se emplea, pues, el amparo para mantener el equilibrio de la competencia federal respecto de la competencia estatal.

El amparo puede ser constitucional o puede ser circunscrito a actos de autoridades de tipo ordinario.

En Brasil encontramos otra forma de control político; las disposiciones de tipo violatorio de garantías son corregidas con la intervención del Presidente de la República, con la votación del Congreso de la Unión. En Europa, Austria, Checoslovaquia y en la España republicana, se crean tribunales denominados de “garantía constitucional.”

En consecuencia, la supremacía constitucional puede definirse con un aforismo de don José María Iglesias, que reza: “Sobre la Constitución, nada; sobre la Constitución, nadie”. “Nada” se refiere a las cosas; “nadie” se refiere a las personas.

## ESTUDIO INICIAL DEL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL

El artículo 40 de la Constitución General de la República establece que la forma de organización política en nuestro país es representativa, republicana, democrática y federal; que el pueblo se constituye asimismo en una República democrática, representativa y federal. A reserva de hacer un análisis posterior al capítulo relativo a la ciudadanía, iniciaremos el estudio sistemático de este artículo constitucional empezando por el problema de la representación.

En términos generales, se representa a una persona o a un conjunto de personas cuando se actúa a nombre de ella o ellas. Los actos realizados por un tercero cuando está autorizado legalmente, es la representación en términos generales. En materia administrativa se ha tratado de distinguir el mandato de la representación legítima del Estado.

La representación da lugar a la existencia de órganos. Sin embargo, en los regímenes despóticos hay órganos pero no hay representación, porque ésta emana de la ley. La representación, para poder actuar, necesita de órganos. Los órganos pueden ser una o

varias personas que actúan como representantes del Estado. Hay órganos sin representación, pero toda representación necesita de ellos; el concepto de representación es típico del Estado. El concepto de órgano es sociológico; el concepto de representación es jurídico.

La representación generalmente tiene como fundamento, de acuerdo con la ley, la elección de funcionarios; sin embargo, no siempre se funda en esta elección. En materia internacional, por ejemplo, hay ciertos actos que les corresponde atender a los secretarios de Relaciones Exteriores de cada país.

El constitucionalista español Santamaría de Paredes define técnicamente la representación de la siguiente suerte: “es el título por el cual un sujeto personifica físicamente al Estado en el ejercicio de las funciones públicas, funciones que pueden ser legislativas, jurisdiccionales o administrativas”.

La representación, con ese carácter, ha dado tema para largas discusiones. En la época del absolutismo monárquico, se consideraba que el único representante del Estado era el rey quien, para poder actuar, recurre a la teoría de la delegación de competencia. La teoría del absolutismo, como se recordará, tuvo un teórico penetrante en la figura del filósofo inglés Thomas Hobbes. Cuando se agrieta la concepción del absolutismo, surge John Locke. Viene un periodo de escepticismo, de crítica, de tolerancia, de libre examen y entonces se recurre a la asamblea, a la opinión pública, a los debates. Inicia un nuevo ciclo con las ideas de Locke; se abre



paso el gobierno representativo que se desenvuelve en un ambiente de discusión y entonces se recurre al debate para persuadir a los ciudadanos de la bondad de determinadas aseveraciones.

La representación, fundada ya en el espíritu público, en la acción organizada de la ciudadanía, da lugar a varias medidas. ¡Barthèlemey y Duez son tan precisos y tan sintéticos sobre este particular! Se refieren a cuatro sistemas del gobierno representativo: el mandato imperativo, el mandato representativo, la teoría del órgano y la gestión de negocios. El tratadista español Ruiz del Castillo, emplea las ideas de Barthèlemey y Duez sobre el particular, lo que nos va a permitir exponer las cuatro formas de organización de la representación:

- El mandato imperativo estuvo en boga en Francia durante el régimen de Estados Generales. Aquí el mandatario es el representante; ostenta los poderes otorgados por sus electores de los cuales no puede salirse. Este mandato se caracteriza porque a la nación se le considera mandante, y a los representantes mandatarios. Los mandatarios llevan poderes especiales de sus electores; no pueden actuar fuera de la autorización que les ha dado; sólo deben ocuparse de los problemas contenidos en esas autorizaciones. Sus sueldos son pagados por los mismos electores quienes pueden destituirlo, revocarlos y exigirles responsabilidades.
- El mandato representativo. En éste encontramos cómo la nación también es el mandante, y los representantes los

mandatarios; pero aquí no hay limitación para la actividad de los representantes; el sueldo no lo paga cada comarca sino el gobierno central. Por otro lado, no hay posibilidad de revocar a los representantes ni exigirles responsabilidades.

- Teoría del órgano. Está incluida en el organismo sociológico. En el orden social ha sido superada, empero ha tenido gran influencia en el orden jurídico, sobre todo en materia de derecho público. Bajo este supuesto, el Estado y sus órganos no pueden separarse; es el caso de la vista y el ojo, la facultad de oír y el aparato biológico correspondiente. Esta teoría como se advierte, es típica del pensamiento sociológico organicista.
- Finalmente, la gestión de negocios. La gestión de negocios tiene la tendencia de poner en contacto a los representantes con los representados. Establece que la situación de los representantes respecto de los representados es igual a la asamblea de accionistas de una institución de crédito y al consejo de administración. La fiscalización, el control, la vigilancia de la asamblea de accionistas, deben ser equivalentes a las funciones de representantes y representados.

Ahora bien, la primera teoría presenta un inconveniente: nulifica prácticamente a los representantes. Mirabeau decía que aplicando esta teoría salían sobrando los representantes, y que nada más bas-

taba con dejar los poderes en las curules para que recogieran los puntos de vista de cada representante. La segunda teoría presenta una falla en cuanto al orden crítico: aquí los representantes lo son todo, y los representados no son nada. La tercera teoría presenta el peligro de la arbitrariedad porque, identificar al Estado con sus órganos, no establecer diferenciación entre representantes y representados, es caer en el totalitarismo. La teoría de la gestión de negocios surge como una manera de corregir los errores de las otras teorías. Está en vía de práctica y ha sido defendida por Mauricio Hauriou.

El régimen representativo ha tenido un defensor en la figura de Montesquieu; después, en John Stuart Mill quien ha escrito el libro clásico en la materia: *El Gobierno Representativo*. Juan Jacobo Rousseau no era partidario del gobierno representativo. Rousseau sostiene que el pueblo inglés sólo es soberano el día de las elecciones. El gobierno representativo implica una base legal y los órganos de carácter político de que hemos hecho mención.

### INSTITUCIONES DE GOBIERNO SEMIDIRECTO

El gobierno directo ha sido una utopía, porque implica una posibilidad incumplida que no se ha realizado, o que no puede realizarse. El gobierno desempeñado por el pueblo mismo, sin intermediarios, sin representantes o delegados que pudieran falsear sus anhelos, no se ha realizado.

El sistema de gobierno directo intentó desarrollarse en Grecia, en la España de la Edad Media y en Suiza; en este último país

queda un residuo del gobierno directo: la *Lansg meind* que se reúne al final de cada año. En la Edad Media se convocaba a los vecinos en cada época, a la hora de la misa, a toque de campana, para que saliendo de esta ceremonia religiosa, se congregaran en el atrio a fin de encontrar solución a los problemas públicos. En la antigüedad griega la aristocracia era la que gobernaba; su sistema se fundaba en la esclavitud.

Appenzell, Glaris, Unterwalden, en estos tres cantones se puede hacer un juicio de la posibilidad real o ficticia del gobierno directo. La experiencia revela que los ciudadanos desempeñan la función legislativa: nombran determinados funcionarios, aprueban las cuentas o las reprueban, exigen responsabilidades; pero no pueden desempeñar, por ellos mismos, ni la función administrativa ni la jurisdiccional. Escogen de entre ellos quien los represente y quien desempeñe las funciones administrativas y la jurisdiccional.

Por otra parte, los Estados modernos se significan por su gran extensión territorial y su numerosa población. Es absurdo pensar que los ciudadanos pudieran congregarse como en Grecia. No todas las edades son propicias de intervención en la vida pública, y no pueden paralizarse múltiples servicios para tratar asuntos políticos; esto es, cada día se hace más técnica la función gobernante, y por ello reclama mayor especialización. Por todas estas razones, el gobierno directo es impracticable y nunca se ha practicado en rigor, ya que en materia administrativa y jurisdiccional, siempre ha sido necesaria la representación.

Las instituciones de gobierno semidirecto han surgido como una forma intermedia entre el régimen representativo clásico, que desconecta las relaciones entre gobernantes y gobernados, y la quimera del gobierno directo. Las instituciones de gobierno semidirecto son de procedencia suiza y son, principalmente: la iniciativa, el referéndum y el *recall* o revocación.

- **Iniciativa.** Es una institución mediante la cual los ciudadanos pueden intervenir para que se expidan determinadas leyes, es decir, el Parlamento no tiene como función exclusiva la legislativa, pues comparte ésta con los ciudadanos. La manera cómo se ejercita la iniciativa es que, un número mínimo de ciudadanos, previamente fijado por la ley electoral, presente a las Cámaras la conveniencia de que se trate en ella un problema determinado y se le de forma o solución libremente. Esta iniciativa se llama no formulada. En la iniciativa formulada no acuden los ciudadanos ante el Parlamento reclamando que se trate un problema, sino que ya presentan ellos las iniciativas para que el Parlamento las concrete y las publique. Para no invadir la esfera de acción del Poder Legislativo, y en virtud de que ciertas funciones no sean practicadas por personas que no tengan la preparación que reclaman las leyes, la iniciativa de éste carácter es excepcional.
- **El referéndum** tiene un carácter postulatorio; es decir, la función no se concreta en el orden de la elaboración de

la ley, sino hasta que en tanto no la autoriza la mayoría, del cuerpo electoral. Por medio del referéndum los ciudadanos pueden hacer que se apruebe una ley; que se modifique alguna de las ya existentes, o que se derogue alguna otra. El referéndum implica consultar al pueblo. Es por lo citado que el referéndum puede estudiarse desde el punto de vista de su constitución, de su extensión. Es clara la diferencia que existe entre referéndum e iniciativa, ya que en el referéndum no se vota sino hasta después de que se ha emitido el acto que se revisa.

Desde el punto de vista de su naturaleza, el referéndum puede ser constitucional, legal u ordinario. El constitucional implica la revisión de leyes constitucionales. El legal se aboca a leyes generales como el tipo de leyes que no tienen el carácter de organización de los poderes públicos ni los derechos de las personas; es decir, éstas no son sometidas a la opinión del pueblo. En cambio, de las otras sólo las leyes fiscales, las de tipo penal, las cuestiones electorales, los tratados internacionales, esos entran dentro del tipo de referéndum aplicado a leyes ordinarias.

Desde el punto de vista de su extensión, el referéndum puede ser total o parcial; total, cuando abarca toda la ley, parcial, cuando se revisa alguna parte de la ley.

- El *recall* o también llamado revocación. Mediante este sistema se puede destituir a los funcionarios por causas de

inmoralidad o ineptitud; esto es, aquellos que no cumplen con su deber o con sus funciones están expuestos a ser expulsados o removidos de las mismas. Es una forma técnica de lograr su destitución. En donde ha tenido plena vigencia esta figura es en Estados Unidos; se ha dado en llamar a este país la nación del referéndum. El *recall* o revocación, es un instrumento utilizado en Colorado, USA.

Existen otros sistemas que no deben excluirse, como es el caso del sistema plebiscitario. Napoleón I acudió a convocar a los ciudadanos para que aprobaran o desaprobaran aquellas elevaciones de Primer Cónsul a Cónsul Vitalicio, y de Cónsul Vitalicio a Emperador. Napoleón III también instauró en el país, de acuerdo con el sistema de su tío abuelo, el sistema de plebiscito. En la Época Moderna, Mussolini y Hitler han recurrido a este sistema.

En México no hemos tenido, en el orden federal, vigencia de instituciones de gobierno semidirecto. En San Luis Potosí, siendo gobernador de aquella entidad federativa don Rafael Nieto, se introdujo en la Constitución local la iniciativa, el referéndum y la revocación. Pero no han tenido eficacia y han debido ser eliminados de la Constitución local.

El gobierno semidirecto ha dado lugar a críticas y a elogios calurosos; es un problema complejo que reclama una honda educación pública. Cuando se aplica de manera obligada, no tiene éxito. No son aconsejables las frecuentes consultas al pueblo; es conve-

niente espaciarlas. Ha funcionado mejor el referéndum potestativo que el obligatorio, porque no hace que los ciudadanos se aburran o desinteresen de los negocios públicos. Hay también un hecho: los ciudadanos en los cantones suizos, en donde no existe la misma estructura de gobierno se desorientan respecto a la forma de votar. Los tratadistas dicen que es muy peligroso hacer consultas de esta naturaleza, sobre todo en temas que versen sobre materias constitucionales, fiscales, electorales o internacionales. La forma iniciativa y *recall* pueden tener mayor sencillez, pero en materia de referéndum el asunto se vuelve más complejo.

Los defensores de las instituciones de gobierno semidirecto hacen hincapié en que ellas aplican la lógica de la democracia, y mediante esta aplicación se deja intervenir en el gobierno a la forma electoral. El gobierno semidirecto permite que el pueblo tenga un efecto moderador. Las instituciones de gobierno semidirecto son calificada como “el poder moderador emanado del pueblo”.

## Gobierno Democrático

Desde la época antigua se habla de democracia y de dictadura. Los tratadistas clásicos, los filósofos como Aristóteles o Platón, discurren de manera constante sobre las características, aspectos funcionales y principios de la democracia.

En la antigüedad no se podía hablar de democracia, porque existía la esclavitud. La democracia implica la abolición de las disci-



minaciones; la democracia va contra toda discriminación racial, económica, ideológica y religiosa.

Es idea de la democracia que el sujeto del poder público sea el pueblo; idea emparentada con el principio de libertad, pero no equivalente, no idéntica a ese principio. Si la democracia se refiere a la libertad, subraya un punto de vista: el Estado debe tener limitaciones, su acción no es absoluta y hay una serie de posibilidades reservadas a la persona. El concepto de libertad, en el orden jurídico-político, se refiere a la autolimitación.

La democracia reposa en una filosofía optimista sobre el valor del hombre. Para el demócrata, los hombres podemos determinarlos, los de tipo medio, por nosotros mismos; el hombre es capaz de discernir por sí mismo sobre su destino. Esta posición optimista es la base de la democracia. Los hombres de tipo medio –dicen los defensores de la autocracia–, no pueden dirigirse a sí mismos. La filosofía democrática reposa en el consentimiento y presupone libertad de opinión y libertad de acción. Estos principios son negados por la autocracia.

Harold Laski dice que las democracias tienden a satisfacer las demandas económicas, políticas y educativas de los ciudadanos. Si las instituciones del Estado tienen como fin último dar satisfacción a las demandas de los ciudadanos, la Federación puede ser respetada. Los anhelos de los ciudadanos se realizan en forma de ley y se cumplen de manera constante.

A pesar de que en Grecia no existía propiamente la democracia, se usaba el método del régimen democrático. Este método era la libre discusión. Desde la rapsodia de *La Iliada* advertimos que los jefes del ejército, cuando tratan de tomar alguna determinación fatal, recurren a la discusión, y los más prudentes tienen un papel social respetable.

El cristianismo, por su parte, contribuye a enriquecer la noción democrática. Hay una afirmación cristiana sobre la cual se debe hacer hincapié: en los Evangelios, para Cristo no hay pueblos elegidos ni hombres elegidos; la única jerarquía reconocida por el cristianismo es la virtud. A los ojos de Dios, según el cristianismo, no hay hombre ni pueblo elegidos si no son virtuosos. Este es el criterio, en último término, de la democracia —naturalmente que secularizándolo—.

El Renacimiento se distinguió por la corriente humanista. Los humanistas ponen énfasis en la dignidad del hombre. Es cierto que el humanismo se desarrolló primero en la órbita de la cultura, no en los problemas sociales. Sin embargo, las ideas humanistas son el antecedente de las luchas políticas y sociales de los tiempos modernos. Humanismo político es el contenido de la Revolución Francesa, pues acaba con los privilegios y sienta los principios igualitarios de sangre y dinero. En rigor, la Revolución Francesa luchó contra los derechos nobiliarios nada más, ya que la lucha del dinero sigue en pie.

La Revolución Inglesa del siglo XVII, la Guerra de Independencia norteamericana y la Revolución Francesa, son episodios que coinciden en cumplir las instituciones típicas de la democracia política.

El socialismo hace ver que no basta con que el hombre tenga la papeleta del voto público y, en cambio, esté expuesto a morir de hambre, es necesario abordar el problema económico. Es así como se abre la época denominada por Sells “de la revisión de la democracia” —vivimos precisamente en este episodio—. La revisión de la democracia se ha suscitado primero sobre un plano teórico; después ha tomado carácter vital, combativo, en el orden ideológico. La concepción democrática romántica la presenta como si fuera una construcción dórica, simple y bella, sin complejos. De acuerdo con el concepto de Rousseau, el ciudadano a través de la mayoría no se equivoca. Por desgracia la experiencia revela que ésta es una interpretación quimerista, romántica y no ajustada a la realidad.

La base del régimen democrático es la calidad de vida del ciudadano. Unos países recurren a la formación ciudadana; otros a inventar, a mistificar a la ciudadanía, de tal suerte que fue como empezó a mistificarse el régimen democrático.

Esta crítica se ha acentuado más desde el punto de vista del socialismo. Los socialistas pusieron de manifiesto la importancia del dato económico. No puede haber democracia política sin democracia social. En un juicio severo se advirtió que no todos los ciuda-

danos tiene las mismas capacidades, que no todos tienen los mismos problemas, y que es necesario tomar en cuenta esta diversidad. Se realizaron diferenciaciones entre el hombre y la mujer; entre el hombre del campo y el de la ciudad, etcétera. Estos ajustes se han hecho en dos dimensiones: en el orden interno y en el externo. En el orden interno, la democracia busca lo que se ha dado en llamar “justicia social”. En el orden externo “paz mundial”.

Cuando el mundo está expuesto a las guerras, el régimen de consentimiento se rompe y surge, por obra de las circunstancias, un régimen de violencia. El problema interno de la justicia social no es más que la cuestión del reparto de la riqueza; es decir, la garantía de otorgar a todos los hombres un mínimo de posibilidades adecuadas para su desarrollo, seguridad en el trabajo, vejez tranquila y la posibilidad de contar con recursos necesarios para educar a los hijos.

Dice Laski que en un régimen demócrata, el hombre necesita la garantía de que puede trabajar; además del trabajo, tiempo de descanso para reponer energías y tiempo para la cultura y el ocio. Completando este cuadro, el hombre debe tener el derecho de pertenecer a un sindicato, a elegir sus creencias; afiliarse al partido político que prefiera y, además, estar en posibilidad de ocupar puestos públicos de acuerdo con el consentimiento ciudadano. En materia de educación, si el hombre no tiene un mínimo de conocimientos básicos, es un paria. El problema escolar, el problema político, el problema económico, están íntimamente ligados a las ideas del principio democrático.

Se habla mucho y se ha escrito más sobre la crisis que enfrenta la democracia. No es un problema nuevo. En el *Gorgias*, Sócrates discurre con uno de los sofistas y le pregunta ¿para qué sirve la retórica? Gorgias contesta a Sócrates “que la finalidad de la retórica es tener éxito en los tribunales, en las asambleas públicas”; entonces Sócrates subraya: ¿tener éxito en la justicia y en la verdad? El sofista dice que no importa ni la verdad ni la justicia, sino el triunfo, y plantea la idea de que el gobierno tiene un problema de moral, de conducta. Otro comentarista, el profesor Bonn, autor de *La Crisis de la Democracia Europea*, dice que la crisis de la democracia no es en el fondo, más que la crisis de la civilización.

## RÉGIMEN FEDERAL

Federación viene del término latino *fedus*, que significa pacto. El federalismo se establece sobre la base de un pacto entre comarcas, entre Estados. El primer problema que se nos plantea, al estudiar el régimen federal, es su ubicación en el cuadro general de las formas de Estado. Es necesario precisar previamente que las formas de Estado no son equivalentes a las formas de gobierno. Las formas de Estado se refieren a cómo se estructuran y combinan los elementos —todos— que integran al Estado; es decir, situación del territorio, población, orden jurídico y poder público. El problema de las formas de gobierno se refiere, de modo especial, al poder público, a las relaciones que guardan gobernantes y gobernados. El régimen federal es un asunto que cabe tratar en el capítulo de las formas de Estado y no en las formas de gobierno, aun cuando tiene repercusión en éstas. El Estado es el género, el gobierno la especie.

Dentro de las formas de Estado encontramos variedades, tales como: la unión real, la unión personal; el Estado unitario, el régimen confederado y el régimen federal.

- La *unión real* se caracteriza porque varios Estados se reúnen teniendo como denominador común una institución gobernante; por ejemplo, la monarquía. Ese es el caso de Austria y Hungría antes de que se desintegrara el imperio Austro-húngaro, antes de la Primera Guerra Mundial. La misma situación guardan Suecia y Noruega hasta 1905, solamente por obra de la comunidad del régimen monárquico.
- La *unión personal* implica que una persona o familia están en la posibilidad, o se les reconoce el derecho, de gobernar distintos Estados. Este fue el caso de Carlos V, emperador de Alemania y rey de España. Es también el caso de Inglaterra y de Hannover, cuando la Casa del mismo nombre mantiene ligadas a su autoridad la región de Hannover y la Gran Bretaña con sus dominios.
- El régimen de *Estado unitario* tiene como ejemplo típico a Francia. En el Estado unitario o centralista las comarcas no tienen autonomía; hay una absorción plena de la autoridad central. Por lo que se refiere a los funcionarios que gobiernan las regiones o comarcas, no tienen sino una autoridad delegada y no originaria; obran como represen-

tantes del gobierno del Centro. De tal suerte, la ausencia de autonomía y el carácter de las autoridades delegadas son elementos típicos del gobierno unitario.

- El *federalismo* se caracteriza porque no existe absorción de las comarcas y porque las autoridades de los Estados son originarias y no delegadas; es decir, emanan de sus principios constitucionales con intervención ciudadana. Es necesario tener en cuenta también los matices que distinguen a la Federación del régimen confederado. Hemos de decir previamente que el régimen confederado, sin que siempre se cumpla este criterio, precede al régimen federal. Esto ocurre en países como Estados Unidos, Suiza o Alemania; empero, esto no es una ley obligada, ya que los países latinoamericanos que han adquirido este régimen no han pasado por un régimen confederado.
- El *régimen confederado* está constituido por la unión de Estados miembros. Estos Estados tienen el derecho de secesionarse, de separarse cuando lo juzguen conveniente. Aparte de contar con este derecho, están ligados por normas de Derecho Público Internacional y no por normas de Derecho Público interno. El gobierno de la confederación no manda de un modo directo sobre el territorio y la población de los Estados que forman la propia confederación, sino que necesita previamente la aprobación del gobierno de cada Estado; tiene este tamiz para poder actuar en sus funciones

gobernantes. Este mismo gobierno carece, en cuestiones internas, de posibilidades ejecutivas. Es por lo general una dieta, un congreso o una asamblea quien las ejerce. Las facultades las tiene nada más en materia internacional.

Ahora bien, es importante destacar que en un régimen federal, los Estados miembros no pueden secesionarse, no pueden separarse cuando quieran. Las normas reguladoras que norman las competencias del gobierno, son de Derecho Público interno y no de Derecho Público Internacional. El gobierno federal tiene acción directa sobre el territorio y la población de los Estados; no necesita la aprobación previa del gobierno de cada uno para manifestarse. Por supuesto que el gobierno federal, para poder obrar lícitamente sobre territorios estatales, necesita requisitos previamente establecidos dentro de una Constitución. Encontramos, asimismo, tres Poderes en la Federación, y al lado de cada uno, tres Poderes de las entidades federativas.

En el estudio que realiza Smaine y que sirve de prólogo a la obra *El Federalista* realizada por Hamilton, dice que existen algunos antecedentes del federalismo que deben tomarse en cuenta: la Liga Aquea en Grecia, el Sacro Imperio Romano-Germánico de la Edad Media y la Confederación Helvética, americana y alemana.

Para evitar que los Estados se separen, se constituye el federalismo, el cual es un régimen de frenos y contrapesos por su especial organización estructural. En el orden federal hay un gobierno; en



el orden de los Estados existe otro gobierno; cada Estado tiene su propia organización pública. Hay, en consecuencia, dos gobiernos. Cada Estado tiene, por su parte, tres Poderes: un gobernador que integra la función administrativa; un Poder Legislativo y uno Judicial. Los Poderes de cada Estado se limitan mutuamente; pero, además, limitan a sus contrapartes federales, como los federales, por su parte, son una barrera para los de los Estados. Asimismo, el pueblo, por medio del sufragio es una nueva fuerza limitadora ya que frena el ejercicio del poder arbitrario. Y todavía se llega, finalmente, a un nuevo medio de contrapeso: la Suprema Corte de Justicia, quien decide sobre los casos de violaciones constitucionales.

Existe un pasaje en *El Federalista* en donde se sostiene que cuando se constituyó el régimen federal americano, los Estados cedieron una parte de su soberanía para integrar la soberanía nacional. A esto llaman los tratadistas “soberanía residual”. Cuando Alexis de Tocqueville visitó Estados Unidos, le sorprendió encontrar prácticamente roto el criterio de unidad indivisible de la soberanía.

Por otra parte, empezaron a surgir pronto especulaciones jurídicas de cierta importancia para explicar el problema de la soberanía en el régimen federal. Uno de estos críticos fue el político y jurista John Calhoun, quien afirma que este régimen es una entelequia, una idea sin realidad; si se le reconoce soberanía a la Federación, quiere decir que se trata de un Estado unitario; si se admite que los Estados tienen soberanía, se trata de una unión de Estados confederada. En contraposición a esta concepción surgen las doctrinas que tratan de explicar el federalismo como una coordinación de soberanías.

## ***1. Doctrina característica del federalismo***

Una síntesis a la europea, de los principios o doctrinas sobre las cuales reposa el régimen federal, ha sido realizada por el tratadista Mouskheli. Aquí encontramos expuestas con claridad las doctrinas que en Europa y Estados Unidos han privado sobre la materia.

Le Fure sostiene que el federalismo se caracteriza porque los Estados que componen este régimen tienen el derecho de darse su propia Constitución, la cual no debe ser incompatible en su ejercicio con la Norma Fundamental. Tienen que ser congruentes, las Constituciones de cada Estado, con el Código Político. A eso se llama “autonomía constitucional”.

Borel hace hincapié en que “en un régimen federal, los Estados intervienen en el gobierno nacional”. Esta intervención la realizan de dos formas: por intervención del Senado, o mediante reformas o adiciones a la Constitución.

Pablo Laband dice que la soberanía es incompatible con la situación de autonomía de las comarcas. En Europa no se concibe que pueda romperse la doctrina de la unidad y el carácter indivisible de la soberanía. Por eso Laband afirma que la soberanía de los Estados no existe. Solamente el Estado Federal es soberano; no los Estados particulares que componen esa unión.

Hans Kelsen ha realizado una importante construcción conceptual relativa al federalismo. Para Kelsen, el federalismo se

caracteriza por reposar en tres órdenes jurídicos: el de la Constitución Federal, aspecto básico sobre el cual se fundamentan las instituciones; el de carácter propiamente federal, es decir, las leyes emanadas de la Constitución General, pero expedidas por las autoridades federales, por el Poder Legislativo federal, y las leyes de tipo local que corresponden a los Estados, emanadas también de la Constitución y de sus Congresos estatales.

Dos interpretaciones han surgido alrededor de este triple orden jurídico: una alemana y otra norteamericana. En Alemania, en la época del federalismo que precedió al régimen nazi, se dió supremacía no sólo a la Constitución sino también al orden de las leyes federales sobre el régimen local. Contrariamente, en el caso de Estados Unidos se ha sostenido la doctrina denominada “de los poderes coextensos”. Según esta doctrina, la supremacía no le corresponde ni al orden jurídico federal ni al local, sino solamente a la Constitución. Como existe un reparto de competencias, dentro del capítulo de la competencia del orden federal son superiores las leyes a cualquier intervención de las de los Estados. Sólo la Constitución Federal es suprema. Ésta es, en esencia, la doctrina de los poderes coextensos de tipo norteamericano.

El régimen federal se sustenta, en última instancia, en un reparto de competencias. El artículo 124 constitucional dice que todas aquellas facultades que no se expresen de manera clara, precisa, categórica, como facultades federales, se reservan a los Estados. De suerte que aquéllas que no estén enumeradas en las facultades

del Poder Legislativo, del Ejecutivo federal, se entiende que son atribuciones de las entidades federativas. El artículo 73 también se refiere al reparto de competencias; encontramos que éste enumera las facultades del Poder Legislativo federal.

Ahora bien, los Estados pueden dictar su Código de Procedimientos Penales; además, pueden realizar obras especiales en materia de educación, de comunicaciones, en materia fiscal, etcétera. Generalmente el reparto de competencia toma en cuenta el criterio de que a la Federación le corresponde ocuparse de la paz, de la guerra, en general de las relaciones internacionales y defensa nacional. Tiene, además, el poder de tributación y la intervención que implica regular el capítulo de comercio. Cuando se trata de la vida, la propiedad, la libertad concreta de los habitantes del Estado Federal, esos aspectos relacionados con los Códigos de que hemos hecho mención, generalmente competen a los Estados.

Hay facultades que no se pueden separar adscribiéndose, exclusivamente, bien a los Poderes federales, bien a los Poderes de los Estados. Esas facultades se llaman concurrentes. En México se denominan concurrentes a aquéllas atribuciones que implican simultaneidad o coincidencia en su ejercicio; un ejemplo de esto es la materia fiscal o educativa, en que la Federación y el Estado intervienen por razones obvias. No priva la misma interpretación en la doctrina constitucional americana. En Estados Unidos se sostiene la tesis de que cuando la Federación no ha ejercitado una facultad que le confiere la Constitución, los Estados tiene la prerrogativa de ejer-

cerla y, contrariamente, cuando los Estados no han hecho uso de una facultad que les confiere la Constitución, entonces es la Federación la que puede aplicarla.

El federalismo nos presenta la organización del Poder Legislativo dividido en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores. Esto no quiere decir que no exista bicameralismo en los países que no tienen régimen federal. En el federalismo, el Senado es generalmente la representación de los Estados, y la Cámara de Diputados la representación nacional.

El Poder Judicial, especialmente el federal, es la máxima autoridad en el ámbito jurisdiccional; su órgano supremo es la Corte de Justicia; ésta tiene la facultad de decidir los litigios que versen sobre la intervención de la Federación en la competencia de los Estados o viceversa. Esta pauta proviene de Estados Unidos, y en algunos países de Europa, después de la Primera Guerra Mundial, ha tenido aplicaciones.

En Mouskheli hay un efecto, muy europeo, que es necesario señalar: la tendencia de identificar al federalismo con la descentralización administrativa. No existen equivalencias entre ellos, ya que el federalismo está caracterizado por un reparto tanto funcional como territorial de la autoridad, y la descentralización administrativa implica un problema más bien funcional; es decir, el federalismo es una división funcional y territorial del Poder. Funcional, porque su división opera por el reparto de competencias; territorial, porque los Estados cuentan con una adscripción especial.

## ***2. Desarrollo del federalismo en México***

De todas las formas de organización política sobre las que hemos discurrido, la única que ha planteado controversia de mayor gravedad ha sido la relativa al federalismo. En distintas etapas de nuestra historia se han enfrentado centralistas y federalistas.

Un país con la extensión territorial del nuestro, -antes de la Revolución Industrial mecánica y de sus aportaciones-, tan mal comunicado, con razas heterogéneas; consecuentemente, con costumbres, con dialectos, con formas de cultura contradictorias y teniendo la propensión de autonomía nacional que tiene, es claro que sea partidario de la Federación.

Cuando los españoles llegan al país y se encuentran con las diferencias económicas, raciales, culturales; con dificultades de comunicación y una gran extensión territorial predominantemente sujeta a cacicazgos, que ellos van sometiendo, generan una gran influencia sobre su población dado el temperamento de estas razas.

Ese afán de segregarse, de determinarse por sí sólo, es un rasgo característico del pueblo español. Cuando llega don José de Gálvez, visitador español, y después de examinar nuestras condiciones especiales, sugiere a los reyes de España, principalmente a Carlos III, la introducción de un régimen de Intendencias en vez del régimen policial que existía anteriormente. Este régimen, el de las intendencias, que es individualista, acaba por ser desvirtuado entre nosotros y

traducido en un factor más que acentúa el espíritu de segregación comarcana. Las Juntas Provinciales, introducidas a nuestro país de acuerdo al texto de la Constitución de Cádiz, fueron preparatorias del federalismo.

La época en que se reúne la Asamblea de la Constitución de Cádiz, Ramos Arizpe, en las Cortes de Cádiz y como diputado de Saltillo, presenta una *Memoria* que es de particular importancia para el estudio del régimen federal. Esta *Memoria* se refiere a la situación que guardan las provincias; a los problemas de comunicaciones, de justicia, de educación y del sistema militar sobre las provincias internas de Oriente; trata, además, de la forma en que son tratadas esas comarcas. Ya existe en la *Memoria* de Arizpe, un antecedente del federalismo del cual él se convertirá en campeón; encontramos en ellas, incluso, un atisbo sobre el reparto de competencias privativo del régimen federal. Ramos Arizpe sostiene la conveniencia de crear un Tribunal de Apelaciones, además de una junta de tipo legislativo.

Posteriormente, una vez consumada la Independencia, después de los incidentes que comentamos con anterioridad, los Estados todavía no constituidos presentan una tendencia a segregarse. Determinadas regiones, especialmente las que tenían fuerza y poder político, impusieron prácticamente al Constituyente que se adoptara el régimen federal; es el caso de Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Michoacán, Chiapas y Yucatán, comarcas todas en las cuales se desarrolló una corriente de opinión que cundió por toda la República, y

que forzó a Ramos Arizpe y a otros notables a la formación de una organización política que preparó y presentó, en enero de 1824, un Acta Constitutiva. Dicha Acta encontrará su desarrollo total en la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del mismo año.

Posteriormente, la polémica surgida entre federalismo-centralismo adquiere caracteres políticos intensos. Un defensor de los federalistas es don Mariano Otero, quien realizó un estudio sobre el particular. Destaca este jurista que un problema grave que estimulaba la autonomía de las comarcas, era el relativo a la dificultad de comunicación. Antes de la Revolución Industrial, de Saltillo a México, en los tiempos de secas, se hacían 16 días de camino; en tiempo de aguas, 32. Don Mariano Otero afirma que para que una correspondencia llegara a la California debían transcurrir casi seis meses.

Es el caso que cuando se produjo la intervención norteamericana, el sentimiento de las comarcas, la capacidad de autodeterminación consciente se manifestó con toda viveza. No acontece lo mismo en la época de la intervención francesa. Casos como el ocurrido en Nuevo León, Coahuila, Oaxaca, Michoacán o Sinaloa, aparte de otros más, nos revelan que este sentimiento comarcano va tomando un carácter singular. El hecho es que el mexicano tiene un arraigado apego a la patria chica.

El régimen federal ha sido objeto de vivas críticas y de luchas igualmente apasionadas. Críticos de éste régimen hacen hincapié



en que se trata de una ficción sin realidad auténtica. Se critica este sistema porque es una mampara del caciquismo y del problema fiscal: acumulación y mal reparto de contribuciones. Existe en esta época un tipo de contribución que suele radicar sobre la producción. Impuestos federales, impuesto de los Estados, impuestos de los Municipios, gravitan sobre la misma fuente de producción. Lucas Alamán defiende el centralismo; en defensa del federalismo encontramos a don Adolfo Bulnes, Justo Sierra, Mariano Otero, José María Luis Mora y Lorenzo de Zavala entre otros. Posteriormente, a don Emilio Rabasa. En el discurso de 'Las Profecías' fray Servando Teresa de Mier dice que su patria es Monterrey. No es enemigo del régimen federal, pero dice que para llegar a este régimen es necesario contar con una mejor preparación.

Así, el régimen federal se ha venido propagando por el mundo. En Europa, con los sistemas descentralizados; en América, con las prácticas de los Estados Unidos.

Bryce dice que el régimen federal es una especie de equivalencia de fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas; acción del centro a las comarcas, acción de las comarcas al centro. Afirma, asimismo, que el federalismo es una gran basílica que cobija las pequeñas capillas, que son los Estados. Francisco Pi Margall en *Las Nacionalidades* (estudio del federalismo español), afirma que el federalismo es la variedad dentro de la unidad; sin embargo, más que la variedad dentro de la unidad, el federalismo aspira a respetar la personalidad

típica de las comarcas en determinados aspectos, sin perjuicios. Más que de unidad, debemos hablar de unión que es un término más cargado de sentido político.

En el mundo se encuentra en crisis el federalismo; centralismo y federalismo son objeto de vivas críticas. En España, don Luis Jiménez de Azúa ha hecho ver la conveniencia de revisar el federalismo. Es la doctrina denominada del integralismo que ha tendido a revisar las formas clásicas del federalismo. Se ha hablado de organizar los Estados Unidos de Europa. No es extraña a la idea federal la necesidad de crear un super Estado.

## FORMAS DE GOBIERNO

El problema que se plantea al estudiar las diversas formas de gobierno se refiere a la organización de los poderes públicos, es decir, a cómo están estructurados. Para los pensadores dedicados a la especulación política este tema fue de particular preferencia en el siglo XIX; por ello, no sin cierta exageración se ha dicho que es un tema de paleontología política.

Este problema ha sido tratado con interés y no es, como se afirma generalmente, una cuestión exterior de las instituciones políticas; “forma es fondo”, dice el poeta veracruzano.

Bajo estas consideraciones, la importancia de la conformación que asumen las instituciones es relevante a la luz de las discusiones

despertadas desde la antigüedad clásica. El primer filósofo que se ocupa de las formas de gobierno es Platón. En *La República*, este filósofo idealista discurre sobre cuatro formas de gobierno: la monarquía, la aristocracia, la república o democracia y la oligarquía. Monarquía, gobierno de uno; aristocracia, gobierno de un selecto grupo; república o democracia, gobierno del pueblo, y oligarquía, gobierno de un grupo que no tiene títulos legítimos para ejercerlo, y que se funda en un interés particular.

Aristóteles destina mayor tiempo al desarrollo del problema. En su libro la *Política* establece un criterio para juzgar las formas de gobierno. Este criterio es el interés público y al respecto hace esta división: formas puras, aquéllas que se organizan con vista al interés público; impuras, las que no toman en cuenta el interés público. Formas puras para la clasificación aristotélica: la monarquía, la aristocracia, la república o democracia. Las formas impuras son degeneraciones de las formas puras; de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía, y de la democracia, la demagogia.

En etapa posterior, Polibio aprovecha las reflexiones de estos pensadores, especialmente la aristotélica y dice —queriendo establecer una ley histórica—, que a cada forma pura corresponde su degeneración; es decir, que el ciclo histórico que podemos localizar en el desarrollo de los pueblos es el siguiente: monarquía, tiranía; aristocracia, oligarquía; democracia, demagogia, y se repite el ciclo. En rigor, los postulados de Polibio no han podido confirmarse.

En la Edad Media, Santo Tomás de Aquino se adhiere a las ideas aristotélicas en las páginas del *Gobierno de Príncipe*, y llega a una conclusión: el mejor gobierno —dice—, es aquél en el cual hay una combinación inteligente de las formas puras, es decir, gobierno de uno asesorado por un grupo selecto apoyado en el pueblo.

Al inicio de la época moderna es cuando en realidad se enfrentan república y monarquía. Las primeras palabras de Maquiavelo en *El Príncipe*: “Hay Estados que tienen forma de gobierno monárquico y forma de gobierno republicano...”; he aquí ya la República enfrentada a la monarquía.

Montesquieu vuelve a la tradición aristotélica. Para él son cuatro las formas de gobierno: la monarquía, fundada en la obediencia; la aristocracia, con un principio basado en el honor; la democracia, que no es posible sin la virtud, y el despotismo que tiene como fuente el temor. La más difícil —nos dice—, porque exige un alto grado de responsabilidades en el ejercicio de la actividad política, de las formas de gobierno, es la democracia, porque tiende a apoyarse en la virtud ciudadana.

La república y la monarquía ofrecen perfiles que es necesario examinar por separado. Vamos a ocuparnos, previamente, de la monarquía.

La monarquía ofrece tres aspectos o formas: despótica, absoluta y constitucional. Con la monarquía despótica recordamos a León

Duguit: “el monarca dicta una ley, pero puede, a su arbitrio, recificarla; su capricho es la única fuente del gobierno”. En la monarquía absoluta, el monarca está ligado exclusivamente a las leyes que él dicta; una vez que ha autorizado la expedición de una ley, no puede derogarla. La monarquía constitucional nos dice que por encima del monarca, de su facultad de violar o no las leyes, está la Constitución; existe en esta forma de gobierno una clara división de poderes, con su respectiva competencia.

Los “monarcómacos” han advertido también que la monarquía puede ser: de derecho divino sobrenatural y de derecho divino providencial. El primero se aplica cuando Dios dispone que una familia se beneficie del mando. Para el segundo caso, cuando la Providencia deja que los hechos se desarrollen, y el pueblo y las circunstancias elijen al gobernante.

Frente a la república encontramos la monarquía constitucional. Inglaterra y los países nórdicos son un claro ejemplo de ésta última; aquí, se dice, a surgido el poder moderador. Un teórico francés, Benjamín Constant, en el siglo pasado, aduce dos argumentos para distinguir el poder moderador. El poder moderador o poder neutro se significa porque por medio de él la nación se encuentra representada por el rey: pasado, presente y porvenir. Es necesario que exista en el Estado —dicen los teóricos monarcómacos—, una fuerza imperial independiente de los apetitos de partido, que permita suavizar sus choques, y represente un elemento de estabilidad y de seguridad nacional.

Por su parte, los republicanos fundan su argumentación en la experiencia histórica. No todos los que ascienden al poder por herencia son capaces. Al lado de un Carlos V o un Felipe II, actúan un Carlos III y un Felipe III. Además, por capaces que sean los gobernantes, se forma en su entorno una camarilla que les impide entrar en contacto con el pueblo. Citan que un régimen monárquico es un gobierno personal, y los gobiernos personales son antidemocráticos. En los gobiernos republicanos existe la posibilidad de elegir a los aptos. Razones educativas, exigencia de responsabilidades y conveniencia; renovación y disolución de camarillas, son los elementos invocados por los republicanos.

Sería necesario también tomar en cuenta las oposiciones existentes para diferenciar las posturas que surgen al analizar los regímenes democráticos y los totalitarios. En rigor, la democracia es una forma de gobierno. Un régimen totalitario se destaca porque su consentimiento no descansa en la voluntad ciudadana; no existe el ejercicio de las libertades políticas; posee exclusivamente un partido político como órgano de la actividad estatal; no tolera la oposición o crítica periodística, menos a los personajes de mayor importancia; existe ausencia total para el ejercicio de las libertades políticas: del sufragio por partidos, de la crítica, de la oposición. El hombre existe para el Estado, y no el Estado para el hombre. Las ideas de raza, nación, clase social o religión se encuentran determinadas bajo un criterio de exclusividad de conformación, en los Estados totalitarios. Una idea religiosa, un concepto nacionalista, racista o de supremacía de una clase en el orden económico, determinan el Estado totalitario. Más que una forma de Estado, es una forma de gobierno.

La monarquía y la república siguen, sin embargo, en una situación de antítesis. Inglaterra, los países nórdicos, revelan cómo los países democráticos, en el orden político, son susceptibles de manifestarse en las monarquías. Se dice que estas monarquías reposan sobre la base de un espíritu republicano. República implica interés por la cosa pública; república y monarquía son temas contingentes relativos a la conformación de cada país, de su historia y de sus problemas. Un apasionado de la república decía: “Que bella era la república en los tiempos de la monarquía”.

### ***1. Tema americano de los regímenes de caudillaje***

El problema de un gobierno de caudillaje no es, en este caso, más que la aplicación de la doctrina de Fernando Lasalle sobre los elementos reales del poder, sobre una Constitución. No basta, en consecuencia, con analizar la estructura institucional que nace de una Constitución, si no se tienen en cuenta los elementos sociales en que ésta se apoya. Las declaraciones son ciertamente un programa fundamental de valor desde el punto de vista del ideal; sin embargo, tienen que cotejarse desde el punto de vista de su realización, de sus aproximaciones y de sus limitaciones.

Hemos de decir que el sistema de caudillaje es atributo de España y América. En algunos aspectos, herencia plenamente española; en otros, emanado de las prácticas militares de la época precortesiana.

En México han escrito sobre el caudillaje don José María Luis Mora, Lorenzo de Zavala, Francisco Bulnes. Son obras importantes:

*La Sombra del Caudillo* de Martín Luis Guzmán, y las argumentaciones de Cabrera, de Bulnes y Zavala, en esta materia. Un libro fundamental sobre el tema es de Domingo Faustino Sarmiento: *Facundo: civilización y barbarie*. En esta obra se encuentra trazada la silueta de un personaje que vivió en la realidad, un ambiente geográfico y un medio social conflictivo. Es recomendable también el libro del boliviano Alcides Arguedas: *Pueblo Enfermo*. Francisco García Calderón en *Las Democracias de la América Latina*, ha consagrado capítulos sagaces al mismo tema.

Respecto a escritores españoles, Valle Inclán escribió *Tirano Balderas*. Describe por su parte el caudillaje español, con el carácter desenfadado y la prosa fácil que lo caracteriza, don Benito Pérez Galdós en sus clásicos *Episodios Nacionales*; asimismo, un libro sintético sobre el tema es el *Manifiesto* de José Iturriaga y Aguirre.

Es necesario aclarar, previo a su análisis, que el caudillaje de América no es reductible a la forma de Roma. Cuando en la época de la República romana se presenta una situación de emergencia grave, en el interior o en el exterior, una guerra con el extranjero o problemas que implican un estado de anormalidad, órgano perfectamente legal como el Senado escoge a una persona para investirla con carácter de dictador. Investida esa persona con tal carácter, sólo mientras dura la guerra o la situación interior, que puede ser militar, debe rendir cuentas al Senado.

La tiranía es la antítesis de la dictadura, porque en la tiranía de la antigüedad no hay designación legal, no hay limitación en



el ejercicio ilimitado del mando, no hay posterior exigencia de responsabilidad.

El caudillaje hispanoamericano tiene su antecedente en los regímenes de origen militar, que son emanados de la organización indígena. Debe sumarse a esto el carácter impositivo de los conquistadores españoles. En general, durante el Virreinato se tendió a aplicar, en la América española, la doctrina de la mano de hierro. El gobernante debe ser un hombre con mano de hierro —se decía—. Claro que existían limitaciones por medio del régimen de Audiencias, por los Juicios de Residencia, etcétera; pero la distancia, el alejamiento y la propensión española de gobierno, hubieren de permitir la doctrina de la mano de hierro.

Con el movimiento independentista viene la disputa no sólo en México. La herencia de Simón Bolívar es peleada por sus capitanes. Los militares que estuvieron bajo sus órdenes no pudieron continuar la obra del genio venezolano. Surgieron de este movimiento grandes militares como Santander en Colombia, Santacruz en Bolivia y Páez en Venezuela.

En el régimen de caudillaje militar, dice el Dr. Mora: “basta la disposición de un grupo cerrado para dominar el giro de la vida política de un país, el curso de su actividad”. El ejército pone al gobierno a su servicio; las instituciones están subordinadas a él, y no desempeña la función de servir a las instituciones, de ponerse bajo la sujeción del gobierno. Don Lorenzo de Zavala cuenta cómo

de la reunión de un grupo de coroneles depende, muchas veces, la realización de acontecimientos para el cambio de nuestra estructura nacional. El cuartel es el órgano político de mayor importancia, y no la urna electoral. Las urnas electorales cuentan subsidiariamente. Es la adhesión personal organizada la que determina, en el ejército, su fuerza preponderante; adhesión personal de los jefes a los generales, de los oficiales a los jefes, de los soldados a los oficiales, etcétera. A través de esta estructuración piramidal se logra construir una casta.

La obra de Sarmiento, *Facundo*, está escrita en algunos capítulos con la visión de un sociólogo; en otros, con la belleza de un poeta, y en otros más, con la fuerza de un novelista. Sarmiento vive en la época en que, en materia sociológica, priva la doctrina de la supremacía del medio físico; es decir, la tendencia de convertir a la sociología en sociogeografía, doctrina que se encuentra superada y que influyó en Sarmiento. El autor enfrenta las características de la vida del campo con los atributos de la vida de la ciudad, y organiza un esquema: el de civilización y barbarie, que también no deja de tener cierto simplismo. La fuerza de esta obra está en la pintura vigorosa, en la animación vital del tipo de caudillo y del cacique. La figura de Juan Manuel Rosas aparece con un fondo trágico, rodeado de sus mazorqueros, aquella tropa que por asesinato mantenía la autoridad. Juan Facundo Quiroga fue un personaje que vivió realmente.

Dentro del sistema de caudillaje surgen diversas etapas: en la primera, los caudillos cumplen una misión histórica importante;

no es su obra expresión de violencia, sino equivalente a los monarcas absolutos. Ellos van sometidos a los caciques locales. Elevan muchas veces a los bandoleros en autoridad o los castigan con la fuerza bruta. Bajo esas condiciones realizan la tarea de unificar la racionalidad americana. Hacen la tarea de Luis XIV en Francia.

Una etapa posterior surge cuando el caudillo militar latinoamericano recurre, además, al apoyo de Estados Unidos. Se organizan a partir de este momento las satrapías militares, término aplicado a las personas, y se ponen éstos al servicio yanqui. A cambio de garantizarle a Estados Unidos la posibilidad de controlar determinadas riquezas como el petróleo, la plata, el comercio del plátano, del azúcar, se establecen estos sistemas de satrapía militar. Compañías de la importancia de la Bonnan Sher, quien ha controlado la caída de agua para la producción de energía eléctrica, han desarrollado una obra de carácter económico en su beneficio, a la sombra de esa institución que no está fundada en la legalidad. Este sistema es combatido por Sarmiento en Argentina, por Montalvo en Ecuador, por Martí en Cuba, por González Prada en Perú y por el Dr. Mora en México.

Ha sido combatida la institución del caudillaje militar en nombre de la necesidad de someter a la autoridad al imperio de la ley. Se habla de la antítesis militarismo-civilismo. El militarismo no es una cuestión de arreos exteriores, de portar o no charreteras; se puede ser militar con espíritu civil, y recíprocamente. Es el caso del general Urquiza, quien facilitó en Argentina la entrada de Sarmiento a la

presidencia; de García Moreno en Ecuador; en Argentina también de Bartolomé Mitre, historiador y militar.

Un espíritu civil implica sujeción a la ley, manejo probo de fondos públicos, respeto a las expresiones del voto público. En contrapartida, el caudillaje es la negación del voto público, del principio de la legalidad, de los dictados de la razón y de los manejos probos de los fondos públicos.

El régimen que hemos analizado es una forma patológica de los sistemas de gobierno de países que aún están en formación. Cuando no existe la posibilidad general de ponerse de acuerdo para resolver los problemas públicos, la solución lógica de éstos es la violencia.

## *Garantías individuales en el marco constitucional*

### NACIONALIDAD

*L*os artículos 30 al 33 de la Constitución Federal se ocupan del problema de la nacionalidad. El artículo 33 establece la distinción normativa que se utiliza para distinguir a los extranjeros de los nacionales. La definición de tipo excluyente negativo que nos da este precepto (son extranjeros los que no son nacionales), nos lleva a considerar a los nacionales con relación a las diversas orientaciones que en el orden doctrinal se han expuesto.

Debemos tener en cuenta que nacionalidad presupone la idea de Estado, de nación, es decir, no es un concepto que se traduzca o concrete únicamente a las personas; la nación es un valor colectivo, producto del pasado, con significado en el presente y con posi-

bilidades para el porvenir. La nacionalidad es el concepto individual de una persona ligada a una comunidad.

La población es un valor o hecho demográfico; el pueblo es un valor político; nación es un concepto sociológico, con consecuencias sentimentales, afectivas. Del contraste de la inmutabilidad siempre relativa del ambiente, en comparación con el cambiante orden social, se tiende a producir un proceso de exaltación del medio físico en que se vive. Surge una especie de mitología, dicen los que examina sociológicamente el problema. El patriotismo tiene en ese contraste una fuente muy interesante.

El valor de la nación da lugar a interpretaciones doctrinales de particular interés. Una de las más importantes es la que expuso Renán en una conferencia “¿Qué es una nación?” Para él, “son los hombres que tienen un mismo pasado y arraigo en un suelo”. Discrepando la opinión de Renán, un ilustre pensador escéptico francés del siglo pasado, ideólogo de la época moderna, José Ortega y Gasset, afirma que la nación se caracteriza “no por el apego al pasado, sino por la posibilidad de desplazarse en el porvenir, y tiene como mira el futuro”.

Frente a las doctrinas de Renán y Gasset, García Morente sostiene que la nación “es tanto arraigo en el pasado como proyección en el porvenir”, y que la nacionalidad se significa por características que le dan un sello inconfundible. Esa fisonomía nacional es calificada por García Morente con el concepto de “estilo”. La nación es,

sobre todo, un estilo, un sello y un modo de ser. El estilo francés se manifiesta en la literatura, en las artes, en la filosofía. Lo mismo se manifiesta en Montaigne y en Descartés.

En México encontramos un sello nacional en la literatura poética de López Velarde, en las nuevas corrientes pictóricas mexicanas y en la novela. Es así como las artes tienen el don de darle al ser humano su sentido nacionalista.

La nacionalidad, concepto jurídico de carácter individualizado, ha sido estudiada bajo tres tendencias fundamentales: la escuela de la tierra, de la sangre y del consentimiento; estas escuelas le brindan una fisonomía peculiar al concepto de nacionalidad. Los partidarios de la escuela de la sangre ponen énfasis en la idea de raza; es la consanguinidad la base principal de aglutinación nacional. De esta influencia viene nuestra Constitución al decir que el que ha nacido de padres nacionales dentro o fuera del territorio de nuestro país, es mexicano por nacimiento.

La escuela de la tierra pone en segundo plano la consanguinidad. Lo fundamental, dice, es haberse desarrollado en un determinado territorio. La tierra hace variar al individuo. El caso que mejor ilustra el punto de vista de la variación, es el de los criollos; esta mezcla de razas fue el elemento propulsor más importante del movimiento independentista, pues sufrieron la influencia del medio físico.

Por su parte, la escuela del consentimiento se funda en la libre voluntad. Se refiere principalmente a los extranjeros; ésta es la

puerta abierta para recibir la nacionalidad. Vivir en el territorio y desarrollarse en él, son factores que muchas veces no dependen de la voluntad. Sin embargo, debe dejarsele la posibilidad al individuo para que por sí mismo elija la comunidad de la cual quiere formar parte. La escuela del consentimiento da lugar a que nuestra Constitución establezca que los extranjeros pueden, de forma voluntaria, adquirir nuestra nacionalidad siempre y cuando reúnan ciertos requisitos. Así, pues, nuestra Constitución acepta a los naturales por la sangre y a los naturales por naturalización.

Durante el estudio del problema de la nacionalidad, la situación de la mujer es un tema de lo más debatido. Unos dicen que debe tener la nacionalidad de su esposo; otros doctrinarios se manifiestan porque se les permita escoger, por sí mismas, su nacionalidad.

Hay disposiciones constitucionales que benefician tanto a nacionales como a extranjeros: las garantías individuales. Los que nacen en los barcos o aeronaves naciones, se estimará que son mexicanos, porque se considera que los barcos y las aeronaves son una extensión del territorio nacional. Para los extranjeros hay una disposición restrictiva sobre su permanencia en el país, establecida en el artículo 33, que le da facultades al Presidente de la República para expulsarlos bajo ciertos requisitos.

En el estudio que hemos hecho, estableciendo como antecedente de la nacionalidad el valor colectivo nación, aparece un problema tanto sociológico como político: la afluencia de extranjeros



con la posibilidad de establecerse en Latinoamérica y adquirir cierta nacionalidad. En el siglo pasado, Juan Bautista Alberdi estudió este problema en Argentina y cita su famosa frase: “gobernar es poblar”. Sarmiento rectificó: “gobernar es educar”; y sostuvo con Alberdi una polémica sobre el tema. Rodó superó el punto de vista de Alberdi y Sarmiento. Para Rodó, gobernar, es ciertamente, atraer núcleos de hombres que vengan a poblar un país; pero es necesario educarlos, incorporándolos, asimilándolos. La nación impone a los nacionales, a quienes tienen apego a ella por razones consanguíneas o territoriales, una especie de arraigo de tipo agrario. Cuando se produjo la Primera Guerra Mundial, los gobernantes de Francia esperaron a que los alemanes penetraran su territorio para declararles la guerra. Este concepto agrario prevalece no sólo en Europa, sino en todo el mundo.

Hay peligro cuando la nacionalidad se vuelve agresiva o se vuelca en imperialismo para conquistar pueblos. En general, el bastardeo o desarrollo patológico del sentimiento nacional conduce a determinar un estado necesario con la nación, en detrimento no sólo de los extranjeros, sino aún de los nacionales, pues nace la dictadura.

Pensadores de caracteres diversos han dado expresión sintética a las distintas actitudes vertidas sobre el concepto de nación. Es así como Lamartine, poeta francés, define la nacionalidad, sobre todo, en torno de los muertos: “la patria es donde reposan las cenizas de los muertos”; Federico Nietzsche dice: “la patria es donde tengo un hijo”. Para Jaures: “la patria o la nación se resumen en la cuna y en las tumbas, en el pasado y en el porvenir”.

## CIUDADANÍA

La Norma Fundamental se ocupa de la cuestión relativa a la ciudadanía, en los artículos del 34 al 38. Desarrolla, además, en el orden federal, los preceptos correspondientes en la Ley Electoral de Poderes Federales. Así, ciudadano viene de la expresión latina *civis*. Es ciudadano, etimológicamente, el miembro de la ciudad. Groppali, tratadista de derecho público, en su libro *Doctrina General del Estado*, afirma que la ciudadanía implica la participación activa de la vida pública, en la vida del Estado. Esta participación activa define y caracteriza al ciudadano.

La ciudadanía no se agota en la periferia, en la facultad solamente electoral. La ciudadanía gira alrededor de la política. De *polis*, en griego “ciudad”, proviene de política: actividad consagrada al servicio de la ciudad, del interés público, esa es la política.

En los regímenes federales hay dos tipos de ciudadanía: la ciudadanía federal, para la elección de diputados, senadores y Presidente de la República, y la ciudadanía referente a las entidades federativas para elegir gobernadores, diputados locales y regidores de los Ayuntamientos.

La ciudadanía implica prerrogativas y obligaciones marcadas en la Constitución. Existen prerrogativas que son al mismo tiempo obligaciones; por ejemplo, el servicio militar, la función electoral, el desempeño de determinados cargos que son de elección. En con-

trapatida, existen otras manifestaciones que la Carta Magna hace que constituyan puramente obligaciones o prerrogativas; por ejemplo, el derecho de asociación o de reunión. La reunión se caracteriza por ser transitoria; la asociación conlleva cierta permanencia. La obligación de pagar impuestos no es privativa nada más de los ciudadanos, a pesar de lo que dice la Constitución, sino también de los extranjeros, ya que estos disfrutaban igualmente de los servicios públicos. Constituye una obligación y una prerrogativa, el envío de los niños a las escuelas públicas para recibir educación primaria gratuita y obligatoria.

En cuanto al servicio militar, dicen los tratadistas, se trata tanto de una prerrogativa como de una obligación. Hay dos caminos que presenta la Constitución para cuidar del servicio militar: uno es formar parte del ejército; otro, de la guardia nacional. El ejército es de tipo permanente y profesional. La guardia nacional es transitoria y no profesional.

La actividad ciudadana se orienta específicamente a la política; en la política adquiere su perfil y su fisonomía. Hay países que dividen a los ciudadanos en activos y pasivos. El ciudadano activo es aquel que puede votar y desempeñar puestos públicos. El pasivo se encuentra excluido del voto y sin la posibilidad de desempeñar algún cargo público.

Aristóteles estima que la política es el complemento de la ética. En las últimas líneas de su *Ética a Nicómaco*, Aristóteles anun-

cia cómo sus conceptos quedarán completados en su siguiente obra: la *Política*. Maquiavelo parece apartarse de la concepción clásica aristotélica; empero, en rigor no se aparta del pensador griego sino fragmentariamente. Esto es, tanto en *El Príncipe* como en los *Discursos sobre las décadas de Tito Livio*, Maquiavelo hace hincapié en la necesidad de que la política deje el grave sentido ético que preconiza Aristóteles.

La política no se traduce únicamente en participar en las urnas electorales mediante el voto. Nuestra época, por ejemplo, es típicamente política. Los problemas que se aportan ahora van a tener repercusión en el Estado. Es decir, la propiedad, el trabajo, la familia, la educación, la libertad, la autoridad, son temas que se traducen en disquisiciones de tipo político. Este carácter político de la época contemporánea es cada vez más vivo y más acentuado. En consecuencia, una actitud contemplativa a los problemas de la vida pública, extraña a los requerimientos políticos, es reprochable. Un clásico español, don Juan Manuel, condena al espectador que quiere colocarse en una posición de superioridad, que quiere apartarse desdeñosamente, con actitud peyorativa, de las actividades públicas.

La política, en un sentido superior, es negativa al egoísmo; es sacrificar de cierta forma nuestros propios intereses para ponernos al servicio del poder público. En México existen dos razones por las cuales adoptamos una actitud de indiferencia: por miedo ante el poderoso, y por servilismo ante el mismo. Esto se disfraza en asco

a la política, en vez de una intervención orientada a superar sus vicios y corregir sus corruptelas. El espíritu público tiende a alimentar el espíritu de interés; el privado, del egoísmo. Una política bien orientada conduce al espíritu público. En México, desgraciadamente, siempre predomina el espíritu privado sobre el público.

Hemos indicado que la actividad de naturaleza política supera las funciones electorales. Se hace política en cualquier actividad que tiene repercusión en la vida del Estado. En el momento en que se opina sobre una ley fiscal indebida, sobre una disposición educativa equivocada, cuando se censura a un funcionario que no cumple con su deber, cuando se tiende que un partido político se organice con el sello especial, la intervención es política.

Toda la democracia se asienta en los ciudadanos, su calidad depende de ellos. El ciudadano es la arcilla sobre la cual se construye el espíritu democrático. La capacidad democrática se manifiesta por su civismo. El civismo radica, dice James Bryce, en la obediencia a la ley y a las instituciones; en el amor a la libertad, en el acatamiento a las formas de trato tolerante y respetuoso de las opiniones ajenas, y en el don de saber ceñir la práctica a las formas civilizadas. En la América española puede hacerse el juicio de que la vida pública es pobre desde el punto de vista cívico; la educación es sumamente raquíta. Por eso ha podido decir Luis Alberto Sánchez que tenemos la ciudadanía del desencanto. Don Justo Sierra llegaba a afirmar la conveniencia de convertir el civismo en una especie de religión escolar.

## OPINIÓN PÚBLICA

El ejercicio de la ciudadanía implica el régimen de la opinión pública. Opinión pública es un término que no deja de adolecer de cierta variedad como el concepto de alma colectiva. Sin embargo, precisando un tanto el análisis, encontramos que opinión implica siempre un pensamiento, una actividad mental, un juicio. Y “pública” presupone el interés general, las preocupaciones de orden extraño a la pura individualidad egoísta o aislada.

La opinión pública tiene como marco de referencia la publicidad, es decir, se desborda del ámbito de la vida particular o privada. Empieza mediante un proceso muy elaborado: ideas expuestas en el ambiente académico, en agrupaciones de tipo científico, en las aulas, en las bibliotecas o laboratorios; se condensa después, forma cuerpo, una especie de bloque, para adquirir fuerza promotora formativa del espíritu de un país, orientándolo en determinado momento. La opinión pública tiende a regular, a conformar la actividad del Estado; a orientar sus funciones y dar fisonomía a los servicios públicos.

Su proceso formativo abarca distintas fases. Una de ellas es de tipo preparatorio, de incubación. Este proceso es lento. En la educación, en la prensa, en los partidos políticos, en los nuevos medios de publicidad de que disponemos, encontramos los elementos preparatorios de la opinión pública. Ésta se manifiesta en los regímenes de democracia constitucional, y adquiere su significación, que podríamos calificar de oficial, en el ejercicio del sufragio.

Los problemas que hacen referencia a la opinión pública han sido estudiados, en la literatura moderna, por Mannheim, Tonnis y Lowell. En la literatura de habla hispana ha sido tratado este asunto por don Francisco Giner, Adolfo Posada, Ortega y Gasset y Francisco Ayala.

Posada define la opinión pública no sólo como un modo de pensar, sino como un modo de sentir con la fisonomía especial: nos dice que no se queda en un débito platónico, sino que se traduce en actos, en resoluciones. Las ideas y sentimientos dan lugar a formas de conducta de tipo colectivo, de naturaleza social en este caso. Francisco Ayala establece que la opinión pública es producto de una compenetración de ideas, al principio puramente individuales, que se van fundiendo. Esta fusión es una característica de la opinión pública.

El régimen de opinión pública es, en gran parte, fruto de la filosofía de la Ilustración, del pensamiento de la democracia constitucional. Esta filosofía tiene como presupuesto el pensamiento de Descartes. En *El Discurso del Método*, Descartes desarrolla un pasaje en el cual hace una defensa a la capacidad del hombre para autodeterminarse. Nos dice este filósofo que teniendo el hombre capacidades mínimas susceptibles de desarrollarse, de educarse, para poder determinar su conducta, establece una filosofía afirmativa, optimista, de carácter estrictamente racionalista. Este pensamiento va a ser aplicado a la política por la filosofía de la Ilustración.

Nos dice Francisco Ayala que en el siglo XVIII, antes de la Revolución Francesa, el primer comentarista que citó el término fue Murcier de la Riviere; y que Necker, banquero suizo que fue Ministro de Luis XVI, quien tenía a su cargo la Hacienda Pública, dijo: “esta es la época de la opinión pública”.

Cuando la política se organiza bajo la influencia de ideas alemanas, francesas y americanas, se crean instituciones; se considera que la opinión pública les da fuerza y sentido. Las instituciones de un Estado de derecho no deben ser sino receptáculos que recojan las demandas de la población; deben ser como un cauce que vertere, que organice, la opinión pública.

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, el siglo XIX se considera, por muchos, como el siglo de la mentalidad. Después viene el racionalismo escéptico, pesimista, y con él aparecen los regímenes totalitarios. El racionalismo ha hecho crisis; con esta crisis se tiende a eliminar los medios clásicos, por decirlo así, usados para recoger los dictados de la opinión pública. Todos los medios de propaganda son aprovechados por el Estado. Empezando por la escuela, el periódico, la radio, el teatro, el cinematógrafo, el libro, todos los medios de expresión de las ideas se convierten en una función pública. No hay partidos de oposición; sólo hay un partido único, partido de Estado, que no hace sino someterse a las indicaciones derivadas del grupo que detenta el mando. La propaganda es el gran vehículo abocado a fabricar la opinión. Este medio está copiado de los sistemas comerciales más burdos. Es así como



funciona la propaganda totalitaria: ciertas noticias se abultan y otras son opacadas o no se dejan llegar al público.

Mannheim, en su libro sobre la situación de la juventud contemporánea, llega a la conclusión de que hay una serie de zonas que son incontrolables por el Estado, y que el habitante de un país llega a desconfiar de tantas noticias optimistas, de tantos panegíricos. En efecto, el Estado implica determinados servicios. El funcionamiento de sus instituciones oficiales se traduce en un mínimo de persuasión para quienes contribuyen al sostenimiento del Estado. El pago de impuestos, el servicio militar, la obediencia de las leyes, de las autoridades, no pueden hacerse porque sí, son para utilizar el término “spenceriano”, un mal necesario. Todas las instituciones políticas, aún en los regímenes totalitarios, tienden en el fondo a persuadir a las gentes de la bondad que persiguen. Ortega y Gasset dice que los déspotas inteligentes han sido los que se han adelantado a las demandas de la opinión pública; y llega a decir que el centro de gravitación es la opinión pública.

Como dice Talleyrand: “sobre las bayonetas todo se puede hacer, menos sentarse en ellas”.

### **MEDIOS FORMATIVOS DE LA OPINIÓN PÚBLICA**

Comenzamos por la educación, la cual tiende a la formación armónica del hombre. Esta formación implica el destruimiento de su personalidad. Sobre la base del desarrollo de la personalidad es como

se pretende construir, en las mejores formas, una democracia constitucional. La educación tiende, en consecuencia, a despertar lo personal, lo característico; no va dirigida a reprimir o suprimir las modalidades del carácter válido de cada sujeto.

La educación guarda una estrecha y singular relación con la política. La política tiene como misión orientar al pueblo, a educarlo; esto es, orientar individuos concretos, personas. Naturalmente, de la orientación respetuosa de la vida civilizada del hombre individual depende, en gran parte, la eficacia de los designios de la orientación del conglomerado. Educar es orientar, guiar. Ninguna disciplina se ocupa con mayor hondura, con mejores materiales mentales sobre la orientación del hombre, que la filosofía. La finalidad del filósofo es orientar al hombre sobre los problemas del mundo en que vive.

La educación abarca dos aspectos: orientación dogmática y orientación de carácter crítico. La dogmática reposa en principios que se juzgan indiscutibles, bien sea de orden religioso, bien de orden político o de cualquier otra naturaleza. La de tipo crítico, en cambio, no presupone principios intocables, tiende a realizarlo todo.

En el orden personal, toda educación empieza por despertar la vocación, por hacer que cada quien conozca sus mejores aptitudes. La vocación es el aspecto individual; la educación es el proyecto de esta vocación, ésta se organiza traduciéndose en servicio social por medio de la profesión. Por la profesión se puede obtener la mejor contribución de cada persona.

Se habla también de socializar la enseñanza. La socialización presupone la conveniencia de que el Estado, mediante políticas especiales, logre que no se frustren vocaciones que sin su intervención, quedan sin rendimiento por razones económicas de desigualdad, miseria en las familias de necesidad perentoria para poder lograr que los hombres se desarrollen cabalmente. El servicio y socialización de la enseñanza no es imposición de consigna, sino una necesidad.

La educación tiene primeramente un carácter teocrático, después aparecen nuevas formas. En México la etapa precortesiana es de tipo teocrático. Durante el periodo Colonial, una característica principal de la educación es que ésta se encontraba bajo la supervisión de la Iglesia Católica. Posteriormente, y al consumarse la Independencia, se empieza a hablar de la libertad de enseñanza; esta idea conforma la Constitución del 57.

El laicismo, antes de que se delineara en las leyes francesas de 1882, no adquiere una definición adecuada. Es de esta suerte que por laicismo se entiende en México, la abstención en las escuelas sostenidas por el Estado, de impartir cualquier idea religiosa o política. En Europa, un día de cada semana los padres de familia envían a sus hijos a instrucción religiosa; los padres escogen la religión. En Francia, el tipo clásico de la ley laica es la de Julio Ferry; éste sostiene simplemente que el alumno debe tener una mente libre para la libre crítica.

El tema del laicismo educativo inspiró a la Constitución de 1917. En 1934 se reformó el artículo 3o. para introducir en él otros conceptos como: racional y exacto del universo y la vida social; educación socialista; la tendencia del Estado a sostener la enseñanza que antes era de carácter privado. El primer concepto supone que todas las disciplinas científicas son susceptibles de estudiarse con un criterio positivista, es decir, dentro del principio aplicado de la causalidad: que no hay fenómeno, y que no hay manifestación del conocimiento que no esté regulada por el principio de causa-efecto. Las ciencias naturales están reguladas por la causalidad; las sociales son ciencias de valores, además, en ellas obra lo normativo. La historia, la filosofía, son conocimientos que gravitan alrededor de una finalidad, de un valor. No es aplicado aquí el principio de causalidad.

Desde el punto de vista de la educación socialista, el Congreso, al expedir la reforma, no se puso de acuerdo; la Cámara de Diputados parecía inclinarse (de los textos de la discusión se desprende) por el materialismo económico. En cambio, en la Cámara de Senadores se habló de un socialismo inspirado en la Constitución, un socialismo mexicano. Una vez que surgen los exégetas del artículo 3o. aparecen tanto socialistas como intérpretes, y resulta de todo esto un verdadero caos.

El último principio en cita dio lugar a movimientos especiales, invocando la aplicación de los principios que están catalogados en el capítulo de las garantías individuales. En contra de esta actitud

que tiende a hacer del Estado el principal promotor de la educación, surgen tendencias que sugieren entregar a la Iglesia Católica ese control. Esa doctrina da lugar a la opinión de que el Estado no debe suplir a los particulares. Se hace la crítica, sin embargo, de que una de las finalidades del Estado es la cultura, y la cultura se transmite por medio de la educación. El Estado es un órgano promotor de la cultura, y no puede renunciar a uno de sus fines específicos, el cual abarca la conciencia individual.

La reforma al artículo 3o. tiene vigencia transitoria. En 1941 la Constitución es de nuevo reformada en su artículo 3o. y se introducen principios que son admitidos por todos los grupos políticos: la educación debe tener como finalidad el desarrollo armonioso de la personalidad, el respeto a la familia, el amor a la patria, sincera o insinceramente, no son contradichos en nuestro país. La reforma educativa a que nos referimos, obra de Jaime Torres Bodet, tiene, además, otra particularidad que es criticable: la improcedencia del amparo por lo que se refiere a las escuelas privadas.

En materia educativa, en general, el criterio válido lo revela la experiencia: es posibilitar el desarrollo de la iniciativa libre, el conocimiento de la propia personalidad, los rendimientos personales de la vocación.

Cada régimen político tiende a imprimirle un sentido a la educación: la teocracia busca acervo en los creyentes; la monarquía, súbditos fieles, y la tendencia democrática es formar ciudadanos

capaces de vivir por sí mismos. El Estado no debe cumplir sino una función supletoria de la iniciativa privada; es muy peligrosa la doctrina que dice: “los únicos particulares que pueden sostener escuelas son los acaudalados”.

## PERIODISMO

Una de las manifestaciones más representativas del espíritu moderno es la prensa. El periodismo se desenvuelve, después de la Revolución Industrial mecánica con gran rapidez; el periodismo es el vehículo de las fuerzas dinámicas de la sociedad en que nos desarrollamos, y con intensa vivacidad transmite informaciones y juicios sobre las informaciones que proporciona. No nos explicamos el mundo moderno sin la concurrencia de los periódicos.

La prensa tiene sus antecedentes en los boletines que en la época de Roma, en la época de César, se usaban. Estos boletines, situados en sitios públicos, pueden servir como un primer antecedente. Posteriormente, a fines de la Edad Media y principios de la Moderna, principalmente, las casas de banca o comercio italianos reciben informaciones de sus corresponsales, ya sea de tipo político o de interés general. Cuando al final del siglo XVI España ataca a Inglaterra y termina con la Armada Invencible, Roberto Cecil, Ministro de Isabel, expide algunos boletines para tener informado al pueblo. Finalmente, en el siglo XVII aparecen los periódicos propiamente dichos.

El primer periódico a la usanza moderna es *La Gaceta* de Francia, en la época de Richelieu; publicación surgida a iniciativa del médico francés lleno de inteligencia, de audacia y actividad mental, llamado Teofrasto Renaudot. Al ocurrir la Revolución Inglesa, uno de los problemas más debatidos fue la conveniencia de dar libertad a los periódicos. Discurrió sobre este problema el poeta John Milton, autor de *El Paraíso Perdido*. Ya en el XVIII encontramos los periódicos.

En rigor, el periodismo se va a desenvolver al mismo tiempo que la escuela primaria se defiende. Después de la Revolución Francesa se establece la obligación de concurrir a las escuelas de tipo elemental, las cuales abarcan la enseñanza de la lectura y la escritura. Para mantener el hábito de la lectura, los periódicos desempeñan un papel fundamental, y el periódico viene a convertirse en algo así como el libro del pueblo.

Dos funciones relevantes cumple la prensa escrita: proporcionar información sobre los acontecimientos más importantes, y emitir juicios u opiniones que valoren estos mismos acontecimientos. La parte informativa y la parte editorial integran las funciones cumplidas por la prensa diaria. Puede compararsele, al periódico, con un foro donde se discuten los problemas públicos.

Los periódicos se han organizado de acuerdo a dos sistemas: el de ejercer la actividad periodística en un ámbito de la actividad privada, o hacerla depender de los órganos del Estado. Esto último

es muy peligroso; sin embargo, este sistema ha prevalecido en los regímenes despóticos, cesaristas. Bonaparte, por ejemplo, no permitía que hubiesen periódicos de oposición. En el Estado “hitleriano” se hacía esta apreciación por uno de los Ministros: “el nacional-socialismo nunca se equivoca; en consecuencia, no podemos permitir que se nos critique en las columnas de la prensa”. Con esta declaración se advierte de un modo gráfico el control que existía por el poder público del periódico, y con ello, éste medio informativo deja de desempeñar un papel regulador, de freno, de la actividad gobernante.

El otro sistema de que hablamos permite el mercantilismo; permite subordinar a la prensa a intereses comerciales. Todavía no se logra, en el orden de la experiencia, salvar la serie de obstáculos existentes que permitan tener una prensa saneada; es decir, en primer lugar la posibilidad de criticar a los hombres del gobierno y, en segundo a los hombres de negocios.

El comentarista español don Salvador de Madariaga, en su libro *Anarquía y Jerarquía*, dice que los periódicos sean entregados a los partidos políticos o a las universidades, y que se haga del periodismo una profesión universitaria. Iniciativa interesante pero que no pasa de ser sino un proyecto que no ha llegado nunca a aplicarse.

Por otra parte, los periódicos necesitan, en cuanto a su actividad diaria, límites para que se impida que sus puntos de vista, informaciones o juicios de valor degeneren en informaciones difamatorias



o calumniosas. El periodismo representa el peligro de que si no hay sanciones penales, se dedique al chantaje. En Inglaterra, las leyes más enérgicas se imponen a los periodistas de mala fe. En Alemania, en la época de Bismarck se utilizaron corruptelas periodísticas en forma grave. Una partida del presupuesto era conocida como “el fondo de los reptiles” como se les calificaba a los periodistas que vendían su pluma.

La información periódica cotidiana es un elemento fundamental de la vida moderna; no puede ser un poder espiritual regulador de los sentimientos e ideas de la época contemporánea. Ortega y Gasset afirma que esta tarea corresponde a las universidades: que el periodismo estudia los problemas cotidianos, y las universidades, las ideas eternas.

Arturo Schopenhauer acusa al periodismo moderno de ser sensacionalista: “para circular se publican noticias llamativas, falseando los hechos”. Esta crítica de Schopenhauer no debe desdeñarse. Oswald Spengler, en *La Decadencia de Occidente*, dice que la civilización contemporánea se caracteriza por su superficialidad, que es de tipo periodístico; que el periodismo es evidente en la filosofía, en la novela, la música, en todas las actividades del pensamiento. Independientemente de las críticas anotadas, no podemos privarnos del concurso de periódicos; es más, en nuestra época el hombre que quiere influir en la opinión pública, debe tener contacto con el periodismo. Si analizamos a los hombres más ilustres de la época actual, muchos de ellos han escrito en periódicos: en México tene-

mos el caso de Bulnes, Justo Sierra, Altamirano, etcétera. En la América de habla española a Martí, Montalvo, Sarmiento, Mitre, Alberdi, quienes fueron notables periodistas.

Un tratadista de Derecho Constitucional, Carl Friedrich, ya se ocupa de la influencia de la radio en el ámbito de la información periodística. Dice que existen dos sistemas de organización en el servicio de radio: uno es el control ejercido por el gobierno, y otro es el que se deja a la iniciativa privada. En Inglaterra el servicio de radio es público y se utiliza, en política, por los opositores al gobierno; es utilizado también para difundir la educación científica, cultural, etcétera. En México, el ejercicio del periodismo se deja en manos de los particulares.

Los inconvenientes de que esta actividad se deje a los particulares, es equivalente a lo que sucede en el caso del periodismo: surge la comercialización, y con ella el espíritu mercantilista y el afán de dar preferencia a las manifestaciones de lucro antes que a la formación educativa del pueblo. En Estados Unidos la actividad radiofónica es comercial.

## PARTIDOS POLÍTICOS

La expresión implica parcialidad, fracción, es decir, la idea de partido es antitética a la de totalidad. Un partido político es una comunidad de ciudadanos. El primer requisito que se requiere para su formación y pertenencia es ser ciudadano. La organización comu-

nitaria de ciudadanos, que es un partido, tiene carácter de permanencia, no es fortuita, no es accidental, tiende a vivir independientemente de sus directores o miembros transitorios.

Los partidos políticos proponen, como medio, apoderarse del poder político; como fin, implantar un programa de soluciones concretas a los problemas de un país. Dos actitudes que son esenciales en la inteligencia humana, dan su fisonomía a los partidos políticos. El hombre tiende o a recibir las soluciones tradicionales, o a introducir, ante nuevos problemas, formas inéditas, y a ensayar de una manera audaz las aportaciones que él va creando. De aquí nace la tendencia conservadora y la revolucionaria.

En Inglaterra encontramos los primeros partidos políticos de la época moderna. Éstos nacen cuando es rey Carlos II, en la segunda mitad del siglo XVII. Dos partidos se constituyen en esta época: el liberal y el conservador, ambos con sus problemas delimitados: liberal, supremacía del Parlamento sobre el monarca; conservador, supremacía del monarca sobre el Parlamento.

Los primeros partidos que aparecen en Estados Unidos, son el demócrata y el republicano. Nacen en el siglo XVIII y actúan hasta el principio del XIX, pero ya se bosquejan como tales en el gobierno de Washington. El partido demócrata, representado por Jefferson, tiende a acentuar la autonomía de las comarcas; el republicano, representado por Hamilton, teme el peligro de la desligación, y tiende a apretar los vínculos federales.

Durante el curso de siglo XIX, surge en Inglaterra la crisis de los partidos políticos clásicos. Mientras eran dos, era sencillo desarrollar las actividades políticas; sin embargo, con la aparición del partido irlandés, que trata de obtener la autonomía de Irlanda se van gestando diversos conflictos. Luego, aparece el partido laborista, órgano de las corporaciones de tipo obrero, encargado de recoger y encauzar las demandas laborales.

No es el sistema de partidos políticos exclusivos del régimen parlamentario, pero es en este régimen donde tienen más vida ya que en los regímenes parlamentarios el órgano básico de control político es el Legislativo.

Mediante la oposición se puede hacer una fuerte crítica a los actos de gobierno, y establecer un control sobre los actos que realizan los organismos públicos y las leyes aprobadas, ya a la luz de la experiencia, son realmente dignas de que se sigan aplicando. La oposición implica la exigencia de establecer responsabilidades para los funcionarios públicos. Responsabilidad y oposición son principios característicos del sistema de partidos políticos.

En Inglaterra tiene tal importancia la oposición que, inclusive, el jefe del grupo más importante de ésta en el Parlamento, tiene la calidad de funcionario y se le llama “la oposición de su Majestad”. La han organizado de acuerdo con su temperamento político, pues no se concibe la vida pública sin discusión.

Por otra parte, se ha criticado con rigor al sistema de pluralidad de partidos políticos. Dos comentaristas deben mencionarse entre los más críticos: un alemán, Tieppel y un ruso, Ostrogorski, quien escribió el libro de crítica fundamental y de estudio más documentado sobre partidos políticos. Se dice que los partidos políticos acaban por no tener contacto con el pueblo; que éstos degeneran en grupos personalistas que buscan su propio medro, desvirtuando las demandas del pueblo. Estas críticas, fundadas en la suplantación del pueblo, son hechas por los críticos de los partidos políticos. Tieppel se inclina por la disolución de los partidos y por la simple representación de las corporaciones de tipo cultural, pero, especialmente, económico; deben tenerse en cuenta las fuerzas económicas.

El unipartidismo es característica de los regímenes totalitarios. En el sistema unipartidista cabe nada más un partido que es un órgano del Estado en materia política. Este partido interpreta la idea de clase social, de nación, de raza como en Alemania, de religión como en España. El régimen unipartidista ha distado mucho de ser un éxito, ya que un sólo partido no puede representar a la unidad nacional, no puede hacerlo sino en forma violenta; deja, en realidad, de ser partido. Un partido, para ser parcial, implica la convivencia con otras parcialidades.

En México no tenemos tradición de partidos políticos. En realidad no tenemos aquí partidos políticos. Don Toribio Esquivel Obregón, en un capítulo de su libro *Influencia de España y Estados Unidos sobre México*, afirma que en nuestro país solamente dos insti-

tuciones actúan como partidos políticos: la Iglesia y el Estado. A la Iglesia no le corresponde la política, debe ser apolítica. Esto le da su fuerza moral y, dentro del capítulo que le corresponde, la autoridad que debe tener sobre los fieles. El Estado no debe actuar como partido para hacer que sus miembros queden en el poder.

Han sostenido en México las ideas para la organización de un partido liberal y un partido conservador, don José María Luis Mora y don Lucas Alamán. En rigor, han surgido líneas doctrinales muy importantes. Si analizamos la situación encontramos que no hay grupo político, abierto o encubierto, que no tenga vinculaciones con el Estado, con la Iglesia o con los intereses plutocráticos.

La Constitución consagra un principio democrático. Este principio implica que la opinión libre de los ciudadanos se manifieste. La existencia de un partido de Estado es contradictoria de la Constitución. Los partidos funcionan para vigilar a los funcionarios públicos, o para retirarles su confianza. En consecuencia, si están financiados con fondos del Estado y manejados por funcionarios públicos, no pueden desempeñar estas actividades. También se hace una severa crítica al partido de Estado, porque va en contra de los principios de la Revolución. El pueblo, por sí mismo, elige a los funcionarios públicos que son de este carácter. Esto es contradictorio al principio de la libertad de sufragio.

Uno de los peligros que se apunta es la llamada liderocracia, gobierno de líderes que cometen toda clase de mistificaciones y

fraudes. Carl Friedrich nos dice, por otra parte, que en los países de autocracia la ropa sucia se lava en casa, en forma realmente sigilosa, sin que trasciendan las corruptelas o los malos manejos. En un régimen democrático, mediante el sistema de crítica, la ropa sucia se lava públicamente y se puede pedir cuentas.

### ESTUDIO DEL SUFRAGIO

La importancia que tiene el sufragio en la teoría del régimen constitucional democrático ha dado lugar, dice Ruiz del Castillo, a que se constituya una disciplina autónoma con el nombre de Derecho Electoral.

El Derecho Electoral debe ocuparse de todos los aspectos técnicos que se refieren al sufragio: su organización, funcionamiento, y condiciones que lo caracterizan. El sufragio es definido por Posada en una monografía destinada a este tema y que lleva por título *El Sufragio*, como “el mínimo de participación expresa de los ciudadanos en la vida del Estado”.

Esto es, se traduce individualmente en una operación de carácter electoral, y que es el voto que cada quien realiza. Se vota cuando se deposita en las urnas electorales una boleta seleccionando a determinado candidato. Sin embargo, cabe de antemano hacer una salvedad: el sufragio no se refiere sólo a funciones electivas; puede también aplicarse a funciones resolutivas. Traducido en funciones electivas, tiende a escoger funcionarios públicos; en el otro caso,

se trata de la aplicación de los principios de las instituciones de gobierno semidirecto: cuando se consulta sobre una iniciativa de ley o sobre un referéndum.

Para los partidarios de la doctrina de la soberanía popular, el sufragio es el medio por el cual la soberanía se manifiesta; además, es un mecanismo para lograr la representación popular. Asimismo, es la institución de mayor importancia en un régimen que tiende a organizarse en forma constitucional. Ahí en donde se le reconoce al pueblo el carácter de titular último del poder público, el sufragio debe tener mayor relevancia y da lugar a tres modalidades: se le considera como un derecho, un deber y una función.

El sufragio como derecho, deber y función, merecen tratarse de forma precisa, aunque sea suscintamente. Se estima el sufragio como un derecho, porque se considera que es una facultad inseparable de la persona humana de intervenir en la vida pública y ejercitar sus derechos públicos (entre éstos, uno de los más importantes es el que se traduce en la posibilidad de votar). La escuela del contrato social y la de la soberanía popular, han reivindicado el carácter de derecho que corresponde al sufragio. De las especulaciones de Rousseau se estima que hay fundamentos para darle al sufragio esta categoría.

Por otra parte, le otorga el carácter de deber, al sufragio, por razones claras de entender: un régimen democrático que se asienta en la opinión del pueblo, no puede tener vida si los ciudadanos no



se ocupan de los negocios del Estado. En consecuencia, para que la democracia no sea una idea vaga, una abstracción, el sufragio se estima que es un deber, un medio de organizar la participación de los ciudadanos en la vida del Estado.

Finalmente, el sufragio es catalogado como una función. Una función en el Estado es de naturaleza pública, de carácter permanente, continuo y necesario. Cuando el ciudadano vota, por más que piense en sus intereses personales al comparecer en las urnas, ya eleva estos intereses, ligándolos a un partido, a la categoría de negocios de categoría pública. Frente a los problemas de enseñanza, de trabajo, etcétera, al votar se ejerce una función pública; no se piensa únicamente en el interés privado sino que éste se proyecta a las cuestiones del Estado.

El sufragio, traducido en voto individual, es una operación; además, es una función complicada. Hipólito Taine, autor de *Los Orígenes de la Francia Contemporánea*, cuenta la confusión que sintió cuando votó por primera vez. Natural es de pensarse que si a un hombre como Taine le ocurrió esto, a gentes de menor preparación les invada una zozobra. Hay un peligro: el peligro del electoralismo. Don Francisco Giner de los Ríos dice que “no hay que caer en la superstición electoral; no hay que creer que el sufragio es infalible, que no puede equivocarse nunca”. No es deseable, tratándose de cargos de naturaleza técnica. Un caso concreto de esto es el desastre ocurrido al sufragar para elegir Jueces o Magistrados.

Hemos, de esta suerte, tratado el primer problema que se propone, lógicamente, en el estudio del sufragio: el problema de ¿qué es el sufragio? El segundo tema a tratar es la amplitud del sufragio.

Desde el punto de vista de su extensión, el sufragio puede ser universal o restringido. Se llama universal cuando no existe requisito o cortapisa de limitación por consideraciones de sexo, raza, fortuna o educación. El sufragio universal obedece a una corriente que tiene como lema: un hombre, un voto. Aquí se aplica, por excelencia, la doctrina del sufragio como derecho. Tan luego como se aplica o se tiende a aplicar el principio democrático, inmediatamente surge el requerimiento de organizar el sufragio como universalidad. La corriente de universalizar el sufragio arranca en Francia, después de la Revolución de 1848 que destronó a Luis Felipe de Orleans y que acabó con la restricción del sufragio, por fortuna.

Desde el punto de vista de las restricciones, el sufragio implica cortapisas. Además de aquéllas que no admite el sufragio universal, admite otros aspectos: puede limitarse por consideraciones de edad, nacionalidad, reputación, raza o fortuna. Vamos a ocuparnos de las primeras en la siguiente exposición.

Las restricciones desde el punto de vista de la edad tienen una justificación que es absolutamente clara. El hombre que no ha llegado a un mínimo de edad carece de experiencia, de conocimiento sobre los problemas de carácter público. El niño, el adolescente,

no tienen un juicio fijo, sino que, naturalmente, se ve influenciado por las diversas impresiones de orden externo. A medida que se desarrolla el hombre, a medida que crece (pues educación no es solamente obra de las aulas, sino también de la experiencia misma), puede tener un conocimiento mínimo de las cuestiones públicas. Esa es la razón por la cual se fija la edad de veintiuno o veinticinco años para ser ciudadano.

Las restricciones desde el punto de vista de la nacionalidad presuponen la ciudadanía o nacionalidad del votante. Se considera que el apego a la nación deber ser básico para ser ciudadano. Hay una excepción a esta regla: la URSS. En esta Unión de Repúblicas no se necesita ser nacional para ser ciudadano; priva la opinión de que el ciudadano obrero es internacional.

La restricción desde el punto de vista de la raza ha privado en los regímenes totalitarios, sobre todo bajo las ideas del nazismo. El nacional-socialismo alemán tendió a eliminar de los cargos públicos a los israelitas y a sus descendientes.

Las restricciones en cuanto a la reputación de los individuos se refiere, generalmente, a los delincuentes. Verse involucrado en algún ilícito trae aparejada la pérdida de los derechos políticos (entre ellos, el sufragio). Además, tiende a prohibirse este derecho a los quebrados, como en cierta época de Francia; en México no ocurre esto. De suerte es que influye fundamentalmente la conducta privada o pública y, concretamente, es una antítesis de la ciudadanía

la delincuencia. La ciudadanía se funda en virtudes que son extrañas a las características de negación de las normas básicas del Derecho que son quebrantadas a través de los actos delictuosos.

Por último, desde el punto de vista de la fortuna, las restricciones provienen de que se estima que tener una propiedad da madurez de juicio, prudencia y serenidad. Para organizar el cuerpo electoral entre los propietarios, se hace un censo. También es un criterio la percepción de emolumentos y pago de impuestos.

El tratadista francés del siglo pasado Benjamín Constant ha defendido la conveniencia de restringir el sufragio por fortuna. En su *Política*, él hace defensa de este sistema que es el régimen censitario; se llama censitario por el censo. La experiencia ha demostrado que no es conveniente este sistema. El juicio que mejor puede aplicarse a este caso, es el que la riqueza no da civismo; no basta tener una propiedad, percibir determinados emolumentos, para ser buen ciudadano.

### ***1. Restricciones desde el punto de vista educativo y de género***

Las restricciones que se hacen desde el punto de vista educativo se han querido traducir en un requisito mínimo de exigibilidad que el ciudadano sepa, cuando menos, escribir y leer. En México don Emilio Rabasa, en sus libros: *La Constitución y la Dictadura*, el *Juicio de Amparo* y *La Evolución Histórica de México*, exige como un requisito mínimo para sufragar, aparte de la nacionalidad, edad, etcétera, saber leer y escribir; defendió este principio en la Constitución de 1857.

Las razones que expuso Rabasa son: si no se sabe leer y escribir, no se pueden comprender los programas que ofrecen los distintos partidos políticos; además de la comprensión y sentido ideológico de los programas que se proponen, saber leer y escribir permite hacer un análisis de los antecedentes de los candidatos de cada partido. En la época de la Revolución Francesa, un convencional: Boissy D'Anglas, dijo que la lectura y la escritura forman en el hombre una especie de sexto sentido.

No obstante parece que este requisito es poco discutible, la realidad histórica ha ofrecido una experiencia poco curiosa: el jurista español don Ángel Osorio Gallardo, al referirse a la revolución sostenida con Francia en 1808, hace ver cómo las clases más cultas se pusieron al servicio de los invasores, el pueblo ignorante fue el que procedió con mayor espíritu cívico. En México, Martín Luis Guzmán hace un juicio más duro respecto de determinado sector de las clases cultas, que, en febrero de 1913, durante el cuartelazo de Huerta, se pusieron en contra de Madero.

Don Salvador de Madariaga, crítico español, en su libro *Anarquía y Jerarquía* sostiene que la ciudadanía es una vocación. No a todos los hombres les interesa la vida pública; hay una parte que siente repugnancia por la política y tiene, en este aspecto, un lastre de inferioridad. Sostiene Madariaga que hay que excluir a ese grupo de espectadores. Además, sostiene que se deben reunir ciertos requisitos como el de prestación de servicios públicos, la concurrencia a prestar servicios escolares, de beneficencia, en forma gratuita.

Por otra parte, las restricciones desde el punto de vista del género, tienden a eliminar a la mujer de toda actividad política. Se ha pronunciado contra esto una corriente feminista asentada en los países nórdicos de Europa: Inglaterra, Dinamarca, Suecia y Noruega; corriente que tiende a expandirse en todo el mundo.

Los defensores del feminismo arguyen que conceder los derechos políticos a la mujer, es aplicar nada más, lógicamente, el principio democrático; que la mujer es persona como el hombre, y teniendo el carácter de persona, no hay razón para colocarla en ese plano de inferioridad en que por la restricción en materia política queda colocada.

Los que están en contra de que se conceda el sufragio femenino, sostienen que la vida pública es incompatible con la vida doméstica que a la mujer le corresponde vivir. No se concibe que una madre tenga el puesto de un diputado. Además, la mujer es más susceptible de tutorías que el hombre. El hecho es que los feministas presentan el caso de una Emilia Pardo Bazán, Concepción Arenal, Madame Curie, eminentes mujeres excluidas de la política.

Cuando las mujeres desempeñan puestos en las oficinas públicas, en la enseñanza, en todos los órdenes de la actividad que les permite sus condición social, en ese mismo momento surge el movimiento feminista. Creyeron los partidarios de esta corriente, que con la participación femenina en la vida pública se acabarían las guerras. No sucedió así, pero evidentemente sí se registró alguna

experiencia, como lo ocurrido en Gran Bretaña: una elevación en la vida cívica en dos aspectos importantes: en materia educativa y municipalidad.

Las Constituciones dictadas después de la Primera Guerra Mundial se encaminan a concederle a la mujer derechos políticos. Victoria Ocampo, escritora argentina, dice que no se puede hacer un juicio sobre la participación de la mujer en la vida pública, hasta en tanto esta participación no sea vigorosa; que cuando a la mujer se le otorgue plena participación, se operará un cambio superior al de la Revolución Industrial, porque cambiará el espíritu del niño hacia la paz mundial.

Ortega y Gasset afirma que la influencia de la mujer trasciende más allá de la vida política, es más vigorosa en la atmósfera mundial. Su influencia se manifiesta por su poder de agradar, al querer el hombre aceptar determinadas formas, al querer atraer a la mujer, se va plegando irremediabilmente a sus dictados. Dice Ortega que hay épocas de cultura masculina y épocas de cultura femenina; la primera etapa de la Edad Media, el periodo de los castillos feudales, es una época de cultura masculina. Por su parte, en las Cortes provenzales, en el Renacimiento italiano, influyen preponderantemente en la vida social las mujeres.

La primera Constitución que reconoce la necesidad del sufragio femenino, es la del Estado Americano de Wyoming, la cual introduce

en 1889 el sufragio para la mujer. Mucha tinta se ha derramado discutiendo este problema pero, en general, las Constituciones todas tienden a reconocer que a la mujer se le deben otorgar derechos políticos.

Uno de los temas más debatidos, es la superioridad del hombre sobre la mujer o la de la mujer sobre el hombre. A propósito de esta discusión, se ha dicho que es redundante, por cuanto que el hombre, como hombre, es superior a la mujer; y la mujer, como mujer, superior al hombre. Un pronunciamiento que no deja de ser exagerado pues cabe recordar el juicio que no se cumple en todos los casos: decía Catón que “los hombres gobiernan al mundo, pero las mujeres gobiernan a los hombres”.

## ***2. Organización y emisión del sufragio***

Desde el punto de vista de la organización del sufragio, éste puede ser individual, familiar o corporativo. El sufragio individual no es más que la aplicación del lema de las corrientes del sufragio universal: “un hombre, un voto”; es decir, por el hecho de ser persona se debe otorgar la ciudadanía y votar.

El sufragio de carácter familiar, en cambio, se apoya en otro punto de vista: el hombre más útil es el padre de familia. La paternidad da lugar a que se adquieran responsabilidades y situaciones sociales e individuales de cada naturaleza, que se juzga que deben ser la base del régimen de ciudadanía. Este sistema, además hace la



siguiente estimación: la sociedad elemental es la familia; la sociedad en general, no es más que una síntesis, una agregación armónica de familias. El régimen del sufragio, apoyado en la familia, se ha traducido en dos formas: darle el voto únicamente al padre de familia, o conferir a cada padre tantos votos como hijos mayores tenga. Esta última forma está en boga en Portugal, bajo el sistema totalitario, paleado característico del gobierno de Oliveira Salazar.

El sufragio de carácter corporativo tiene como criterio de estructuración el oficio. Se considera que el hombre que no trabaja no debe ser ciudadano. En este rubro, el sufragio puede ser directo o indirecto, siempre desde el punto de vista de su emisión. En el sufragio directo, los electores son los ciudadanos todos; no existe mayor limitación fuera de los requisitos que la Constitución y las leyes electorales determinan. En cambio, en los sistemas de sufragio indirecto, el ciudadano elige a un grupo de entre sus miembros para que ocupen los cargos públicos. Por ejemplo, en Estados Unidos se escogen electores quienes son los que, en última instancia, deben hacer la designación del Presidente de la República. Esto en realidad es una ficción, porque los ciudadanos son contratados por los partidos políticos. Los partidos dan a sus electores orientaciones sobre quien debe ser el Presidente.

En España el sufragio indirecto para la Presidencia de la República se aplicó de manera un poco más compleja; ello durante la época en que se trató de aplicar la Constitución de 1931. Esto es, un número de electores, llamados “compromisarios”, número igual

al número de diputados juntos, hacían la elección de Presidente de la República. El sistema indirecto prevaleció en Francia para elegir a los senadores durante la tercera República. En México ocurrió lo propio, en la época de la Constitución de 1857.

El sufragio directo o indirecto, individual, familiar o corporativo, puede, ya en la operación concreta del voto, adoptar distintas formas: público, secreto, único, plural, múltiple. El voto público ha sido defendido por el tratadista inglés Jonh Stuart Mill. Éste sostiene que cuando el ciudadano comparece ante la urna correspondiente, debe decir por qué persona o por qué partido va a votar. Stuart Mill afirma que este sistema estimula el espíritu civil.

El voto secreto lo ha defendido un italiano: Orlando quien dice que los argumentos de valor civil, de espíritu público, se desarrollan mejor mediante la exhibición del voto ante los miembros de cada casilla; son argumentos teóricos, porque hay fuerzas económicas, intereses religiosos, que cohíben ya que es indispensable guardar el sigilo para que no se presione.

El voto único consiste en el derecho de votar por una sola candidatura. El voto plural, es la posibilidad de votar varias veces: primero con la calidad mínima de ciudadanos, después con la de padre de familia, por ejemplo, o con la de profesionista. En Bélgica estuvo en vigor alguna vez el sistema del llamado voto plural. El voto múltiple se puede realizar en varios distritos electorales, empero este sistema es propicio para el fraude.

El sufragio emitido bajo estas clasificaciones puede organizarse sobre distritos electorales o no, sin tener otro carácter. El distrito es una circunscripción territorial delimitada en función del número de habitantes; es decir, ahí donde existe un mínimo de habitantes se puede realizar la elección de determinado representante. Hay tres sistemas para hacer la organización, tomando en cuenta este criterio, sufragio uninominal, escrutinio por listas, colegio nacional único.

El uninominal se apoya precisamente en la división de distritos. Los tres son aplicables para el caso de elección de Parlamentos, sin embargo, en el uninominal, por cada distrito electoral se elige un representante propietario y un suplente. Este sistema es el que se encuentra vigente actualmente en México para efectos de la Cámara de Diputados.

En cuanto al escrutinio por listas, el ciudadano, al votar, puede inscribir tantos nombres de personas como curules de representantes existan al Parlamento. Este sistema tiende a corregir los inconvenientes del localismo de que adolece el sistema de sufragio uninominal. Sin embargo, el propósito de acabar con este problema no se lleva cabalmente, de ahí el otro procedimiento.

Ahora bien, la política de campanario no es superada mediante el escrutinio por lista pues es excesiva en el régimen de sufragio uninominal; hay que dar la posibilidad de que entren a las Cámaras hombres que aunque no sean nativos de un distrito, tengan espíritu cívico, positiva reputación. De ahí el sistema de colegio nacional único.

### ***3. Representación proporcional***

El concepto de representación proporcional no debe confundirse con el de representación proporcionada. La representación proporcionada, dicen los tratadistas franceses Barthélemy y Duez, se funda en esta relación: por determinada cantidad de habitantes, se debe elegir un determinado número de candidatos; empero la representación proporcional dista mucho de referirse a esto, pues se refiere únicamente a la conveniencia de que las minorías estén representadas en el Parlamento. En consecuencia, se aplica a elecciones que se refieren al Congreso, al Poder Legislativo, y no al Poder Ejecutivo. Con este sistema de representación proporcional se busca la posibilidad de que los grupos más serios tengan cabida en los Parlamentos, se hagan oír sus programas y las voces de sus defensores.

Asimismo, la representación proporcional se define como producto de una experiencia. Se sostiene muchas veces que candidatos que han obtenido la mayoría del sufragio, en realidad tienen una mayoría ficticia, porque sumando los votos de los candidatos derrotados, la suma es mayor a la mayoría que favorece al triunfador. El lema del partidario de la representación proporcional es: “sufragio universal, sufragio igual y representación proporcional”.

Un atisbo de este tipo de representación, no llevado a la experiencia, se encuentra ya en Francia en la época de la Convención de 1793. Quien difundió la figura de representación proporcional

en Francia es el matemático George Geone; en Inglaterra lo hace el maestro Tomas Wright Hill. Luego aparecen en Suiza, Víctor Considerant y Tomas Hare. El hijo de Tomas Wright Hill estuvo en Australia, y bajo su influencia se hizo el primer ensayo de representación proporcional en las elecciones municipales de Adelaida, en 1840; en 1855, Dinamarca lo establece. Existe una famosa ley en la historia del proporcionalismo en materia electoral: la Ley André. Pronto la representación proporcional empieza a adoptarse en Suecia, Holanda y Bélgica.

Es importante destacar que la representación proporcional ofrece graves problemas cuando se trata de organizarla pues tiene dos formas fundamentales: la denominada aritmética y la empírica. La empírica se resuelve en cuatro procedimientos fundamentales. La aritmética se traduce en uno solo pero con distintas variantes. Se distingue la aritmética de la empírica, en que la primera pretende un rigor matemático en la elección; mientras que la otra solamente aspira a una aproximación. La forma empírica de organización ha dado lugar al voto acumulado, al voto graduado, al voto limitado y al mínimo electoral.

Es voto acumulado, aquél por virtud del cual el ciudadano puede, disponiendo de varios votos (en realidad, es un voto plural), hacer que se suscriban por él a favor de un solo candidato o de varios. Así, candidaturas que perderían las elecciones tienen la posibilidad, por este camino, de ganarlas. El voto graduado es más complejo. Se pueden inscribir varios nombres, pero según el lugar

en que se colocan, es la preferencia que se les da en la candidatura, y así se les otorgan las curules. El voto limitado se destaca porque, teniendo que elegirse determinadas curules, se apartan ciertos puestos para las minorías.

Finalmente, el mínimo electoral. Por éste medio, el ciudadano vota por distintos distritos. Es una forma aplicada del voto múltiple. Naturalmente que el candidato también puede aparecer por distintos distritos postulados. En esa forma sale adelante en condiciones inesperadas. Son artificios, como se advierte, más o menos sutiles para dar entrada a las minorías en las Cámaras.

Respecto a las características del procedimiento aritmético, éste se traduce en realidad en lo que se ha dado en llamar el cociente electoral. Este sistema parte de la siguiente operación matemática: se divide, después de hacerse el cómputo, el número de personas que han votado por el número de curules; una vez que se ha hecho la suma de las personas que han votado, al analizar la cantidad de votos que cada candidato ha obtenido, se exige, para poder triunfar, la primera división. Por tal operación es que lleva ese nombre de sistema aritmético. A pesar de que aquí se trata de implantar el rigor matemático en forma cabal, existe siempre un problema: el de los residuos o empates; esto es, nunca los candidatos sacan exactamente el cociente que resulta de la división entre los que votaron y las curules, y de ahí vienen los fraudes. Una crítica que se ha hecho a la forma de elección proporcional implica que para que este sistema funcione se requiere de un alto grado de educación política del ciudadano.

John Stuart Mill fue partidario de este sistema en el siglo pasado. Walter Bagehot, por otra parte, fue su enemigo. En la época moderna ha defendido este método en Francia, Barthèlemy y Duez; Harold Laski por otro lado ha sido un fuerte crítico de él. Si para los panegiristas de este sistema aquí no se hace más que seguir, realmente, dentro del sentido característico del régimen democrático, en los regímenes de carácter parlamentario, son los partidos políticos los que integran el Consejo de Ministros.

Cuando un Parlamento está compuesto de grupos y subgrupos, cuando no existe una mayoría compacta, la cabeza de gobierno se forma a base de coaliciones. En consecuencia, el gobierno es débil, el Parlamento se atomiza y se forman grupos y subgrupos. En este sentido, no se puede realizar una actividad gubernativa únicamente a base de energía y eficacia. Hay hechos graves que invocan los críticos. Orlando, en un famoso artículo que publicó en Buenos Aires, cita un hecho apasionante: en el gobierno italiano, anterior a la dictadura de Mussolini, durante varios años no podía ser más grave el ejercicio de la autoridad; es decir, por falta de respetabilidad ésta no podía hacerse obedecer; se suscitaron en consecuencia, paros y huelgas y con un golpe de audacia se establece el régimen fascista de Mussolini.

Federico Neumann se ha referido al fracaso de la representación proporcional en Alemania bajo la Constitución de 1919. Francia es uno de los casos más impresionantes, porque su gobierno ha tenido los problemas propios de los regímenes de carácter presi-

dencial. El ensayo no se ha hecho, pero presentaría el peligro de que el Parlamento no eligiera a los Ministros. El Parlamento hace las leyes o debe hacerlas y se ocupa de vigilar el manejo de los fondos; en un sistema de representación proporcional, estas actividades serían imposibles.

#### ***4. Representación de intereses***

Con este tipo de representación se propone organizar al Poder Legislativo, dándole la posibilidad de votar al hombre que trabaja, teniendo en cuenta su profesión u oficio.

La representación de intereses se funda en un criterio distinto, diferenciado del sufragio universal. Aquí se pretende evitar que un mismo representante pueda serlo, lo mismo para los profesionistas que para los hombres de ciencia, o para los vagos o mal vivientes. Sólo los hombres útiles a la sociedad pueden tener derechos ciudadanos. La representación de intereses quiere también corregir las formas calificadas de geográficas o territoriales. No representan los diputados, dicen los criterios de las características de esta elección, fundada en los territorios, intereses sino kilómetros cuadrados. El partidismo también tiende a ser corregido por medio de este sistema.

La representación de intereses tiene antecedentes en Platón y Polibio. Ya en la antigüedad clásica comienza a pensarse en la conveniencia de estructurar al Estado en su aspecto Legislativo, te-



niendo en cuenta este punto de vista. Esta representación ha sido defendida por diversos comentaristas. Un anarcosindicalista, José Proudhon, fue su más ferviente defensor en Francia; en Bélgica, Guillermo de Gref. En épocas recientes el tratadista de Derecho Constitucional León Duguit ha defendido esta postura, por más que este autor no es partidario de llevar al extremo esta representación, sino combinarla con el sufragio universal.

Asimismo, esta representación ha dado lugar a tres grandes corrientes: el gremialismo inglés, el sovietismo ruso y el corporativismo italiano. Los gremialismos tienden a realizar un cambio en la organización política; las gentes deben constituirse en organizaciones sindicales. Estas organizaciones son las que integran las funciones públicas, empezando por los Municipios hasta llegar a los Poderes de carácter nacional. En realidad, la idea fundamental del gremialismo inglés es la de equiparar el Estado con el valor de los gremios, sin embargo, no ha llegado a experimentarse de forma absoluta.

Dos socialistas ingleses, Beatrice y Sydney Webb, han sugerido que el parlamentarismo se integre en dos cuerpos: uno de carácter económico, fundado en la representación de intereses, y otro político, fundado en el sufragio universal. De esto creen que puede derivar una situación beneficiosa.

El sovietismo ruso arranca del taller, de la fábrica local, para luego organizar a las autoridades en el Municipio, en la región, en

el país. Especialmente el soviet (Consejo de Trabajadores) es el órgano de representación básico para la integración de los cuerpos legislativos, del tipo de la asamblea que cumple la función legislativa o debe cumplirla. También se integra por diferenciación de oficios y profesiones.

El corporativismo italiano estuvo en boga en la época de Mussolini, con el famoso Estatuto o Carta de las Corporaciones de 1927. El criterio corporatista sostiene que todos los oficios y profesiones deben organizarse por sindicatos, tanto de trabajadores como de patrones. El régimen corporativista italiano se constituye así, teniendo en cuenta los distintos intereses de la industria, de la agricultura, del comercio, de la banca, de las profesiones, de las universidades especialmente. Se forman sindicatos especiales que integran corporaciones armónicas, enlazando el interés patronal con el interés de los trabajadores. Cada corporación se encarga de establecer las bases del contrato colectivo de trabajo y se les estima como un órgano del Estado; sus resoluciones, en consecuencia, son obligatorias.

El régimen de representación de intereses presenta, sin embargo, graves problemas. Cuando se ha querido ensayar este régimen en un sistema de Estado de derecho constitucional, no ha tenido el éxito esperado. Cuando en Alemania se dictó la Constitución de Weimar en 1919, el Consejo Económico del Reich, integrado en los términos de esta Constitución, no tuvo eficacia; quedó opaco. Barthélemy y Duez dicen a este respecto que se

presentan dos problemas, y critican este sistema diciendo que rompe la unidad nacional, que tiende a aumentar el individualismo sindical y plantea el problema de a quién darle el sufragio. No se sabe a quién darle la mayoría de representantes: ¿se le va a dar a los que tienen mayor número de miembros en cada organización sindical? ¿a los más capaces? ¿a los universitarios? El segundo problema surge al lado del egoísmo individual; el egoísmo sindical de dar preferencia a los interesados del grupo. Se rompe la unidad nacional en la integración de los cuerpos legislativos.

La representación de intereses también es enjuiciada por cuanto que el especialismo es en el mundo moderno cada día mayor. Ortega y Gasset dice que vivimos dentro de la barbarie del espacialismo. Anatole France critica la tendencia de verlo todo a través de la vitrina de la especialidad. Ortega y Gasset dice que el valor de lo diferenciado por razones de especialidad o de profesión es relativo; que los cuerpos profesionales están también movidos por el interés político. En la primera ocasión en que Ortega fue miembro del Consejo de la Universidad, éste se dividió. Y no puede darse, dice el ensayista español, un cuerpo más especializado que una Universidad; un consejo más especializado que el de esta naturaleza.

Otra crítica ha emanado de que lo político obedece al interés general, y lo económico, al interés particular. Lo económico, por ello, debe estar subordinado a lo político. Los grupos constituidos con carácter económico, tienden a controlar determinados beneficios y se desentienden del resto de la comunidad. La comunidad

de intereses también es atacada por cuanto que viene a significar una ruptura a la necesidad de dirección, de síntesis, de integración, que es la política. Esta ruptura no se realiza, porque siempre acontece que lo económico queda en plano subordinado.

Posada recuerda, a propósito, una vieja frase francesa, haciendo notar cómo los intereses de carácter humano deben ser más importantes que los de carácter profesional; esta frase reza: “ama tu profesión, pero ámala no más en función de profesional, en función de hombre”. El humanista uruguayo Rodó dice que “la profesión humana más importante es la profesión de hombre”.

El inglés Laski llega a la conclusión de que es indispensable, en el Estado, la influencia del político, el cual tiene una mentalidad generalizadora que tiende a articular, porque dispone de las capacidades de síntesis y de integración. Es la política, dice Laski, una especialidad: la especialidad de elegir a los especialistas, las formas de especialización por intereses son útiles nada más desde el punto de vista consultivo. Es así como se ha llegado a pensar que antes de que las asambleas legislativas resuelvan un problema, tengan a la vista el dictamen de los conocedores en la rama de la vida social que va a ser afectada por una iniciativa de ley que se está estudiando, pero con el papel de consejo, no de resolución. La última palabra debe decirla un cuerpo que tenga esta representación, no el interés personal, particular, egoísta de grupos o subgrupos constituidos de las más diversas formas.

## 5. *Obligatoriedad del voto y el sufragio en México*

El sufragio tiende a hacerse obligatorio en diversos países del mundo. Han practicado este sistema Bélgica, Dinamarca, Suiza, Hungría. La manera de darle obligatoriedad al sufragio es sancionar el voto. En rigor, lo que debe ser obligatorio es el voto. Los Estados Unidos han establecido un impuesto: el llamado impuesto del voto. Es por medio de un sistema de sanciones como se logra hacerlo obligatorio. Estas sanciones varían: lo mismo pueden ser impuestos o pérdida de derechos políticos o fijación de listas de los que no han querido hacer uso de sus derechos cívicos, o imposibilidad de llevar títulos honoríficos, tanto nacionales como internacionales.

No faltan, sin embargo, objeciones al sistema de voto obligatorio. La abstención suele ser, en ciertos casos, la manera de obtener un voto. Además, la mayoría debe manifestarse espontáneamente y no que implique obligación, coacción. Sin embargo, ha dado buen resultado el voto obligatorio, porque presiona a los ciudadanos a ejercer ese derecho.

El ex senador argentino don Alfredo Palacios, universitario y político distinguido, ha estudiado la manera de reprimir el fraude electoral. Reunió Palacios, en un pequeño libro, sus discursos pronunciados en torno de esta institución en el Senado, que luego publicó en un pequeño estudio sobre la situación de las Universidades argentinas en la época de la autonomía. Todos aquellos aspectos sancionables son —para Palacios—: la violencia, el reparto

de dinero, el reparto de bebidas embriagantes y el ofrecimiento de puestos públicos. La manera que él sugiere para subsanar el problema es sancionar de un modo penal, enérgico, estas manifestaciones contrarias al civismo; también sugiere una serie de restricciones del tipo de la privación de derechos políticos, o bien limitando ésta a un término, o bien privación de la libertad durante un término fijado por el Código Penal; pena de orden pecuniario, etcétera.

En algunos países se ha querido organizar el sistema del sufragio estableciendo tribunales especiales. Estos tribunales funcionan ya en Cuba, Chile y Nicaragua. Sin embargo, en cierto sentido ha sido muy discutible la función de un Tribunal electoral. En realidad la eficacia del voto o su respetabilidad no consiste en la existencia de tal o cual órgano, sino en la pureza, en la calidad del ciudadano. Si los ciudadanos son suficientemente fuertes para hacerse respetar, esa es la mejor garantía. Si no se sabe quiénes son los electores, es absolutamente consecuente la comisión de todo acto de fraude. Para empezar a eliminar las prácticas fraudulentas se necesita que exista un censo, una clara identificación ciudadana, y que esta identificación quede establecida mediante el reparto de credenciales de elector.

En México se ha llegado a sostener que sea la Corte quien decida en materia electoral. En nuestro país, el sufragio es de carácter uninominal cuando se trata de elegir diputados y senadores. Además es un sistema de tipo directo tanto por lo que se refiere al nombramiento de Presidente de la República como de diputados y senadores, locales o federales.

Asimismo, nuestro sistema electoral establece restricciones por nacionalidad, edad o reputación. En cuanto al género, esta restricción es mediante una reforma constitucional: la restricción existe únicamente en materia de elecciones de Poderes locales y federales. El sufragio femenino es ya autorizado para elecciones puramente municipales.

El sistema es, además, de representación proporcionada; se funda en la proporcionalidad, en el número de población y no de representantes que deben elegirse por cada sector demográfico. Por cada 100 mil habitantes o por una fracción que pase de 50 mil, se elegirá un diputado propietario (artículo 52 constitucional). No ha existido en México la representación proporcional ni el escrutinio por lista, ni el colegio nacional único, ni el sufragio indirecto, ni el sufragio familiar, ni el corporativo; el voto debe ser secreto y de carácter único; no ha habido ni voto plural ni voto múltiple.

Nuestra legislación en materia electoral es una de las más deficientes del mundo. De acuerdo con sus disposiciones, funcionan tres órganos jerarquizados: la Comisión General de Vigilancia Electoral; luego, comisiones en cada Estado de carácter local, y comisiones de cada distrito llamadas por ellos de carácter distrital.

Forman la Comisión General de Vigilancia Electoral un cuerpo plural integrado por el secretario de Gobernación, un secretario de Estado más que es escogido por el Presidente de la República, un representante del Senado, un representante de la Cámara de Dipu-

tados, y dos miembros de los partidos políticos quienes deben ponerse de acuerdo, por unanimidad, escogiendo esos dos representantes.

El sistema de unanimidad es impracticable; hay una experiencia que así lo revela: el *Libro de voto* de Polonia. La ley tendenciosamente establece que para el caso de que los partidos políticos no se pongan de acuerdo, el resto debe escoger a los representantes en número de dos. De esa manera, la Comisión queda integrada por cinco representantes escogidos por el gobierno; y la oposición no tiene más posibilidad que mandar un solo delegado. Por cierto que debe escogerse a los partidos que tengan más oposición. Para el caso de que los partidos que deben designar esas cinco personas no se pongan de acuerdo, hará la designación la Comisión Nacional de Vigilancia. Estas cinco personas de la Comisión local deben ser: dos de cada partido, y tres que no pertenezcan a ninguno.

El control gubernativo es manifiesto en la composición de estos tres órganos.

Las Comisiones Distritales se encargan de escoger a los presidentes de casillas. Estos pueden llevarse a sus casas la documentación de las elecciones, de aquí el camino fácil para la comisión de toda clase de fraudes. Además, se padece en México de un viejo mal en el orden político: el cacicazgo. Por medio de la violencia, por medio del apoyo de la fuerza pública funciona el régimen del cacicazgo. Es aplicable a la vida pública cacical la expresión de Joa-




quín Costa, en España; este autor decía que en su país existe una monarquía absoluta cuyo titular es su majestad el cacique.

México también se ve copado por obra del pistolerismo. Desgraciadamente la comunidad agraria y el sindicato padecen de estos errores políticos.

Mauricio Hauriou le da tal importancia a este capítulo, que sienta la siguiente reflexión: no debe existir, como Poder, el Judicial, sino solamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Electoral. Simón Bolívar también discurre acerca de la conveniencia de organizar este tipo de institución en sus trabajos constitucionales.



## *El territorio desde el punto de vista constitucional*

 Este tema es tratado por la Constitución Federal en su título segundo, capítulo II, que abarca los artículos 42 a 48. Dice Rabasa que éste es el capítulo geográfico de la Carta Magna.

El territorio no debe confundirse con el suelo. El territorio abarca el suelo, la atmósfera, el subsuelo, los ríos, los lagos y la franja de mar en torno de los litorales. El territorio viene a ser, a decir de Adolfo Posada, el límite espacial del Estado o soporte físico.

De una manera rápida haremos un bosquejo sobre la composición territorial de México. Por lo que se refiere al suelo, surgen los problemas de las soberanías. Al lado de la noción de soberanía que ejerce el Estado, existe también el aprovechamiento de los recursos del territorio mismo; puede surgir tanto de parte de los Estados

como de parte de los particulares, y traducirse en la institución llamada “propiedad privada”. Por lo que respecta al subsuelo, la propiedad corresponde no a los particulares, aquí el Estado la reivindica para sí. Es un principio casi universal consagrado por el artículo 27 constitucional. El petróleo y las minas, no pueden ser propiedad de los particulares; esto se comprende, porque son producto de la naturaleza y no obra del ser humano.

Por lo que hace a la atmósfera, los problemas se plantean desde que se desarrolló la navegación aérea; problemas relativos a las comunicaciones de los viajeros, de orden postal; además, a la defensa nacional.

Por lo que hace al mar, se llama mar territorial, litoral o jurisdiccional, a una franja de mar inmediata a las costas. Ésta fluctúa entre siete y doce millas. En rigor se ha tomado como medida para fijarla el alcance más amplio del tiro del cañón; pero con el descubrimiento de nuevos procedimientos técnicos se ha llegado a establecer doce millas de mar territorial. Nuestra Ley de Inmuebles Federales establece nueve millas. Los problemas que surgen en el mar territorial son de naturaleza comercial, migratoria, de carácter vinculado a la salubridad pública, al peligro de enfermedades contagiosas o de epidemias; todo lo relacionado con la pesca y, finalmente, a la defensa nacional. Las costas, en este aspecto, son elemento fundamental para la defensa del Estado.

Los límites del Estado se refieren, naturalmente, al territorio. Al deslindarse éste respecto de otros Estados, encontramos que los

límites pueden ser naturales o artificiales. Son naturales los que están demarcados por algún accidente geográfico: montañas, ríos, lagos, etcétera. Son artificiales los que se fijan por medio de mojones o algún otro sistema semejante.

El territorio de un Estado tiene cualquiera de estos dos antecedentes: la conquista o la ocupación. La ocupación se realiza cuando surgen asentamientos en un determinado territorio que no tiene habitantes. La conquista se logra mediante la violencia. En México se originó el territorio a consecuencia de la conquista. Los españoles organizaron la división territorial de la Colonia primero en 23 provincias; después, en 1786, España envió a los territorios novohispanos un visitador: don José de Gálvez, quien dividió al país en doce intendencias y tres provincias. Así, la división eclesiástica, la división administrativa y la división política, ofrecen una fisonomía similar.

La Constitución se ocupa de las distintas modalidades existentes en el país respecto a la división territorial; esto, tanto en el orden político como administrativo. La Constitución de 1917 establece una división política basada en veintiocho Estados y dos territorios: Baja California con su Distrito Norte y Distrito Sur, Quintana Roo, el Departamento del Distrito, entre otros. Es importante destacar que los Estados tienen ante todo autonomía constitucional; sin embargo, los Territorios pueden convertirse en Estados, y ese fue el caso de Nayarit a partir de la Constitución del 17. Los Territorios, para poderse convertir en Estados, tienen la posibilidad de que se les apliquen determinadas normas constitucionales.

La fracción II del artículo 73 constitucional establece que para que un territorio pueda ser elevado a la categoría de Estado, se necesita una población, como mínimo, de 80 mil habitantes, recursos adecuados, económicos, que garanticen su autonomía nacional, y la aprobación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Para que se pueda constituir una nueva entidad federativa (artículo 73, fracción III), los requisitos son mayores: es indispensable una población de 120 mil habitantes, además de recursos en el orden económico, así como la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes; aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados —siempre y cuando éstas hayan dado su consentimiento previo de cuyo territorio se trate—, y un informe favorable del Presidente de la República. Si las Legislaturas de los Estados que se verán afectados no están de acuerdo en que se les prive de una franja geográfica para formar un nuevo Estado, se requiere también la probación de las dos terceras partes de la totalidad de votos de las Legislaturas estatales.

Respecto al Distrito Federal, éste es un ejemplo claro de centralización administrativa, organizada ahora en Departamento. Ya en la Constitución de 1857 encontramos cómo el Distrito Federal puede convertirse en el Estado del Valle de México. Desde que los Constituyentes del 57 abordaron el problema de quitarle a México el nombre de capital de la República, se vislumbra que se trataba de una situación de envidia de los Estados, y sobre el tema salieron en su defensa don Francisco Zarco y don Guillermo Prieto. Francisco Zarco hizo la afirmación de que se quería considerar a México como

parte de la Federación. Guillermo Prieto se ocupa del problema del Valle de México. Este asunto surge por algunas consideraciones; es decir, se comenta que en caso de que exista alguna anormalidad, las autoridades tienen que abandonar la capital de la República y, entonces, el Distrito Federal se convierte en el Estado del Valle de México. Este es un problema de estira y afloja: ya es Departamento, ya deja de serlo, etcétera.

El Departamento del Distrito Federal adolece de una situación de inferioridad respecto de los demás Estados de la Federación. Los Estados tienen la posibilidad, todos, de integrarse en un régimen municipal; en cambio, el Distrito, al ser elevado a Departamento, carece de esta característica democrática.

Al querer comparar este problema con el de Estados Unidos, nación vecina que cuenta con la ciudad de Washington como su capital, que surgió en forma artificial cuando se creó la Constitución americana y cuando los Estados de Maryland y Virginia renunciaron a una parte de su territorio y así formaron lo que actualmente es el Distrito de Columbia, caemos en un equívoco, pues no sucede lo mismo con México, que desde la época precortesiana es la capital del país.





## *División de Poderes*

Vamos a ocuparnos ahora de la parte orgánica de la Norma Fundamental, o bien del principio de organización, como lo llama Carl Schmitt. El artículo 49 de la Constitución General establece que el gobierno federal se organizará en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; no podrá concentrarse en una sola corporación o en una sola persona dos Poderes o los tres. Está prohibido, en consecuencia, que un solo poder absorba el ejercicio de las actividades gubernativas.

La división de Poderes tiene antecedentes remotos. El primer pensador que se ocupa de este asunto es nada menos que Aristóteles. Dice el estagirita que los Poderes de la *polis* griega pueden distinguirse en un cuerpo de Magistrados —que administran—, en Jueces y en tribunales. En realidad esta doctrina es característica del Estado

constitucional contemporáneo. Existen antecedentes importantes a este respecto en la obra de Montesquieu.

Cabe señalar, en primer término, las aportaciones que hacen Bolingbroke, Harrington y Blackstone, quienes contribuyen a enriquecer la idea que se tiene sobre la división de poderes; sin embargo, ninguno de ellos tiene la importancia de John Locke. Este jurista, en su *Tratado de Gobierno Civil* se ocupa de la división de Poderes con un criterio moderno, y discurre sobre tres ordenes: Ejecutivo, Legislativo y Federativo; no trata el Judicial, pues lo considera más bien con caracteres ejecutivos. El Ejecutivo, para John Locke, es desempeñado por el monarca con el auxilio de un Consejo de Ministros. El Legislativo es detentado por el rey y el Parlamento. El Federativo está a cargo del rey y sus Ministros; pero se refiere a las relaciones internacionales, a las cuestiones de la guerra y la paz.

Con estos antecedentes y con el estudio hecho a las obras de Harrington, Bolingbroke y Blackstone escribe Montesquieu, después del viaje que realiza por Inglaterra de 1729 a 1732, su obra clásica: *El Espíritu de las Leyes*, que aparece en 1748. No se ocupa en este libro únicamente de la división de Poderes; aplica también ideas que describen a una sociedad con influencia del medio físico y del clima: sociogeografía. Además, Montesquieu participa de las ideas de la escuela histórica del Derecho, es decir, del carácter relativizado de las normas jurídicas. Bajo este plano escribe su sexto libro denominado, *La Constitución Inglesa*, que en su capítulo XI aborda la división sistemática de los Poderes.

## LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL PENSAMIENTO DE CHARLES MONTESQUIEU

Para Montesquieu, la preocupación principal es acabar con la arbitrariedad, y para esto discurre acerca de que la mejor manera de hacerlo es dividiendo el Poder; dividido el Poder, se limita su campo de acción; no es, por cierto, partidario de la división estricta de los Poderes públicos. Estima que deben existir manifestaciones de colaboración como, por ejemplo, el voto; el titular del Ejecutivo puede acudir ante el órgano legislativo para que, si considera inconveniente, determinadas leyes sean de nuevo discutidas y votadas.

En su obra encuentran los críticos del gobierno político una falla: existe en su planteamiento —dicen— cierta tendencia a confundir las funciones del Estado con los órganos. Las funciones derivadas del pensamiento de Montesquieu son: la función legislativa, la operación de hacer las normas, y la jurisdiccional, la declaración de derechos en casos de duda y controversia o violación. Las funciones, en consecuencia, constituyen las tareas que deben desempeñar los Poderes, y los Poderes se traducen en órganos. Estos órganos adquieren vida mediante sus titulares, mediante el personal compuesto de funcionarios y empleados que ejecutan las órdenes de los primeros.

Por otro lado se puede distinguir, en su concepción, al Estado legislador, al Estado administrador y al Estado Juez. Se ha dicho,

con injusticia por la amabilidad del libro del Barón de Montesquieu, que es la obra más profunda entre las obras de carácter frívolo. Es un juicio injusto porque en la realidad, el carácter claro y lógico de su obra y la sencillez con que es tratada, no obedece a falta de honra, sino a ese genio francés que sabe hacer didácticas las ideas más oscuras.

Las consecuencias de sus ideas se manifiestan en dos acontecimientos de gran importancia: la guerra de Independencia Norteamericana y la Revolución Francesa. En cuanto a Norteamérica, encontramos que de este proceso surge el régimen federal. En *El Federalista*, Madison dice (como persona autorizada, porque fue miembro de la Asamblea Constituyente en Filadelfia) que el oráculo de los constituyentes americanos fue Montesquieu.

En el caso de Francia encontramos constantemente reiterada adhesión de los revolucionarios a las ideas de Montesquieu. En la Declaración de 1789, el artículo 16 registra esta afirmación: “los países que carecen de la garantía de los derechos del hombre y de la división de Poderes, no tienen Constitución”.

En rigor, las ideas de Montesquieu van a tener aplicación en Estados Unidos, pero desvirtuadas. Montesquieu creyó, por el viaje que realiza a Inglaterra, que en este país derivaba un régimen de división; sin embargo, tampoco el régimen inglés se orienta hacia la división de los órganos públicos.

En resumen, la división de Poderes es comparada por León Duguit al dogma de la Santísima Trinidad de los creyentes católicos. Eso es, para los constitucionalistas, el principio de la división de Poderes.

### LA DIVISIÓN DE PODERES Y SUS FORMAS

Concretamente discurriremos ahora acerca del parlamentarismo. El régimen de división de poderes puede organizarse mediante los sistemas de: colaboración, separación y confusión de poderes públicos. Aparte de esta división tripartita, surge en tiempos modernos un nuevo aporte que es llamado “gobierno de asambleas”.

Un comentarista afirma que no se puede tratar este asunto desde la perspectiva exclusiva del parlamentarismo; dice que existen regímenes parlamentarios, y no únicamente régimen parlamentario. Los regímenes se van adaptando a las circunstancias políticas, sociales y económicas de cada país.

El parlamentarismo es un régimen en el cual el gobierno es desempeñado por un jefe de Estado y un Parlamento. Pero el jefe de Estado no ejerce el gobierno de un modo directo, ni el Parlamento. El gobierno, bajo este régimen, es desempeñado por un Consejo de Ministros, y ese Consejo de Ministros, es responsable ante el Parlamento. Primer elemento del parlamentarismo: gobierno indirecto a cargo del Parlamento y del jefe de Estado; segundo ele-

mento: gobierno directo a través de un Consejo de Ministros, y tercer elemento: el Consejo de Ministros es responsable ante el Parlamento.

El principio que sirve de antecedente al parlamentarismo es la frase: “el rey no puede hacer el mal; pero para que el rey no pueda hacer el mal, es necesario maniatarlo para que no obre”.

Un acontecimiento histórico da vida a este principio: la Revolución Inglesa. En rigor, la Revolución Inglesa no hace sino cerrar el círculo que se inició con la Carta Magna de 1215. La Declaración de Derechos de 1689 es la proclamación de los principios típicos sobre los cuales se va a asentar el parlamentarismo. Con la Revolución Inglesa late un propósito: el de acabar con la influencia del derecho divino de los reyes, desde el punto de vista político.

Finalmente, un hecho de carácter personal también debe tomarse en cuenta como antecedente. Los miembros de la Casa de Hannover empiezan a gobernar en Inglaterra a principios del siglo XVII. Como el nuevo monarca ni siquiera conocía al inglés, permitió la supremacía del Parlamento y del Consejo de Ministros. Así pues, los antecedentes del parlamentarismo en Inglaterra son: el principio “el rey no puede hacer el mal”; la Carta Magna, movimiento que da sentido al parlamentarismo, que lo antecede, permitiendo que se desarrolle plenamente la Revolución Inglesa que culmina con la Declaración de Derechos de 89; supremacía de los Ministros y del Parlamento, y entrada de la Casa Hannover en el siglo XVIII.

El régimen parlamentario se aplicó en Francia después de la caída de Napoleón Bonaparte. Lo introdujo Luis XVIII, pues había de continuar el desarrollo del gobierno parlamentario en el gobierno de su hermano Carlos X, aún contra la voluntad de éste. Llega hasta el reinado de Luis Felipe de Orleáns y habrá de practicarse también durante la Tercera República nacida en 1875, y durante la Cuarta que es la que se desarrolla actualmente, después de la Segunda Guerra Mundial.

El parlamentarismo reposa sobre tres principios fundamentales: el principio (más bien es una tendencia) de igualdad del Poder Legislativo y el Ejecutivo; el principio de colaboración de ambos Poderes, y el principio de acción recíproca.

- *Igualdad.* Se tiende a lograr la igualdad que, en realidad es relativa porque hacer que el jefe de Estado se mantenga fuera de los vaivenes de la política, es hacerlo irresponsable. La responsabilidad se exige a los Ministros, al Consejo que conforman no al Presidente o al rey. Otra manera de establecer la igualdad, es dividir el Poder Legislativo en dos Cámaras: Cámaras de los Lores y Cámaras de los Comunes —Cámara de Senadores y Cámara de Diputados—.
- *Colaboración.* El Consejo de Ministros es al mismo tiempo que la cabeza del Poder Ejecutivo, un comité surgido de la asamblea popular de la Cámara de los Lores o de los

Comunes. Este comité tiene que dar cuenta constantemente de las medidas fundamentales de gobierno ante la Cámara, y de esta suerte es como se establece la colaboración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

- *Acción recíproca.* Es ejercida por el Poder Ejecutivo mediante el derecho de disolver a la Cámara de los Comunes o popular cuando el Consejo de Ministros considera que hay que hacerlo. El procedimiento para volver a la normalidad, es elegir diputados. Si el pueblo elige diputados de la misma filiación que la Cámara disuelta, el gabinete permanece; si son de filiación contraria, se disuelve éste. La acción del Legislativo sobre el Ejecutivo, se lleva a cabo mediante la exigencia de responsabilidades. El Parlamento pide cuentas al Consejo de Ministros. El principio de responsabilidad consiste en que en los debates de la Cámara popular se está enjuiciando día a día la conducta del gobierno. El gobierno, cuya cabeza es el Consejo de Ministros, está siendo motivo de interpelaciones. Los votos de censura implican la caída del gobierno, la renuncia del Consejo de Ministros y una nueva integración de este cuerpo.

El principio que se ejercita con mayor frecuencia en Inglaterra, es el de disolución. En Francia, en cambio, es el de exigencia de responsabilidades a los Ministros del Consejo. En Inglaterra no quiere decir que esté excluido el principio de exigencia de responsabilidades, pero es más raro en cuanto a su aplicación que el prin-



cipio de disolución. Es importante tener presente que el gobierno francés funciona y ha funcionado desde la Tercera República, lo mismo que la Cuarta, con la supremacía de la Cámara popular. En Inglaterra, sobre la Cámara de los Comunes está el Consejo de Ministros. Es cierto que emana democráticamente de ella, pero el Consejo de Ministros determina el orden y el curso de los debates; determina la política.

Existe un cuerpo complejo, una serie de órganos que explican el funcionamiento del régimen parlamentario. En primer lugar, la organización de la ciudadanía. Si el cuerpo electoral no trabaja, no hay régimen parlamentario. En segundo lugar, los partidos políticos. En tercer lugar, el Parlamento. En realidad quienes dan su fisonomía al Parlamento son los partidos políticos; los partidos predominantes, políticamente hablando, son los que integran el Consejo de Ministros. Finalmente el último órgano, cuarto, es el Consejo de Ministros.

El régimen parlamentario es un gobierno que se funda en la discusión de los problemas públicos. Esta discusión implica el juego constante, la lucha constante entre minorías y mayoría. Las minorías de hoy pueden convertirse en las mayorías de mañana. Bajo estas condiciones, el trabajo del Parlamento compromete a ambos grupos. Cuando las mayorías dejan de serlo, y las minorías pasan a tener el control, entonces existe un compromiso. Las minorías han sido en cierto sentido, solidarias.

## RÉGIMEN PRESIDENCIAL A LA LUZ DE LA DIVISIÓN DE PODERES

El régimen presidencial se caracteriza por intentar establecer una estricta separación de los Poderes públicos; sin embargo, su denominación refiere que en este sistema la personalidad predominante le corresponde al jefe de Estado.

El régimen presidencial es privativo, sobre todo, de los regímenes federalistas. En el federalismo, la división de Poderes ha tendido a acentuarse mediante el sistema de frenos y contrapesos. Este régimen de separación de Poderes se delimita por tener características muy precisas, bien definidas. En primer lugar, tiende a realizar, por la separación orgánica, la separación funcional. La separación orgánica pretende que cada órgano tenga a su cargo, de modo exclusivo, una función; así, el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, tendrán funciones propias, inherentes a la actividad que desempeñan. A la separación orgánica corresponde la especialización funcional. Lógicamente y dando preferencia al cumplimiento de una función determinada, la especialización es mayor.

La Revolución Francesa proclamó la división de Poderes, teniendo en cuenta que los Poderes son manifestaciones adecuadas para que puedan cumplirse las funciones públicas. La diferencia de funciones es tan importante que se estima atributo de la soberanía. La soberanía, por ende, tiene tres características: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. En la imposibilidad de que la soberanía

pueda ejercitarse de un modo directo por el pueblo, ésta debe delegarse y la delegación opera mediante los órganos del Estado. Esas consideraciones de orden teórico, aducidas por la Revolución Francesa, se completan con un punto de vista de carácter práctico. El punto de vista realista tiende, por la experiencia, a evitar cualquier peligro derivado del ejercicio indebido del mando.

Estados Unidos ha sido el país tipo de régimen presidencial. A pesar de que éste régimen aspira originariamente a organizarse mediante una separación estricta de los poderes públicos, esta separación no ha sido posible que se lleve a cabo. Presenta, en la realidad, constantes atenuaciones que deben subrayarse; por ejemplo, en la facultad legislativa el Presidente está en la posibilidad de vetar aquellas leyes que le han sido presentadas por el Congreso de la Unión; el veto permite robustecer la autoridad presidencial. Por otro lado, la política internacional no es dirigida exclusivamente por el Presidente de la República; tiene Estados Unidos un cuerpo de asesores que colabora con él: el Senado. Los tratados internacionales sólo pueden ser firmados por el Presidente con aprobación del Senado. Un caso impresionante de gran valor, desde el punto de vista mundial, fue el fracaso del Presidente Wilson cuando pretendió organizar la Sociedad de Naciones. El Senado americano desautorizó la intervención de los Estados Unidos en la Sociedad de Ginebra.

En los regímenes presidenciales no hay Ministros propiamente hablando; existen los secretarios de despacho que son nombrados por el Presidente de la República. Nada tienen que ver en su designa-

ción las Cámaras. No obran los secretarios teniendo que dar cuenta de su conducta a las Cámaras. El Presidente de la República, por su parte, tampoco tiene el derecho de disolver a ninguno de los cuerpos deliberantes que integran el Congreso. Wilson, quien además de haber sido un destacado político fue un constitucionalista eminente (llegó a ocupar el cargo de Rector de la Universidad de Princeton), en un libro que llamó *El Gobierno Congresional*, hace un estudio de las formas viciosas a que da lugar el criterio de pretender mantener separados los poderes públicos. Dice que cuando se ha querido hacer esto, surge la lentitud, irresponsabilidad e ineficacia en la actividad de los Poderes. El gobierno congresional es un parlamentarismo bastardeado.

Es también interesante mencionar cómo otra de las consideraciones que significan contradicción para que se pueda aplicar estrictamente el principio de separación de Poderes es el presupuesto federal. Los presupuestos no son elaborados por las Cámaras, por su cuenta y riesgo, ni pueden serlo. Los presupuestos implican la distribución de las cantidades de que dispone anualmente un gobierno, para el sostenimiento de los servicios públicos; entonces ocurre en el gobierno federal un hecho: los Comités han tenido que entrar, a espaldas de la Constitución, en contacto con los secretarios de despacho.

Éste régimen se intentó aplicar en Francia después de la Revolución de 1848. Fue llevado a la presidencia de la República Luis Napoleón, sobrino-nieto de Napoleón Bonaparte. A los escasos tres

años de haber sido declarado Presidente, dio un golpe de Estado, nombrándose dictador. Esto ha producido una actitud de desconfianza para las formas de gobierno presidenciales. El presidencialismo, en Francia, es considerado como peligro inminente de dictadura.

El régimen presidencial es defendido con gran entusiasmo en la época moderna. El mundo actual, según las argumentaciones de los defensores, se caracteriza por la fácil comunicación de las ideas, de los productos. Un acontecimiento de orden económico que tiene lugar en Nueva York, por ejemplo, una huelga de estibadores que se prolonga, tiene efectos muy serios. El radio, la prensa, la aviación, han contribuido poderosamente a la interdependencia de la sociedad mundial contemporánea. Los problemas del crédito, de la moneda, y de la producción tienen ya ese carácter solidario. Hubo una época antes de la Revolución Industrial mecánica en que privaba en los países una especie de autonomía de otros países. Se daban casos en que los habitantes de alguna provincia no sabían ni el nombre del rey que los gobernaba.

En el régimen parlamentario, los Ministros tienen que estar día a día informando a las Cámaras, interviniendo en los debates, desentendiéndose de la acción directa en los negocios públicos. En estas condiciones no hay problema público que no sea discutido bajo este régimen.

Los defensores del presidencial argumentan que así como es necesario, cuando ha aumentado el caudal de agua de una ciudad,

introducir nuevas tuberías de desagüe, de la misma suerte la vida pública necesita de nuevos instrumentos que recojan las necesidades sociales de manera más rápida y eficaz. El presidente, o es producto de la elección de las Cámaras, o fruto de la elección popular; no perjudicándose el principio democrático se logra, además, mantener una autoridad respetable y eficaz.

**OTRAS FORMAS DE DIVISIÓN DE PODERES: EL SISTEMA  
DE CONFUSIÓN DE PODERES, LOS CARACTERES  
DE LA DOCTRINA EN LA ÉPOCA MODERNA  
Y SU APLICACIÓN EN MÉXICO**

El régimen de división de Poderes presenta dos aspectos más: confusión relativa y confusión absoluta. En realidad el sistema de confusión absoluta de los poderes públicos es típico de la época del derecho divino de los reyes, del absolutismo monárquico. La confusión absoluta es extraña al régimen constitucional; la relativa es característica del régimen constitucional. La confusión relativa se caracteriza por el régimen directorial. Este régimen presenta un antecedente en la Revolución Francesa; se ensayó en la Constitución de 1795. Tiene, a la fecha, una importante manifestación en Suiza.

Funciona el Legislativo compuesto por dos organismos: una Asamblea Nacional y el Consejo de los Estados. Estas dos Cámaras eligen lo que se llama el Consejo Federal, que es el gobierno. Se compone el Consejo Federal de siete Ministros. Estos Ministros van turnándose el poder. El Poder Legislativo escoge cada año a uno de ellos para que represente a la Federación suiza en el cargo de Presi-

dente de la República. El régimen directorial se caracteriza por una influencia más marcada del Poder Legislativo; y por tener las dos Cámaras una ingerencia más acentuada en los negocios administrativos. No obstante, en Suiza el Consejo Federal, por la imposibilidad de intervención consuetudinaria en las asambleas, se arroga dentro de la ley posibilidades que no carecen de significación.

El constitucionalista español Luis del Valle Pascual habla de un gobierno de Asambleas. Éste es calificado por los tratadistas como una degeneración del parlamentarismo. El gabinete no tiene ninguna significación. Son las Cámaras, el cuerpo electoral, las que tienen un papel importante. Se trata de un sistema unicameral con intervención de los ciudadanos por la iniciativa y el referéndum.

En los procedimientos típicos del totalitarismo es interesante anotar cómo se ha pretendido negar la doctrina de la división de Poderes. Un tratadista de filiación fascista, Alfredo Rocco, sostiene que el Poder Ejecutivo debe estar por encima de los demás Poderes. El Poder Ejecutivo encarna la soberanía del Estado —dice—. Esa es la tesis fascista totalitaria que pretende romper con la estructura clásica de la división de poderes.

En México, el régimen de división de poderes es el que se ha adoptado dentro del marco del presidencialismo; pero, en rigor, nunca ha existido desde 1824 hasta nuestros días una división estricta de poderes públicos; no sólo por la realidad sino por las Constituciones. A la fecha, el Poder Ejecutivo no está reducido

más a una competencia de tipo administrativo, pues se vincula con la función legislativa de un modo importante, porque está dotado de la facultad del veto. Esto es, el Ejecutivo tiene la facultad de objetar, de mandar pliegos y observaciones a los proyectos de ley una vez que los ha recibido de las Cámaras. Para que esos proyectos puedan convertirse en ley, se necesita una aprobación especial; asimismo, en materia jurisdiccional encontramos la interferencia del Ejecutivo en diversas formas.

En cuanto al Poder Legislativo, éste realiza acciones de carácter administrativo, y actos de carácter jurisdiccional. En materia administrativa, hay un cuerpo importantísimo que depende de la Cámara de Diputados: la Contaduría Mayor de Hacienda; es integrada esta Contaduría por las Cámaras, y se encarga de estudiar los presupuestos que manda el Ejecutivo. Un empréstito concreto no sólo necesita la aprobación del Ejecutivo, sino también la del Legislativo. En materia jurisdiccional, los delitos de orden político son juzgados por el Senado, previa intervención de la Cámara de Diputados, por conducto de una comisión que hace las veces de Ministerio Público.

En lo que respecta al Poder Judicial, la vinculación de actividades jurisdiccionales, administrativas y legislativas, es menos clara. En materia administrativa, sin embargo, el Poder Judicial federal dicta disposiciones para su personal; corren la misma suerte el Poder Judicial del Distrito Federal y el de los Territorios. Por otro lado, las sentencias de la Corte, si no tienen valor legislativo, sí son fuente de interpretación de las leyes.



La doctrina de la división de poderes de Montesquieu sigue teniendo profunda actualidad, a pesar de todo; no obstante los embates del tiempo, pese a los dos siglos transcurridos desde su elaboración, sus postulados se mantienen en pie. La conveniencia de que las leyes sean aplicadas e interpretadas por cuerpos distintos, se continúa realizando. Ha dicho Madison que la fórmula perfecta del despotismo es la concentración de Poderes.



## *Estudio constitucional del Poder Legislativo*

### FUNCIÓN LEGISLATIVA

*M*auricio Hauriou califica al Poder Legislativo con el título de Poder deliberante. La importancia de este poder, que trabaja por obra de la discusión (de ahí el nombre que elige Hauriou para calificarlo), es su función legislativa. La labor que realiza es de las más importantes en la vida política de un país.

Ruiz del Castillo sostiene que se puede hablar ya de un derecho propiamente parlamentario, el cual deberá ocuparse de los principios relativos a la organización, funcionamiento, composición interior y privilegios o prerrogativas de los miembros que lo integran.

En Inglaterra se ha calificado tradicionalmente a los cuerpos encargados de elaborar las leyes con el nombre de Parlamento. En el

estudio especial que Ilbert dedica al Parlamento inglés, se refiere a la etimología del término: Parlamento es una expresión de raíz latina que se aplicaba en la Edad Media; esta expresión servía para denominar la conversación que tenían los monjes de los conventos, después de la cena. El término vino a ampliarse, aplicándose pronto a las asambleas deliberantes que el Estado va constituyendo, a medida que apunta sus formas de tipo moderno.

También en Francia se le llama al Poder Legislativo con el nombre de Parlamento; en Alemania y Polonia se ha elegido el término de “dieta”; en España, la expresión usada es la de Cortes, que tiene sus raíces en la Edad Media. Finalmente, en Estados Unidos se califica el Poder Legislativo federal con el título de Congreso de la Unión. Nosotros hemos seguido el antecedente norteamericano, de ahí la designación que le damos al Poder Legislativo federal.

Respecto a la actividad que le corresponde desempeñar a este Poder, su definición nos conduce a recordar previamente los antecedentes de las funciones del Estado. La primera forma en que se organiza la autoridad es elemental, primitiva, y se centra en torno de una persona. Esta persona concentra las funciones de carácter administrativo, legislativo y jurisdiccional. Pero poco a poco, y con el desarrollo de la vida social, al complicarse ésta, se van separando dichas funciones. La primera que se desprende, para adquirir personalidad autónoma, es la función jurisdiccional. La última, la función Legislativa.

Groppali, tratadista italiano, dice que la función legislativa es aquella que se refiere a la actividad del Estado en lo que respecta a sus posibilidades para establecer la organización de los Poderes públicos, sus relaciones con los gobernados y las normas que regulan las relaciones de los gobernados entre sí.

La función legislativa se resuelve bajo situaciones jurídicas que tradicionalmente habían sido consideradas abstractas y generales. Por antítesis, la función administrativa se caracteriza porque las situaciones jurídicas que engendra no son como la legislativa: abstractas y generales, sino individuales y concretas. Así es la esencia misma de la función administrativa. La función jurisdiccional también se destaca por su concreción, y se manifiesta en los casos de duda, controversia o violación de una norma jurídica, contrayéndose a casos individuales y concretos.

El Poder Legislativo generalmente es el que tiene a su cargo la función normativa del Estado; sin embargo, en los sistemas de colaboración de Poderes suele haber, en la esencia de esta colaboración, la intervención del Poder Ejecutivo.

La función legislativa se resuelve en la ley; la ley es, por excelencia, la base de aplicación de la legalidad: no hay legalidad sin ley. La ley es, en términos generales, toda decisión emanada del poder público. Pero de un modo un poco más técnico, más profundo, las leyes implican otras características. Desde luego, necesitamos recordar que las leyes pueden ser de dos tipos: formal y material. De tipo

formal atendiendo al órgano que las formula. De tipo material, atendiendo al punto de vista del fondo, del contenido. Por la forma, se refieren a los órganos; por el fondo, son las leyes desde el punto de vista material. Desde este punto concurren en las leyes la generalidad, permanencia y obligatoriedad. La generalidad se refiere al espacio; permanencia al tiempo, y obligatoriedad implica la discriminación entre Ética y Derecho.

Las leyes se elaboran de tres formas: por intervención únicamente del Legislativo, por el Legislativo y el Ejecutivo, y por el Legislativo y los ciudadanos. El régimen de tipo legislativo se expresa en la ley; el de tipo administrativo se expresa, fundándose en la ley, en el reglamento: el reglamento es la esencia de la actividad administrativa; la ley, de la legislativa.

Las leyes pueden ser constitucionales, orgánicas y reglamentarias. Las disposiciones constitucionales, desde el punto de vista formal, en un país de legislación rígida, son aquellas expedidas por el Poder Constituyente, codificadas bajo el rubro de Constitución. Desde el punto de vista material, sin embargo, son disposiciones que se refieren a la organización de los poderes públicos y a los derechos de las personas.

Las reglamentarias emanan de una ley, que es la Súper Ley de que habla Hauriou, y tienden a desarrollar principios constitucionales; por ejemplo, existen leyes que reglamentan diversas fracciones del artículo 27 de la Constitución Federal o las que se

encargan de los artículos 4o. y 5o. constitucionales. Por su parte, las leyes orgánicas se refieren a las bases y funcionamiento de los órganos del Estado, no necesariamente contempladas en la Constitución; son creadas para el buen funcionamiento de los órganos del poder público y como ejemplo de ellas tenemos la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal o la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado.

Es importante citar que estas leyes son expedidas por el Poder Legislativo de acuerdo con el texto del artículo 65 constitucional, el cual se refiere a las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, y establece que son de dos tipos: se refieren a la expedición de las leyes, y al control que debe haber en cuanto al manejo de los fondos públicos.

Citamos anteriormente que las leyes se pueden elaborar por medio de tres procedimientos: el más usual, por la colaboración de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; otro caso, cuando el Legislativo se encarga, como única instancia, del proceso de formación de leyes, y finalmente, cuando se da intervención tanto al Legislativo como a los ciudadanos, estos últimos por medio de la iniciativa, del trabajo prelegislativo, y del referéndum que es un trabajo colegislativo.

Cabe tener en cuenta que la formación de leyes es un proceso muy complejo, obra de circunstancias de la más diversa índole. Bodenheimer hace hincapié en que la función legislativa, resuelta en un modo concreto, es determinada por una preocupación: la auto-

limitación del Estado, la tendencia de que los órganos públicos actúen siempre apegados al imperio de la legalidad. Otro aspecto es fruto del choque de fuerzas políticas y sociales que se van condensando en la legislación. Desde la antigüedad encontramos, como ejemplo de lo anterior, las disposiciones de Solón en Atenas, la Ley de las Doce Tablas en Roma, las cuales obedecen a este motivo profundo.

### CONTROL Y MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS

En materia de control y manejo de los fondos públicos, en materia federal, se debe observar lo que establece el artículo 65 y lo que dispone el artículo 73 de la Constitución General de la República.

El Estado necesita para su financiamiento de recursos materiales; estos recursos provienen, generalmente, de la recaudación de impuestos; el impuesto es una carga pecuniaria que recae sobre el gobernado. La finalidad del impuesto es, exactamente, acudir en auxilio del Estado para que éste pueda recibir los aportes y recursos indispensables que requiere para el funcionamiento de los servicios públicos que proporciona. También es fuente de recursos el empréstito. Los impuestos se refieren al presente, gravan la fortuna actual de los particulares; los empréstitos se refieren al futuro, y gravan las posibilidades ulteriores de los habitantes del Estado.

Los recursos indispensables para pagar los servicios públicos, los distintos aspectos de organización de esos servicios en el orden



económico, dan lugar a la elaboración de una disposición especial que es el presupuesto. El presupuesto se elabora bajo dos rubros: el que se refiere a los ingresos y el de los egresos. Este presupuesto es elaborado por la Secretaría de Hacienda, quien no sólo se encarga de preparar los datos indispensables para que las Cámaras voten los capítulos del mismo, sino que también se ocupa de ejecutar dicho presupuesto.

El proyecto de presupuesto, en el capítulo de ingresos, está organizado por fuentes; es decir, se establece en materia de minería, industria, comercio, ganadería, agricultura, etcétera. En materia de egresos, el presupuesto se refiere a cómo deben repartirse esos ingresos para satisfacer el gasto público; el reparto se hace por poderes, por secretarías y por Estados o Departamentos, precisando con exactitud la aplicación de cada partida.

El presupuesto se destaca por ser, formalmente, una ley. Los tratadistas consideran que el presupuesto es un acto administrativo de previsión; sin embargo, técnicamente sólo es una ley en la forma.

Corresponde, en materia presupuestal, aprobar todo lo que se refiere al capítulo de egresos, en forma exclusiva, a la Cámara de Diputados. Respecto al capítulo de ingresos, es obra en la que intervienen las dos Cámaras. Esa anomalía se explica, porque en la antigüedad la Cámara popular tenía supremacía sobre la Cámara senatorial de los nobles.

Aparte de esto, las dos Cámaras deben hacer la revisión de la cuenta pública. Esta revisión implica la intervención de un órgano técnico contable que es integrado por la Cámara de Diputados. Este órgano es la Contaduría Mayor de Hacienda. El Poder Ejecutivo federal manda la cuenta de los gastos efectuados en el año anterior, para que se realice un análisis detallado de cómo se han manejado los fondos públicos, esto teniendo en cuenta tres principios: exactitud, justificación y respeto verdadero a lo otorgado por el Poder Legislativo; si se pusieran en práctica estos principios, tanto en materia presupuestal como en la revisión de la cuenta pública, el Ejecutivo respetaría al Legislativo y éste no sería una dependencia suya.

Completando las ideas en materia presupuestal, se debe recordar que en materia de presupuesto existen cuatro características técnicas a observar: la anualidad, especialidad, universalidad y unidad. Unidad: el presupuesto es un todo; no se pueden desarticular los ingresos de los egresos. Universalidad: comprende los más diversos capítulos, sin excepción. Especialidad: están prohibidas las partidas globales, vagas, que puedan permitir manejos turbios o desvío de recursos. Anualidad: comprende el ejercicio de un año.

Ahora bien, para ubicar la importancia que tiene el presupuesto debemos remontarnos a sus orígenes. La Carta Magna de Inglaterra tiene como antecedente las arbitrariedades cometidas por la Corona en materia de impuestos, durante la época de Juan “sin Tierra”. La Revolución Inglesa tiene como antecedente la actitud del rey de no acatar los presupuestos constitucionales y consuetudinarios

del derecho inglés, y el hecho de que la corona no reunió al Parlamento para dar cuenta de los presupuestos.

La Independencia de Estados Unidos tiene también como precedente la circunstancia de haber fijado, arbitrariamente, por el gobierno inglés, una serie de impuestos sin antes consultar a los americanos. Los Estados federales que preceden a la Revolución Francesa, han sido reunidos con el objeto de hacer frente al problema fiscal.

Nuevos impuestos han surgido en la época moderna. Uno de los caminos para realizar la reforma social, ha sido el impuesto. Se ha querido, evitando tocar la iniciativa privada, no cometer actos que pudieran en alguna forma disminuirla, y entonces se ha apelado a la fijación del impuesto. También se ha tomado como pretexto el inequitativo reparto de la riqueza. Entre los impuestos que se aplican a los gobernados están: el impuesto sobre las ganancias, el impuesto sobre exceso de beneficios. Estos impuestos se han aplicado con rigor en Inglaterra y en Estados Unidos. En Inglaterra Churchill hizo una dura crítica a Bernard Shaw, con motivo de las enormes ganancias que el comediante inglés obtenía con sus obras; pero Shaw se defendió haciendo ver cómo el Estado disminuía sus ganancias por medio de los impuestos.

Según como se destine el dinero de los impuestos a escuelas, administración de justicia, salubridad, caminos, investigación científica, etcétera, puede juzgarse del grado evolutivo de la responsabilidad

y de la calidad moral que guarda un determinado Estado. Por eso se ha dicho, con relación a los países modernos: “dime cuál es tu presupuesto, y te diré quién eres”.

## RÉGIMEN BICAMERAL

El artículo 50 de la Constitución General establece que el Poder Legislativo federal deberá ser desempeñado a través de un Congreso; este Congreso estará compuesto por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. El artículo 59, en consecuencia, establece la importancia de la doctrina bicameral en nuestro régimen constitucional.

El régimen bicameral ha sido objeto de vivas discusiones. Tiene como antecedente los ensayos de dualidad cameral, o bien teniendo en cuenta el criterio aristocrático o el de elección popular. El criterio aristocrático es característico de la organización inglesa. En Inglaterra, la Cámara de los Lores tiene como antecedente el Consejo de los señores de carácter feudal, quienes se reunían periódicamente con el rey de Inglaterra; así como la Cámara de los Comunes tiene como antecedente la representación de los Burgos, de las ciudades, de las campañas y de los centros poblados más importantes. Los miembros de las Cámaras eran nombrados por el rey o adquerían su dignidad por herencia.

En Estados Unidos, para compensar los inconvenientes que pudiera suscitar la representación nacional, se establece el Senado

por elección. Aquí se iguala la representación de Senadores, independientemente de la extensión o de la población de cada entidad federativa.

En México, con excepción de la Constitución de 1857, encontramos cómo todos nuestros políticos han reconocido la conveniencia de que el Poder Legislativo funcione en dos Cámaras.

El principal argumento que han esgrimido los partidarios de una sola cámara reposa sobre la idea de soberanía. La soberanía es una, indivisible; en consecuencia, si el órgano más importante representativo de la soberanía, es el Legislativo, se vulnera —dicen— en su base misma este dogma cuando se divide. En contra de este argumento, los que se inclinan por el bicameralismo dicen: es inexacto que haya una sola voluntad en el Poder Legislativo si hay una sola Cámara; hay tantas voluntades como miembros lo integran. El argumento de los unicameralistas, en consecuencia, es falaz. Quienes proponen la segunda opción aportan, además, otros argumentos: hacen hincapié en que cuando el Poder Legislativo es ejercido por una sola asamblea, existe el peligro de que ésta realice actos violentos o despóticos; en una multitud sin frenos también es posible que, al realizarse estos actos, se realicen en forma irresponsable.

Por otra parte, una sola Cámara lleva la tendencia de excederse en su función legislativa al expedir muchas leyes, creyendo que con ello se resuelven los problemas. Surgen también contradicciones, y

se deja a las asambleas a su propio capricho. Ahora bien, de acuerdo con el bicameralismo surge la conveniencia de establecer la colaboración entre hombres maduros y hombres jóvenes. Existe un requisito constitucional que exige como condición para poder figurar en el Senado madurez. Se organiza así la posibilidad de que intervengan en la conformación de leyes hombres maduros y hombres jóvenes.

Cuando España desarrolla la Constitución de 1931, el filósofo Ortega y Gasset se pronuncia en contra del bicameralismo. Afirmó, empleando lo que él llama “ingeniería política”, término con que denomina a la Constitución, que se trataba de una estructura excesiva, gravosa e innecesaria, la creación, aparte de la Cámara de Diputados, de una Cámara de Senadores. La experiencia, sin embargo, no justifica el punto de vista de Ortega y Gasset. El expresidente Niceto Alcalá Zamora registró un libro: *Los defectos de la Constitución (española) de 1931*. Para él, una de las causas por las cuales se halla desencadenada la violencia, es por el carácter demagógico del sistema unicameralista. Con estos mismos argumentos están de acuerdo don Ángel Osorio Gallardo y don Salvador de Madariaga. No bastan, a juicio de éstos y de Alcalá Zamora, las garantías constitucionales para evitar los excesos de una Cámara popular.

En el siglo pasado, John Stuart Mill sostuvo que era conveniente que los trabajos del Parlamento se realizaran sobre la base de una buena información. Para Stuart Mill, es indispensable el con-

curso de los técnicos, no para decidir, sí para ilustrar. A su juicio, dice, debe existir lo que él llama una precámara. La precámara es un cuerpo técnico que simplemente presenta un dictamen de carácter ceñido a la ciencia sobre los proyectos de ley. En España, la Constitución Republicana de 1931, que tuvo una vida precaria, se realizó sobre la base de consejos técnicos; ésta es una clara aplicación de las ideas de John Stuart Mill.

No son únicamente las tesis de que pudiera existir una cámara o dos las que se enfrentan. En Francia misma, durante la época de Napoleón, siendo éste Cónsul y posteriormente Emperador, el Poder Legislativo tuvo un carácter *sui géneris*: estuvo orientado, de un modo deliberado, a debilitar el Poder Legislativo, fue dividido, fraccionado en varias asambleas: el Consejo de Estado, el Tribunado, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores.

Al Consejo de Estado le correspondía presentar las iniciativas de ley. Una vez que el proyecto era elaborado, se llevaba ante el Tribunado con el objeto de que se pusieran de acuerdo tribunos y Consejeros de Estado y, finalmente, compareciera una comisión suya para defender cada proyecto ante la Cámara de Diputados. Esta defensa daba lugar a que la Cámara simplemente aceptara o rechazara el proyecto. Al Senado le correspondía una función constitucional: declarar si una ley presentada por el Consejo de Estado, defendida por el Tribunado, aprobada por la Cámara de Diputados, estaba o no de acuerdo con la Constitución. Era un órgano político y no jurisdiccional la Cámara de Senadores.

Ya hemos indicado que la tradición legislativa en México es bicameral; lo mismo en las Constituciones federalistas que centralistas. En las federalistas, el espíritu privilegiado del Senado se acentúa, pero no desaparece de la Constitución. El único caso en que no se sigue éste sistema, es con la Constitución de 1857. Triunfante la causa de la República y después, por la situación misma del grupo liberal, se originó un estado de anomalía muy grave, porque la Cámara popular única se dedicó a desvirtuar la Constitución, queriendo darle un sentido parlamentarista que en realidad no tenía. En 1867 don Sebastián Lerdo de Tejada formuló una circular, haciendo una crítica sobre el funcionamiento del régimen unicameral. Éste régimen estuvo a punto de poner en situación grave al Poder Legislativo, y derrocar al presidente. En 1874 se halla realizada la reforma. Se retorna, bajo la influencia de don Sebastián Lerdo de Tejada, a la trayectoria del bicameralismo.

El régimen bicameral implica un cuerpo senatorial; una Cámara más, aparte de la popular, en la que se conjuguen elementos de mayor estabilidad. Esta segunda Cámara generalmente tiene características especiales. Las condiciones para ser electo senador, son más rigurosas que para ser electo diputado. Senador viene de *senex*, hombre senecto, de edad avanzada. El Senado romano estaba integrado por hombres de esta categoría. Ortega y Gasset decía que hay viejos con una gran actividad juvenil, y jóvenes que revelan un carácter decrepito en su manera de pensar, en su actitud e indecisión. Lo cierto es que el argumento vale como excepción, pero no como regla.



Los senadores duran más en su cargo que los diputados. La manera de renovar el Senado es distinta. Los Senados no se renuevan como la Cámara de Diputados: totalmente, sino parcial, por mitad o por terceras partes.

Todas estas características tienden a hacer del segundo cuerpo, una institución de freno, una garantía y una limitación; cabe recordar aquí la frase del convencional francés de Boussy D'Anglas, decía: "la Cámara popular representa la imaginación; la senatorial representa la razón". Conjugar la razón con la imaginación; ese es el propósito que persiguen los que, en el fondo defienden la eficacia del sistema bicameral.

#### CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Los artículos aplicables a este capítulo comprenden del 50 al 70 de la Constitución General de la República. El Poder Legislativo, integrado por dos Cámaras en el orden federal, tiene como antecedente un procedimiento de elección popular. Por lo que respecta a los senadores en número, dos por cada Estado, debiendo durar en su ejercicio seis años; por lo que se refiere a los diputados, se elige un número diverso según la entidad federativa. Cada diputado es electo por cada fracción de población de 150 mil habitantes; o fracción mayor a 75 mil, para un periodo de tres años.

Las condiciones bajo las cuales se puede ocupar el cargo de diputado o senador han sido materia de estudio de diversos tratadistas. En los cuerpos colegiados numerosos (para que estén representados todos los sectores sociales) la acción del Ejecutivo es menos fácil de ejercitarse. Se nombran 600 o 700 diputados en Inglaterra, Francia, Estados Unidos. La Cámara senatorial generalmente es de un cuerpo menos numeroso por su espíritu. Se sostiene que siendo escaso el número de representantes, el erario es menos gravado, pero, en cambio, son más manejables las Cámaras integradas por pocos miembros.

Los requisitos para poder ocupar el cargo de diputado o senador son llamados, técnicamente, de elegibilidad. Estos comprenden toda una serie de cortapizas fruto de la experiencia. Varían en cuanto a la edad: 25 años para ser diputado; 35 para senador. Para ser diputado o senador se requiere ser mexicano por nacimiento. Existe una razón por la cual se ha establecido ese requisito: en la época de guerra, los Estados han experimentado el inconveniente de que miembros del Poder Legislativo que no son nacionales por nacimiento, sirvan como espías, como agentes provocadores; especialmente en las últimas Guerras Mundiales se ha comprobado esta experiencia.

Respecto a la situación, con relación al territorio que se va a representar, la Constitución establece que para ser miembro del Poder Legislativo se debe ser, o nativo o vecino del Distrito o Estado correspondiente. La vecindad se comprueba con seis meses de resi-

dencia en el domicilio o lugar del cual se quiere ser representante. Fue combatido este requisito, enérgicamente, por el Constituyente de 1856. Lo combatieron diputados tan bien preparados como don Ignacio Ramírez y don Francisco Zarco. En cambio, defendió el requisito de vecindad comprobable don Santos Degollado.

Por otra parte, es necesario separarse para acceder al cargo público que se pretende ocupar con tres meses de anticipación: secretario de Despacho, subsecretario, Ministro de la Corte, Gobernador, etcétera; también hay que abandonar, en ese término, cualquier categoría de orden jerárquico en el ejército o en la policía. La razón por la cual se exige que sean tres meses, para candidatos a puestos de elección popular, a que se refiere la Constitución, se funda en que, como naturalmente ya se ejercen funciones en el Distrito o Estado correspondientes, se tiene una situación privilegiada, en el mando, que se puede utilizar para coaccionar al electorado; esto principalmente respecto al ejército o policías.

Ahora bien, los sacerdotes no pueden ocupar cargos de senador o diputado, ello por pertenecer a la Iglesia que es independiente del Estado y que tiende a ser universal. La Constitución establece, además, que quien haya sido diputado o senador propietario, no puede ser nombrado suplente en el periodo inmediato; los suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Esta no reelección es muy criticada; generalmente los tratadistas en materia constitucional están en desacuerdo con ella. La razón, que los países disponen de un considerable número de habitantes que pueden ejercer las funciones

públicas. Los parlamentarios se forman en la escuela de la experiencia; constituyen una limitación para el principio democrático. Se tiene en cuenta que el peligro no está en el Legislativo; donde se presenta es en el Ejecutivo, en donde se crean intereses y camarillas en perjuicio del interés social. Harold Laski, en su libro *El Estado Moderno*, defiende el reeleccionismo.

Una vez concluidas las elecciones, se reúnen los candidatos presuntamente ganadores para ser calificados por unas juntas. A estas juntas se les conoce como Colegio Electoral. Sin embargo, no lo son, porque si lo fueran deberían ser ellas quienes elijan candidatos. Se deben llamar juntas previas o preparatorias, ya que realizan las funciones de división de Poderes, según Barthélemy y Duez. En Inglaterra no es el Parlamento el que califica, a través de cada una de sus Cámaras, sobre la legalidad de la elección de sus miembros, son los Jueces quienes lo hacen. De tal suerte —se dice— debe ser una institución de carácter jurisdiccional la que se refiera a la calificación de las elecciones.

En Austria y Alemania, antes del nacimiento del nazismo, el sistema de intervención de autoridades políticas y judiciales era mixto. En España, durante la República de la Constitución de 1931, quien se encargaba de esta materia era el Tribunal de Garantías Constitucionales. De acuerdo con el sistema francés, es una violación del principio de división de Poderes el que se dé a los Jueces la posibilidad de que autoricen la firma de credenciales. Es, en consecuencia, este punto de vista el que confirma la Constitución mexicana.

Los miembros del Poder Legislativo gozan de determinadas prerrogativas. Desde luego tienen una situación jurídica de excepción, que se constituye en fuero. Además, cuentan con remuneraciones especiales, secretarios, franquicias postales y telegráficas, pases para ferrocarriles, etcétera.

Cada primero de septiembre el Presidente de la República debe presentarse ante las Cámaras para entregar un informe anual de su gestión, en el orden político y administrativo, en materia federal. La Constitución del 57 varía en su texto de la del 17. En la primera se indicaba que el Ejecutivo federal debía pronunciar un discurso; la segunda establece en su texto que el presidente entregará un informe. Sin embargo, es costumbre la práctica de que se continúe, en la apertura de las Cámaras, con la forma solemne del informe presidencial.

Han surgido algunos tratadistas, especialmente italianos, que han criticado el impedimento que se hace a quienes ocupan determinados puestos públicos para continuar en el ejercicio de sus profesiones como: la abogacía, la banca, en donde —dicen— se pueden hacer grandes negocios a la sombra de la política y las relaciones públicas. En su obra *Política y Derecho*, Calamandrei se ocupa de este asunto en particular.

En los países donde no hay control de opinión pública, además de los sueldos correspondientes, fijados por el presupuesto, los representantes agotan partidas que no tienen justificación y que en el país

reciben el nombre gráfico de “embutes”. El régimen de organización del Poder Legislativo da lugar también a modalidades técnicas de carácter de elegibilidad: prerrogativas en materia telegráfica, de ferrocarriles, etcétera. Aparte, hoy la inmunidad se refiere al fuero.

Finalmente, el último aspecto técnico de la situación jurídica de los representantes del Legislativo, es el sistema de incompatibilidades del cargo; es decir, se pretende que diputados y senadores, representantes, no puedan desempeñar algún otro puesto de cualquier categoría, federal o local, en el Poder Judicial o en el Ejecutivo, aparte del Legislativo. En el régimen parlamentario, sí ocupan carteras; pueden, inclusive, estar al frente de gabinetes, pueden ser Ministros. En México esta razón de ser deriva de la circunstancia de que si se aceptan empleos, generalmente en el orden administrativo, los diputados y senadores pueden perder su independencia.

### ***1. Procedimiento legislativo***

En materia de generación de leyes, son aplicables los artículos 63, 65 a 68, 70, 71 y 72 constitucionales, además del Reglamento del Congreso de la Unión. Para poder ocuparnos del procedimiento legislativo, es indispensable hacer algunas consideraciones acerca de las sesiones del Congreso de la Unión.

Las sesiones del Congreso pueden ser: públicas, secretas, ordinarias, extraordinarias o permanentes. El principio general que prevalece para los trabajos parlamentarios es el de publicidad, es

decir, la posibilidad que tienen los habitantes del país de concurrir a las sesiones, y que la prensa las publicite o se refiera a ellas. Sin embargo, hay temas delicados que sería perjudicial que trascendieran los negocios tratados en esas sesiones, de ahí que se establezca la posibilidad de que las Cámaras se reúnan en forma privada.

De acuerdo con el texto de la Constitución General vigente, las sesiones abarcan desde el 1o. de septiembre al último día de diciembre de cada año. La Constitución del 57 establecía un margen de trabajo más amplio para las Cámaras. Había dos periodos de sesiones: uno del 1o. de abril al último de mayo, prorrogable por quince días más; y un segundo periodo del 16 de septiembre al 15 de diciembre, prorrogable, a juicio de los diputados o senadores, por un mes más; es decir, las Cámaras podían trabajar en forma ordinaria seis meses y medio. Ahora no tienen sino cuatro meses para sesionar.

Por otra parte, las sesiones pueden ser permanentes. La permanencia consiste en que no se disuelven hasta en tanto no terminan de tratar un negocio determinado que se estime de obvia resolución.

La Constitución de 1917 da al Presidente de la República un papel muy importante. Pueden surgir discrepancias entre las dos Cámaras acerca de suspender las sesiones del periodo de un año. En caso de que se presente este conflicto, la autoridad que debe decidir es el Ejecutivo federal.

Es importante destacar que el Reglamento del Congreso de la Unión es anticuado. Procede de finales del siglo pasado. En rigor, lo que técnicamente debería haber es una Ley Orgánica del Poder Legislativo federal, como hay una Ley Orgánica del Poder Judicial. De acuerdo al Reglamento del Congreso de la Unión, cada Cámara elige mensualmente a un presidente y dos vicepresidentes; existen, asimismo, cuatro secretarios en cada una que actúan por un tiempo determinado.

Las atribuciones del presidente del Congreso son: hacer que se respete el Reglamento, velar por el mantenimiento del orden en el recinto legislativo y, cuando sea necesario, obligar al público a desalojar las galerías. Los secretarios se encargan de elaborar las actas de cada sesión; además, son ellos quienes las certifican; leen los dictámenes de las comisiones y ponen en conocimiento de las Cámaras los distintos aspectos del trámite o procedimiento legislativo. Las Cámaras trabajan bajo el sistema de comisiones.

En otro orden de ideas, al inicio del periodo ordinario de sesiones, se integra lo que se llama la Gran Comisión. Esta Comisión está formada por un representante de cada entidad federativa, electo por sus compañeros. Tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, de la Gran Comisión emanan las comisiones dictaminadoras, quienes tienen a su cargo las más diversas tareas. Existen comisiones de defensa nacional, de presupuesto, de administración, de economía, de crédito público, de educación, de gobernación, de puntos constitucionales, de relaciones exteriores, etcétera. La fi-



alidad es que las comisiones elaboren y revisen los proyectos con toda serenidad, para que se emitan dictámenes cuidadosamente estudiados. Hay una comisión de peticiones que se encarga de examinar las iniciativas de los particulares, y desechar aquéllas que no deben ser discutidas en el ámbito de las Cámaras. La comisión de peticiones turna los asuntos de importancia a las demás comisiones para que dictaminen al respecto.

Es importante destacar que durante los trabajos de las comisiones suele seguirse el procedimiento de dispensa de trámite cuando un proyecto, que se presenta declarado de obvia y urgente resolución, deba estudiarse sin pérdida de tiempo. Cuando un proyecto sufre la excepción de la dispensa de trámites se envía, por el presidente, a la Comisión correspondiente para que, sin dictamen, sea discutido inmediatamente por la Asamblea.

Las diversas fases del procedimiento legislativo son: iniciativa, dictamen, discusión y votación. El procedimiento se reproduce en la Cámara colegisladora y luego el proyecto es enviado al Ejecutivo, quien puede (si no se trata de reformas constitucionales) vetar, tanto el proyecto de ley como la iniciativa, la cual regresa a la comisión correspondiente para nuevamente ser estudiado. En esa comisión pueden existir discrepancias entre sus miembros, sin embargo, el dictamen es considerado según sea el documento que firme la mayoría de la comisión. La minoría inconforme puede suscribir un voto particular. Al terminarse el dictamen, se pasa a la discusión. La iniciativa representa la presentación de un proyecto; el dicta-

men, el juicio sobre ese proyecto. La discusión se entabla sobre el dictamen presentado; se hace ver la conveniencia pública de aceptar o rechazar la iniciativa; se tiene una base de conocimiento exacto de por qué el Parlamento ha expresado una ley. Los diputados parlamentarios son fuente de interpretación fundamental para llegar a la intención que han tenido los legisladores.

Los reglamentos establecen que pueden, las discusiones, ser limitadas por un tiempo máximo, que se fija a los oradores, y por el número de personas que intervendrán en las tribunas en pro o en contra.

El procedimiento de obstruccionismo consiste en agotar todos los trámites y emplazamientos, y en alargar el término de discusión para evitar que un proyecto sea votado.

Se llama sistema de guillotina, en algunos Parlamentos del mundo, a la necesidad de terminar con los discursos largos y las discusiones tediosas. Para poder tomar la palabra es indispensable la autorización de la Presidencia. En cualquier momento una asamblea puede pronunciarse en el sentido de que un negocio está suficientemente discutido, y debe proceder a su votación.

La votación es la forma que tienen las asambleas de expresar su opinión. Las votaciones representan tres fases: pueden ser nominales, económicas y por cédulas. Nominales, aquéllas en que cada representante es requerido por la Secretaría para que vaya emitiendo

su opinión aprobatoria o desaprobatória en relación con una iniciativa. Económicas, cuando la asamblea, por un acto de levantar la mano y ponerse de pie, manifiesta su aprobación o desaprobatória. Por cédulas, implica la colocación de una urna en la Secretaría, y la comparecencia, por lista, de los representantes que van depositando sus votos escritos en ésta.

Las Cámaras sesionan de acuerdo a un requisito que debe cubrirse: el quórum. En la Cámara de Diputados, el quórum es la mitad de sus miembros más uno; en la de Senadores, las dos terceras partes de los integrantes. Una vez que se ha terminado la primera parte, ese mismo procedimiento: iniciativa o dispensa de trámite, dictamen, discusión y votación, se repite en la otra Cámara. Una vez que la Cámara colegisladora correspondiente ha aprobado un proyecto de ley, ese proyecto se turna al Ejecutivo con el objeto de que lo promulgue. Ya hemos dicho que el Ejecutivo federal, a través del Presidente de la República, no tratándose de reformas de la Constitución, tiene a su favor la iniciativa del veto.

Esto es, el presidente en turno puede hacer observaciones al proyecto y enviar de nuevo a la Cámara de donde procede; entonces, hay que repetir la votación y la discusión. Se debe tener presente que al Ejecutivo le compete la sanción, promulgación y publicación de las leyes. En la práctica esto se resume a una sola actividad: sancionar es aprobar el proyecto; promulgarlo es dar aprobación en el sentido de que concurren los requisitos de forma, y publicarlo es darlo a conocer.

Existen Parlamentos que son muy cuidadosos en cuanto al tiempo, para que éste no se pierda y el trabajo tenga rendimientos positivos. En Inglaterra el gabinete tiene designados determinados días para discutir las iniciativas o proyectos que presentan sus miembros. Las discusiones en Francia son de carácter teórico, con presentación de argumentos filosóficos. En Estados Unidos, desde hace mucho tiempo las discusiones en la Cámara de Diputados no tenían ninguna importancia, de tal suerte que, en realidad, en donde se hacían los debates era en las comisiones dictaminadoras y comités. Todavía, hasta la fecha, las discusiones en las comisiones son más importantes que los debates en la Cámara de Diputados. La presidencia de la Cámara de Diputados, en Estados Unidos, significa a la fecha uno de los puestos de mayor relevancia.

## ***2. Facultades del Congreso de la Unión***

Antes de precisar el carácter que corresponde a las principales facultades del Congreso de la Unión o, cuando menos, a las más discutidas, es importante establecer las que corresponden al propio Congreso y a sus Cámaras por separado.

El artículo 73 constitucional delimita las facultades del Congreso de la Unión; el 74 establece cuáles son inherentes a la Cámara de Diputados, y el 76, cuáles son las atribuciones del Senado.

Las facultades del Congreso son ejercidas de forma separada y sucesiva por cada una de las Cámaras que lo conforman. Dice con

precisión Tena Ramírez: “separada, porque cada Cámara delibera de manera independiente, en su propio recinto y con su mesa directiva; sucesiva, porque una vez que un proyecto ha sido aprobado por una Cámara, pasa a la otra”. Cuando se trata de facultades exclusivas de alguna de ellas, insiste Tena Ramírez, “entonces se trata de facultades que se tramitan en forma separada pero no sucesiva; no sucesiva, por la exclusividad”. Hay facultades no comunes que se ejercitan en forma separada; pero pueden existir comunes, cuando se trata de disposiciones de carácter administrativo y de orden interior.

Las Cámaras ejercitan atribuciones conjuntas, de carácter obligatorio. Una de ellas es la que se refiere a la revisión anual del presupuesto; debe tener este carácter, el presupuesto, por las dimensiones técnicas que se involucran en él y que obligan la participación del Congreso en su conjunto. Asimismo, existen facultades propiamente dichas, potestativas, de las Cámaras, que están desempeñadas de acuerdo con su propia especialidad, considerando que es oportuno hacer uso de ellas: todo el capítulo relacionado con la expedición de leyes en materia de educación, minería, agricultura, ganadería y en asuntos relacionados con el exterior.

### ***3. Facultades del Congreso de la Unión en materia militar***

Se ocupa de este tipo de facultades el artículo 73 en sus fracciones XII, XIV y XV. Sin embargo, deben establecerse las concordancias correspondientes respecto de los artículos 76 y 89 constitucionales.

El Derecho, para poderse realizar, reclama necesariamente el concurso de la fuerza. El Derecho sin la fuerza es una entelequia; la fuerza sin el Derecho se traduce en brutalidad. Todos los Estados del mundo necesitan tener una organización de fuerza para poder hacerse respetar. El ejército, la marina, la aviación de tipo militar, son los recursos materiales y humanos de que disponen los Estados modernos para su defensa. Todos estos elementos constituyen, lo que llaman los tratadistas de Derecho Militar, el elemento coactivo estatal. El mantenimiento de la paz pública, en sus dos fases, implica que la función de este elemento coactivo estatal, del cual forma parte esencial el ejército, es diversa de la que le corresponde a la policía. La policía debe ocuparse simplemente de mantener el orden público, y sólo cuando el desorden adquiriera caracteres tan graves que pueda afectar la base del Estado, entonces se legitima la intervención del ejército.

La opinión de los tratadistas se divide acerca de si el Estado debe cumplir sólo funciones por lo que respecta a la paz exterior o también a la interna. La conclusión a la que han llegado es que éste debe ocuparse de las dos tareas.

En la época antigua el ejército se formaba por medio de mercenarios. Hubo un periodo en que el mercenarismo dio lugar a etapas anárquicas. Roma tuvo una época en que ser ciudadano implicaba el privilegio de ser soldado. Nicolás Maquiavelo combatió con pasión el azote del mercenarismo, el sistema de condotieros prevaliente en Italia, en esa época. Encontramos una organización extraña

al mercenarismo en la Francia del Cardenal de Richelieu. Este sistema se afirmó en tiempos del marqués de Dubeis y del mariscal de Turena, siendo rey Luis XIV. Después, durante la guerra de los treinta años, Gustavo Adolfo de Suecia organizó al ejército de una manera extraña al mercenarismo, no mercenario sino permanente y profesional.

El sistema de organización del ejército cambia en la época de la Revolución Francesa, ya que se tiende a hacer obligatoria la defensa del Estado; su integridad viene a formar parte de un derecho y una obligación característica de la ciudadanía, abocado a la defensa del territorio nacional.

En México, la Constitución Federal establece dos tipos de organización, por lo que se refiere a la defensa militar: el Ejército propiamente dicho y la Guardia Nacional. El Ejército se caracteriza por su permanencia, y por su carácter profesional; las graduaciones para jefes y oficiales, dentro del Ejército se van adquiriendo por ascensos. La Guardia Nacional, por otra parte, sólo ha funcionado en determinadas épocas de anomalía; es un cuerpo no profesional, y no permanente; se renueva constantemente por medio de ciudadanos que deben ser todos nacionales. Finalmente, las graduaciones se adquieren por la propia estructura de la Guardia Nacional. El Ejército es un organismo subordinado al Presidente de la República; la Guardia Nacional debe estar subordinada a los gobiernos de los Estados; sin embargo, ésta puede estar al servicio del gobierno de la Federación, previa autorización de las legislaturas de los Estados y con la aprobación del Senado.

En el mismo artículo 73 se explican las facultades que corresponden al Congreso de la Unión. En lo que respecta a la expedición de leyes, tiene el Congreso facultades de suma importancia en materia de economía, comercio, comunicaciones, aduanas, legislación y tribunales mercantiles. Uno de los capítulos particularmente importante, se refiere al debatido tema de las alcabalas; se aborda éste tema en la fracción IX. Aparte de esta fracción, en relación con ella deben tenerse en cuenta las fracciones IV, V, VI, VII el artículo 117, y el 131 de la Constitución.

Durante la Colonia, en todas las ciudades se cobraban determinados impuestos; estos impuestos eran recogidos a la entrada de las poblaciones, en lugares expofesos llamados “garitas”. Todavía se conservan precisamente restos de estos sitios que fueran construidos, acondicionados para el cobro de impuestos en la época colonial. En las garitas se cobraban dos clases de impuestos: los de peaje y las alcabalas. Los peajes se cobran a las personas; las alcabalas gravaban las mercancías. Estos impuestos son considerados por la ciencia económica inconvenientes en el interior del país, y desde hace tiempo algunas corrientes sugieren acabar con ellos. Fue más fácil abolir los peajes que eliminar las alcabalas, que llegan aún hasta nuestros días. Las razones por las cuales se considera que son nocivas, provienen de que ellas originan un sistema de monopolio, guerra de tarifas; impuestos diferenciales que, en consecuencia, tienden al proteccionismo de determinados artículos (mediante tarifas especiales cada Estado tiende a proteger ciertos productos) y que se resuelven en el alza del precio de las mercancías, con el subsecuente encarecimiento de la vida.



El primer documento constitucional que pretende acabar con el régimen alcabalatorio es la Constitución de 1857. En esta Constitución se declara abolida la práctica de las alcabalas; sin embargo, no obstante esta declaración general, con una afirmación más o menos correcta, inscrita en un texto constitucional, el régimen de alcabalas persiste. A fines del siglo pasado, don José Ives Limantour, ministro de don Porfirio Díaz, tomó las primeras medidas para atacar de raíz con este problema. En 1895 se organizó un sistema enumerativo con ese propósito. Empero, hasta la fecha se siguen manteniendo prácticas alcabalatorias.

El criterio bajo el cual se explica el problema es que se pueden cobrar impuestos sobre las mercancías, en el mismo momento en que éstas entran a la competencia comercial. La manera de poder eludir las alcabalas radica en que los Estados que cobran este tipo de impuesto, lo hacen en las ventas de primera mano. Bajo esas condiciones, se gravan las mercancías y se encarece el costo de la vida. Por otra parte, ya existe un procedimiento constitucional, que no se ejercita aún, para acabar con las alcabalas. El artículo 73 en su fracción IX, dice: “El Congreso de la Unión tiene facultad para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones”. Este capítulo está relacionado con los impuestos y la forma que tiene el Estado para imponerlo.

Los impuestos asumen dos vertientes: impuestos directos e impuestos indirectos. Los indirectos se cobran a través de factores inter-

pósitos entre el contribuyente y el fisco; por ejemplo, en la compra de los artículos que consumimos, es el comprador quien a la postre viene a pagar los impuestos correspondientes, porque dichos artículos son gravados teniendo en cuenta que hay que pagar contribuciones. Un antiguo impuesto ya eliminado y que es característico de situaciones anacrónicas se llamaba “de capitación”, se cobraba por cabeza. Cobran impuestos la Federación, los Estados y los Municipios.

En otro orden de ideas para el caso de una declaración de guerra, se trata de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión. El Congreso se encarga de dar a conocer esta contingencia en el orden interno estatal; desde el punto de vista exterior, es al titular del Ejecutivo, el Presidente de la República, a quien le corresponde hacerlo. Eso, por lo que se refiere a la declaración de guerra, por lo que hace a la firma de la paz, el Ejecutivo federal no puede firmarla sin que antes se ratifique el tratado correspondiente por el Senado de la República.

El Ejército, en sus variados aspectos, es considerado por la Constitución de 1917 con desconfianza. Esta desconfianza se explica por los males que el militarismo ha producido en nuestro país. Inclusive encontramos ciertas contradicciones, por ejemplo, en lo que se refiere a las obligaciones y derechos de los ciudadanos: una obligación y un derecho es formar parte del Ejército pero, contradictoriamente, en otro capítulo se habla ya no de ciudadanos mexicanos, sino de nacionales. Esto ha dado lugar a ciertas discusio-

nes. En rigor, en materia constitucional se tiende a resolver siempre en beneficio de lo que más favorezca los derechos de la persona.

Cuando se quiso implantar el servicio militar obligatorio, desembocó la discusión en dos opiniones: Vasconcelos hizo elogios al servicio militar obligatorio, dijo “que es el mejor medio para acabar con el régimen militarista que ha azotado al país”. En cambio, ha objetado el servicio militar obligatorio don Luis Cabrera. Para él, este servicio es inconveniente, porque lejos de beneficiar al país, sólo puede beneficiar a regímenes extraños al mismo. La realidad, es que todavía no se ha podido implantar obligatoriamente.

En los países donde se aplica el servicio militar obligatorio, se toman en cuenta las siguientes consideraciones: hacer de los cuarteles centros de educación, y utilizarlos con el objeto de realizar, de esta suerte, la unidad nacional. En los países militarizados el servicio militar se utiliza para propagar actos de higiene, y para combatir el analfabetismo; inclusive para elevar el nivel de la ciudadanía. Se argumenta que uno de los graves problemas de la época es el de la autoridad, del mando y de la obediencia; saber obedecer es un antecedente para saber mandar. En los momentos de prueba, en las guerras, la defensa de la integridad estatal y del sentimiento de la nacionalidad, provoca las manifestaciones de las virtudes más altas del hombre. Independientemente de estas consideraciones, hay que tener en cuenta un hecho: las guerras modernas van perdiendo, cada vez más, su carácter tradicional para convertirse en guerras químicas, para moverse por los sabios, por los técnicos, a través de

los laboratorios. Todo este capítulo de la organización estatal se encuentra sometido a las condiciones que la ciencia ha de imponer sobre el particular.

#### ***4. Otras facultades del Congreso de la Unión***

La fracción XIII del artículo 73 que se estudia, se refiere al derecho de corso. El corso permite a los particulares de un país apoderarse, en una situación de guerra, de los barcos de otro país o países, aun cuando sean de particulares, con los cuales existe esta situación beligerante.

Durante la Guerra de Crimea del siglo pasado, empezó a estudiarse la conveniencia de acabar con el procedimiento de corso, por juzgarlo lesivo para el patrimonio particular de otro Estado, y por ser de carácter antijurídico. En una convención internacional llevada a cabo en 1906, México firmó el compromiso de no recurrir al corso en caso de guerra extranjera. El texto de la Constitución del 17, sin embargo, lo autoriza.

La Constitución establece que el Congreso de la Unión tiene las mismas atribuciones que los Congresos de los Estados, esto en relación a las facultades para legislar en materia de salubridad pública. Sobre este particular, el texto constitucional del 57 era, al principio, restringido; se refería únicamente a la vigilancia de las costas y de las fronteras del país por lo que hace a la materia de salud y a los extranjeros. En 1908 se hizo una reforma constitucional que estableció facultades generales en materia de salubridad.

Por otra parte, con la Constitución del 17 vino la participación de los Estados al lado de la Federación en materia de salud; empero, en la práctica esto no ha funcionado ya que la Federación absorbió en perjuicio de los Estados esta materia. El texto correspondiente ha sido criticado, porque establece que en caso de epidemias o enfermedades exóticas, el Consejo Superior de Salubridad podrá tomar las medidas que juzgue convenientes, a reserva de que el Presidente de la República las ratifique. Es una suplantación del Poder Ejecutivo respecto al Congreso.

Otra crítica en materia de salud, es que el propio Consejo Superior está facultado para dictar medidas encaminadas a combatir el alcoholismo, padecimientos que impliquen degeneración de la raza, etcétera. En el Código Sanitario se encuentran establecidas disposiciones que, desde un punto de vista objetivo que implican una negación de los principios básicos de la Constitución. También en el texto del artículo 73 se autoriza al Congreso de la Unión para decretar la amnistía; ésta implica un olvido, un perdón completo y se aplica especialmente en casos delictuosos de tipo político. La amnistía se destaca por su carácter general; el indulto, por su carácter particular.

Finalmente, la última fracción del artículo 73, la XXIX, establece, refiriéndose al Congreso de la Unión, que éste podrá dictar todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas sus facultades, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión. A esto se llama ejercicio de facultades implícitas o

podereos tácitos. Las facultades implícitas o podereos tácitos sólo se otorgan al Legislativo. El Poder Judicial no puede dictar disposiciones para hacer efectivas sus facultades. Tampoco puede dictar disposiciones para hacerlas efectivas el Poder Ejecutivo. En cambio, el Legislativo dicta leyes para poder ejercitar las facultades que le da la Constitución y para que ejerciten las propias los otros dos Poderes.

Ahora bien, las facultades explícitas son aquéllas que se enumeran de una manera categórica. Vivimos en una época constitucional de disposiciones expresas y explícitas. Las implícitas suelen ser el medio, y las explícitas, el fin. Ejemplo: al constituirse el régimen federal de la Unión Americana, se constituyó un Banco de Estado en materia federal. A pesar de que no se enumeraba como facultad de la Federación crear bancos de ese tipo, se creyó conveniente hacerse de fondos por este medio, para los servicios públicos. En un sensacional debate en la corte, el presidente John Marshall logró esta resolución trascendental: “cuando la Constitución establece una facultad pero no otorga el medio para que la facultad se ejercite, eso quiere decir que, estableciendo la facultad que es un fin, queda establecido el medio implícitamente”. Así quedó constituido el Banco de carácter federal que se objetaba.

En nuestro país no se recurre al ejercicio de las facultades implícitas, por la raquíica función del Poder Ejecutivo federal. La Cámara de Diputados actúa bajo las facultades enunciadas en el artículo 74 constitucional. La fisonomía de ésta Cámara obedece

a su carácter de representación nacional, debiendo tener mayor arraigo popular que el Senado; mayor número de integrantes, y un tiempo más limitado en su ejercicio. Todos estos caracteres implican la fisonomía privativa, en el orden constitucional, de la Cámara de Diputados. De aquí se derivan tales o cuales preeminencias; sobre todo, las de representación nacional.

Esto es, se dice que determinados asuntos deben tratarse con preferencia en la Cámara de Diputados, antes de ser tratados en el Senado; tales asuntos son los que se refieren a impuestos, revisión de la cuenta pública, empréstitos y el reglamento militar. Se trata, asimismo, de facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la de hacer el cómputo total de la elección presidencial y publicar la declaratoria; no lo hace reunido como colegio electoral, porque la Cámara de Diputados no es la autoridad facultada para elegir, sino simplemente se reúnen los votos de los Estados y se hace el recuento.

Esta Cámara también tiene exclusividad de facultades en materia de egresos. Ese capítulo del presupuesto es o debe ser obra de ésta Cámara, sin el concurso de la Cámara de Senadores, obrando el antecedente tradicional de que la de Diputados ha sido estimada representativa popular, en tanto que el Senado tiene antecedentes aristocráticos.

La Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades exclusivas se encarga también, en términos del artículo 108 constitucional,

de los casos en que procede suspender el fuero a los funcionarios que enumera nuestro Código Político; tratándose de delitos de orden oficial es muy importante su intervención. Aquí funciona una comisión llamada Comisión Instructora de Gran Jurado; esta comisión declara en un dictamen especial, si procede o no llevar ante la Cámara de Senadores un negocio porque considera que hay los elementos suficientes para acusar a un funcionario. Es también una facultad exclusiva de ésta Cámara, todo lo referente a la Contaduría Mayor de Hacienda, dependencia cuyo personal es integrado por la Cámara de Diputados; nada tiene que ver en este rubro el Senado.

Dice Alexis de Tocqueville que la Cámara de Diputados es el órgano característico de la soberanía popular.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

La Constitución establece las facultades inherentes a la Cámara de Senadores en los artículos 55 y 56; también se refiere, si no a facultades cuando menos a modalidades de este cuerpo colegiado, en los artículos 58, 59, 76 y 108.

El Senado de la República tiene los antecedentes que ya mencionamos al referirnos al régimen bicameral. Se dice que el antecedente aristocrático lo tiene en la Cámara de los Lores; sin embargo, este cuerpo senatorial no es equivalente al que surgió, con variedades distintas, en el sistema americano. El Senado americano sí es un antecedente concreto de nuestra Cámara Alta porque tiende



a dar cabida a los Estados que forman la Federación. Los Estados se encuentran equiparados en el Senado; no se toma en cuenta que un Estado esté o no más poblado que otro, tiene representación en el Senado por ser miembro de la Federación. Las entidades federativas que cuentan con un gran número de pobladores pueden aplastar en votación, a otros de representación escasa.

El Senado cuenta con las siguientes características: sus representantes deben tener, como mínimo, treinta y cinco años de edad cumplidos al día de la elección; la duración en el ejercicio de la función senatorial es de seis años. En Estados Unidos el Senado no se renueva en forma total, sino parcial. Es decir, los senadores duran en su ejercicio nueve años, y se van renovando por terceras partes. Bajo estas condiciones, existe un grupo veterano que mantiene el control del cuerpo senatorial; se trata, en este caso, de crear la iniciativa conservadora. En el caso de México, la renovación es total y se realiza cada seis años.

El Senado, dice Alejandro Hamilton en *El Federalista*, cumple una serie de funciones que son de importancia fundamental, tanto en el ejercicio de la función legislativa como en el gobierno constitucional. La primera función, dice Hamilton, que emana de su integración es: representar a los Estados; segunda, servir de Consejo Asesor al Presidente de la República, de cuerpo asesor en los altos nombramientos y en la política internacional; la tercera, ejercer la justicia política; la cuarta se refiere a constituirse en institución freno, garantía para evitar el imposivismo juvenil que puede desbordarse de la Cámara de Diputados.

Corresponde al Senado de nuestro país, precisamente de acuerdo con su función de representación estatal, resolver los conflictos de carácter político que se suscitan entre los Poderes de cada entidad federativa. El criterio para distinguir qué clase de conflictos son de carácter político, es identificar plenamente aquéllos conflictos que no se refieran a competencias de cada uno de los Poderes. Los asuntos de carácter político son extraños a esta naturaleza. Cuando se trata de problemas de competencia, surgen conflictos de tipo constitucional que son resueltos por la Suprema Corte.

Asimismo, el Senado es quien debe declarar la desaparición de Poderes en una entidad federativa, la cual está condicionada por la Constitución bajo ciertos requisitos de procedencia. Dice al respecto la Carta Magna que siempre que las leyes correspondientes del Estado no prevean tal situación, la desaparición de Poderes puede declararse por situaciones de hecho o de derecho. Por situaciones de hecho, cuando el Gobernador, por su cuenta y riesgo, amplía el ejercicio de su gobierno al frente del Ejecutivo. Situaciones de derecho, los casos de violación de garantías constitucionales, de competencia de leyes federales, etcétera. En estos casos, para subsanar de momento el conflicto el presidente envía una terna al Senado para escoger gobernador; esto, en tanto se restablecen los poderes políticos.

Le corresponde, como Consejo Asesor del Ejecutivo, ratificar los nombramientos diplomáticos y consulares; ratificar las designaciones hechas en el rango, de Coronel para arriba, y los altos

nombramientos en materia hacendaria. En el ámbito internacional, es el Senado quien debe autorizar la firma de tratados y convenios que comprometan al país con otros Estados.

Tiene también importancia su intervención en materia de justicia política. El ejercicio de la justicia política es el que se refiere a aplicar las sanciones correspondientes, tratándose de delitos de carácter oficial, a quienes transgreden el orden normativo. Aquí el cuerpo que juzga es el Senado; el Ministerio Público, una comisión expresamente enviada por la Cámara de Diputados. Generalmente los cuerpos senatoriales están investidos de ejercer la justicia política.

Así como la Cámara de Diputados debe ratificar los nombramientos de los Magistrados en los Territorios y en el D.F., de propia suerte es el Senado de la República el órgano que debe ratificar las designaciones hechas, por el Ejecutivo federal, a cargo de Ministros de la Suprema Corte.

El Senado es considerado por James Bryce, al referirse a la Constitución americana, como su obra maestra, pues ha contado con gran prestigio. Sus críticos, sin embargo, dicen que no es más que un club de hombres ricos. Desde la antigüedad el Senado romano tiene gran Majestad en el ejercicio de su autoridad, Piero decía que el Senado en Roma “parece una asamblea de reyes con sus facultades de firmar la paz, declarar la guerra, recibir a sus diplomáticos, atender la política internacional”.

En Inglaterra, la equivalencia del Senado es la Cámara de los Lores; ésta se encuentra integrada por personajes que son designados por el rey, o ciudadanos que adquieren su cargo por herencia. Cuenta con miembros temporales y espirituales, por su carácter aristocrático o religioso. Jennings, en su libro *El Régimen Constitucional Inglés*, se ocupa de cómo se ha propuesto suprimir la institución de la Cámara de los Lores por los grupos más avanzados de Inglaterra.

Al referirse a la Constitución inglesa y a la norteamericana, un político inglés dice que es el Senado, en materia constitucional, la obra maestra de esas Constituciones.

En Francia el Senado desempeñó un papel de freno y contrapeso de gran eficacia durante la Tercera República. René Capitant hace esa apreciación, pero dice que la lógica del parlamentarismo exige la existencia del Senado. Se elimina al Senado en 1846, porque el Consejo que lo sustituyó no tiene las facultades necesarias ni la misma autoridad.

#### DE LA COMISIÓN PERMANENTE Y DE LAS FUNCIONES POLÍTICAS CARACTERÍSTICAS DE TODO PARLAMENTO

La Constitución General de la República establece las características de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en su artículo 78. Por otra parte, en cuanto a su estudio debe considerarse también lo que establece el artículo 76 de la propia Norma Fundamental.

Así, la Comisión Permanente no es el Congreso de la Unión. Cuando la Constitución establece cómo se organizará el Poder Legislativo, dice que éste radica exclusivamente en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. En esa virtud, la Comisión Permanente no tiene más competencia que la que expresamente le fija la Constitución.

La Comisión Permanente se compone de 15 diputados y 14 senadores. Los trabajos de esta Comisión se desenvuelven durante el periodo denominado “de receso” o “inter-regno parlamentario”. Tiene su antecedente en pequeños cuerpos o estamentos que funcionaban en las Cortes de Aragón, en la época en que todavía no existían sesiones ordinarias (siglo XIII). Cada estamento escogía en esas Cortes un número corto de representantes. La Constitución de Cádiz, de 1812 es el antecedente más remoto que ha influido en nuestra legislación positiva, respecto a la organización de la Comisión Permanente.

En muchas partes se ha eliminado la figura de la Comisión Permanente, debido a que se encontraban —los representantes— con obstáculos de tiempo y transporte para estar en la capital del país. Han atacado la supervivencia de esta institución don Emilio Rabasa, Herrera Lazo y Tena Ramírez. Ahora, una convocatoria de asistencia puede ser fácilmente satisfecha por el rápido traslado en ferrocarril o avión de los representantes.

Es competencia de la Comisión Permanente autorizar al Presidente de la República para que reúna al Congreso, o a una de sus

Cámaras con carácter extraordinario. Ella misma, a requerimiento del presidente y del Consejo de Ministros (única vez que cita nuestra Constitución este término de parlamentarismo), da también su aprobación para la suspensión de garantías individuales; y para que el presidente pueda disponer de la Guardia Nacional; esto naturalmente durante la época de receso del Congreso pues en otro momento es competencia del Senado. La Comisión Permanente declara la suspensión de Poderes en un Estado, y escoge de la terna que manda el presidente, al candidato a ocupar el cargo de gobernador provisional o interino. En caso de muerte o renuncia del Ejecutivo federal, ella designa —facultad peligrosa—, presidente interino mientras se convoca al Congreso de la Unión para que designe al presidente provisional o sustituto.

### PODER LEGISLATIVO FEDERAL

El Poder Legislativo no sólo tiene las facultades que le son inherentes a la función que desempeña —elaborar las leyes—, tiene también el control y manejo de los fondos públicos utilizados por el Ejecutivo; asimismo, tiene facultades típicamente políticas; es precisamente esta actividad la más importante.

El Legislativo federal no está formado por técnicos o especialistas, lo componen en su mayoría políticos, hombres electos por el pueblo sin mucha preparación académica. La finalidad, sustancialmente, es que exista un órgano de Estado en donde se pueda discutir abiertamente la actuación de los funcionarios que tienen poder, espe-

cialmente en materia administrativa; es decir, un órgano que tenga poder para denunciar las arbitrariedades y pueda, a la vez, ser válvula a través de la cual se expresen los reclamos de la opinión pública.

Augusto Comte era crítico respecto al funcionamiento de las Cámaras que tuvieran a su cargo la función de expedir leyes. Para Comte la función del Parlamento debía restringirse únicamente al capítulo de administrar y supervisar el manejo de los fondos públicos, la revisión de la cuenta pública y lo presupuestal. No tenía en cuenta, sin embargo, el antecedente histórico. Es decir, si no se autorizaba a los gobiernos para disponer de los fondos que demandaban, si no autorizaban las leyes del Estado al rey para que éste pudiera cobrar impuestos, no lo hacía ya que sus representados le exigían que diera leyes favorables.

Por su parte, Herbert Spencer, filósofo positivista de la misma corriente que Comte, en su libro *El Estado Contra el Individuo* escribe una dura crítica sobre el funcionamiento de los Congresos o Parlamentos contemporáneos. Para Spencer, el derecho divino de los reyes era la superstición política anterior a la Revolución Inglesa, Francesa y a la época de Independencia americana; este derecho, sin embargo, ha sido sustituido por el derecho divino de los Parlamentos, por la creencia de que la soberanía del pueblo puede, de una manera infalible, expresarse a través de las Cámaras. Hace también una crítica documental de la superabundancia en la legislación, y la creencia de que con medios más o menos teóricos se pueden resolver problemas sociales.

Hubo en el mundo moderno una excesiva corriente de optimismo; se pensó que ciertas características humanas iban a desaparecer por obra de la actividad política de los Parlamentos. Sin embargo, al poco tiempo surgió la desilusión, el desencanto. Cuando surge la dictadura con todos sus matices ocurre, lógicamente, la añoranza de los Parlamentos, ya que los dictadores utilizan a las Cámaras como elementos espectaculares, pasivos, receptivos de sus resoluciones, y para aplaudir y ratificar sus opiniones. En el ámbito de las dictaduras se ha dado en llamar a los Parlamentos “la quinta rueda del carro”, es decir, una rueda inútil.

Tomás Carlyle decía que los Parlamentos no son sino talleres de hablar. Bagehot los criticaba por su agresividad, por su actitud invasora frente a los demás órganos. Wilson, autor de *El gobierno congresional*, dice que todo Parlamento tiene el peligro de degenerar en congresismo; de desbordarse en el ejercicio de sus facultades y tener el control de toda la actividad del Estado. Hay quien ha dicho que no son Parlamentos sino “charlamentos”. El hecho es que después de los acontecimientos que desembocaron en la Segunda Guerra Mundial, el mundo ha reparado en la necesidad de que existan órganos de control, aunque no sean muy despejados sus componentes, y donde puedan denunciarse las arbitrariedades y excesos de los gobernantes.

Una frase cobra significación actual, la del italiano Camilo Benso, conde de Cavour: “es superior la más mala de las Cámaras a la mejor de las antecámaras, porque las antecámaras las forman para ciegos, y



las Cámaras que tengan elección popular pueden servir de crítica y freno a la ambición de llevar a la autoridad a términos inconvenientes”.

## PODER EJECUTIVO FEDERAL

La situación constitucional del Poder Ejecutivo federal se encuentra establecida, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución General de la República, a partir del artículo 80.

El Poder Ejecutivo federal tiene como titular exclusivo al Presidente de la República quien funge a la vez como jefe de Estado. Se encarga, en un régimen como el nuestro, de desempeñar facultades que ejerce de acuerdo con el ámbito que se le ha trazado en un sistema presidencial. En los sistemas parlamentarios, el titular del Ejecutivo no tiene facultades propias; es un mero agente de las Cámaras o, cuando se trata de un régimen unicameral, de la Asamblea Nacional. Representa el Estado en las relaciones internacionales.

El Presidente, como Jefe del Estado, tiene como antecedentes en México la práctica norteamericana. Cuando se instituyó la República en los Estados Unidos, se quiso crear una especie de monarca provisional, limitado; un Jorge III, sin posibilidades de que perdurara en el mando y que pudiera cometer actos arbitrarios.

Entre nosotros, en los países se habla hispana en América, el titular del Ejecutivo ha tenido gran fuerza, porque nuestros gobiernos son gobiernos personales. El Presidente dispone de fondos públicos

federales, del Ejército; el gobierno personal conduce al caudillaje, y el caudillaje se apoya en el cacicazgo. A la situación anárquica de cacicazgos, que degenera en bandolerismo, se sucede una superestructura en la que se jerarquizan los caciques de las comarcas y el caudillo nacional.

El Ejecutivo puede organizarse en forma unipersonal o colegiada. El Ejecutivo en forma colegiada es, por excelencia, el régimen directorial que estudiamos al hacer alusión al sistema presidencia, al sistema parlamentario y al gobierno de asamblea. El régimen directorial se ha puesto en práctica en Suiza, Francia y Uruguay, con algunos paliativos. En Suiza persiste, en cambio, en los demás países no tuvo éxito. En México hay algunos antecedentes; la Constitución de Apatzingán de 1814, que no llegó a tener efectividad; cuando se reunió el Constituyente del 24 existía un triunvirato, un Directorio al frente del gobierno.

Las críticas hechas al régimen Directorial son las siguientes: cuando el Ejecutivo es integrado por varias personas, su acción se vuelve lenta, poco enérgica, ineficaz, difícil por exigencia de responsabilidades. En México hemos persistido en la organización del Ejecutivo en forma unipersonal desde la Constitución del 24 hasta nuestros días.

Para ser Presidente de la República se tiene que reunir una serie de requisitos que marca la Constitución; inclusive, antes de tomar posesión del cargo, o cuando se figura como candidato. Los

requisitos constitucionales son: tener la nacionalidad mexicana por nacimiento; ser hijo de padres mexicanos que también lo sean por nacimiento, este requisito es con el objeto de que no pueda tener tibieza en asuntos internacionales, por cuestiones de familia; tener 35 años cumplidos al día de la elección, como edad mínima; separarse con seis meses de anticipación, en teoría (en la práctica, con un año antes se inicia la campaña), de puestos gubernativos como secretario de Estado, subsecretario, gobernador, etcétera. La razón por la cual la Constitución establece esta cortapiza —la separación— es muy clara, para no usar la influencia política que se pudiera tener a favor propio. No ser sacerdote de ningún culto, la Iglesia rebasa el orden geográfico y es una institución extranjera; radicación y permanencia por un año consecutivo en el país, para conocer los problemas y los juegos de los partidos políticos; no se exige este requisito a los diplomáticos, porque se estiman una prolongación del territorio nacional, de acuerdo con la doctrina de la extraterritorialidad, los edificios de las legaciones y de los consulados.

No podrá ocupar la Presidencia de la República jamás, dice la Constitución en forma categórica, quien haya sido Presidente interino, provisional, sustituto o quien haya sido Presidente electo anteriormente. Esta es la proclamación constitucional sobre la tesis de la no reelección. Se estableció en virtud de la tendencia, muy mexicana, de perpetuarse en el poder. El continuismo en el poder ha generado situaciones de necesario abandono de los principios democráticos. Cuando el país no tiene la posibilidad de disponer de un número adecuado de hombres capaces de jefaturar el Estado, la

educación política se perjudica, y más en los regímenes de carácter personal; además, se forman grupos de cortesanos que constituyen una muralla entre el jefe de Estado y el pueblo. Sin embargo, el principio de la no reelección es una limitación a la tesis democrática en su sentido absoluto.

En otros países existe la reelección. Uno de los defensores de la democracia, el presidente de Checoslovaquia, Tomas Masaryk, fue reelecto hasta su muerte. En Estados Unidos, el Presidente de la República está autorizado, no por la ley escrita sino por la costumbre, a desempeñar la presidencia durante un periodo más; solamente Roosevelt pudo reelegirse fuera de esta costumbre, por la conflagración mundial. Hay que tener presente cómo el principio de la no reelección presenta cierta validez a la luz de la experiencia, por lo que hace a la autoridad presidencial, pero no parlamentaria.

Diversos métodos se han ensayado para suceder al Presidente de la República. Al principio, nuestro régimen constitucional del 24 adoptó el sistema de la vicepresidencia de la República, característico de Estados Unidos. En México esta figura ha dado lugar o a que el vicepresidente sea considerado un conspirador o una figura de paja. La vicepresidencia se restableció a iniciativa de don Emilio Rabasa, pero tampoco volvió a dar resultado. Otra medida fue, en la Constitución del 57, que el Presidente de la República fuera sucedido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto generó, en gran medida, la intervención del Poder Judicial en asuntos políticos. El Poder Judicial, por su imparcialidad, necesita apartarse de los partidos.

Tiempo después se creyó conveniente que ocupara la presidencia de la República el Secretario de Relaciones Exteriores o de Gobernación; fue bajo este esquema que Victoriano Huerta llegó al poder después del asesinato del presidente y vicepresidente de la República. Por fin, la Constitución del 17 establece esta medida: la Comisión Permanente designa con el título de Presidente interino a un funcionario, para la convocación, en tanto, de sesión extraordinaria del Congreso de la Unión; si se trata de renuncia o muerte del Presidente en los dos primeros años, el Congreso de la Unión designa lo que se llama presidente provisional; este presidente convoca a elecciones que no podrán desarrollarse en un término que exceda de 14 a 18 meses; en los cuatro últimos años, el Congreso de la Unión procede a designar presidente sustituto; entonces no hay necesidad de convocar a elecciones; ocupa su cargo el primero de septiembre.

### ***1. Principales facultades del Presidente de la República***

Las facultades ejecutivas federales las establece el artículo 89 constitucional. En realidad las atribuciones del Ejecutivo federal tienden a dar vida a la función pública administrativa. Dice don Adolfo Posada que la función administrativa implica el mantenimiento del orden público, la defensa del país ante peligros exteriores, la aplicación de las sentencias de los tribunales, la dirección de los servicios públicos y, finalmente, las relaciones internacionales. Para otros comentaristas, la función administrativa de lugar a modalidades especiales de defensa, de garantía, de prosperidad material, morales e intelectual del Estado. Estas funciones surgen por medio de los servicios públicos.

La actividad del Poder Ejecutivo se traduce, cuando se trata de funciones administrativas, en situaciones de índole concreta, siempre individual. Estas situaciones jurídicas concretas e individuales se producen acudiendo bien a actos propiamente jurídicos o a actos de tipo material.

En el ejercicio de la actividad del Poder Ejecutivo se conjuga al gobierno con la administración. El gobierno es una actividad política; la administración es una actividad técnica. El gobierno implica vigilancia e iniciativa, para resolver situaciones imprevistas; en tanto que la administración no implica esos caracteres de iniciativa y de vigilancia que son características de la función propiamente política en sus aspectos creadores, sino la técnica.

El Presidente de la República es el funcionario que constitucionalmente debe promulgar las leyes. Por este medio, el presidente hace constar que se llenaron los requisitos formales necesarios para poder declarar una ley con tal carácter, sin llegar, de ninguna manera, a calificar su constitucionalidad ya que ésta corresponde exclusivamente al Poder Judicial y, en el caso de disposiciones de tipo federal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En los regímenes monárquicos la promulgación era un requisito muy importante, al grado de que el Parlamento tenía facultades únicamente subordinadas; es decir, si el rey no expresaba su consentimiento, un proyecto no se perfeccionaba convirtiéndose en ley.

El Presidente de la República tiene a su cargo la facultad reglamentaria. No nos compete ocuparnos en forma exhaustiva de

esta facultad, sólo diremos que mediante ella el Presidente de la República dicta o realiza en su esfera administrativa competencial, lo necesario para proveer la exacta observancia de las leyes mediante reglamentos. La facultad reglamentaria es, desde el punto de vista material, una facultad legislativa; en el fondo tiene carácter general, abstracto y obligatorio. Si desde el punto de vista material ésta facultad es de esa naturaleza, desde el punto de vista formal, en cambio, no es legislativa sino administrativa, ya que es el órgano a quien compete el ejercicio de la actividad administrativa. Los reglamentos no deben de ninguna manera ser contradictorios a las leyes a las cuales tienden a dar vida, sino que, observando al contenido de la ley, hacen posible que ésta se aplique.

También es atribución del Ejecutivo federal otorgar el indulto, el cual es una figura de las monarquías que sigue vigente en la actualidad. El indulto puede tener dos características: indulto por gracia e indulto necesario. Por gracia se aplica a voluntad del presidente, y es con el objeto de favorecer a un determinado reo. Es necesario cuando, una vez que existe cosa juzgada, surgen elementos probatorios que demuestran que quien está purgando una pena no es responsable del delito del que se le acusa. Surge como indulto necesario sólo cuando el procesado deja de serlo y está ya compurgando la condena correspondiente. En esto se distingue el indulto de la amnistía que se aplica a situaciones genéricas de los juicios relativos.

Otra de sus atribuciones es la designación de secretarios de Estado, procurador de la República y demás funcionarios y emplea-

dos denominados de confianza en términos del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales lo acompañarán durante el desarrollo de su gobierno. Es importante señalar que los empleados de base no pueden ser removidos de sus puestos públicos sino mediante los requisitos establecidos para tal efecto en el propio Estatuto. En otros países son las leyes de tipo civil, de servicio civil las que regulan el ámbito laboral estatal. En Estados Unidos existió la práctica, en la época del presidente Jackson, de que quien llegaba a la Presidencia podía disponer de los puestos públicos. A esto se ha dado en llamar “la doctrina de los despojos”, es decir, como botín de guerra; sin embargo, lo inconveniente de esto son graves porque premian aptitudes políticas y no la actividad administrativa que desarrolla el trabajador. Abraham Lincoln refiere en algún pasaje de sus discursos las molestias que le producía tener que perder el tiempo con solicitudes de empleos públicos.

En México ha sido criticado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque da a las formas de organización sindical, inclusive, el ejercicio del derecho de huelga; sin embargo, es cierto que con algunas reformas el Estado ha paliado estos inconvenientes. Se dice que los servicios públicos no son de la misma naturaleza que las empresas de carácter particular en donde hay pugna entre trabajadores y patrones, ya que estas empresas están organizadas con un propósito de lucro, cosa que no acontece en la administración pública, la cual se estructura para brindar servicios públicos. Gastón Jéze y León Duguit combaten esas modalidades.



En cuanto al personal que labora dentro de la administración pública, cabe distinguir dos categorías: los funcionarios y los empleados. Los primeros tienen iniciativa y además la facultad de mandar; los empleados simplemente realizan funciones ejecutivas de subordinación. Se tiende a conferirles a los funcionarios facultades discrecionales en ciertos rubros de la Federación para asuntos no previstos con anterioridad.

En otro orden de ideas, el procurador de la República es el jefe máximo del Ministerio Público federal; de acuerdo con el artículo 21 constitucional corresponde al Ministerio Público la persecución de los delitos, en todo el territorio nacional y a través de los órganos administrativos. De éste ente gubernamental depende la policía judicial. El Ministerio Público ha dado lugar en muchas ocasiones a influir para que la justicia no se realice cabalmente. De ahí que se haya discutido, en la última época, si es correcto que el Ministerio Público apele al desistimiento en determinados actos que se estimaron originariamente delictuosos. Tema muy debatido en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Cuando el Ministerio Público se desiste, los Jueces, especialmente la Suprema Corte, se ven obligados al sobreseimiento, quedando los delitos impunes. La discusión ha llegado a tener en cuenta que cuando el desistimiento del Ministerio Público se generaliza, entonces implica invadir las funciones del Juez. Hay dos estudios sobre este tema en particular: uno de don Teófilo Olea y Leyva y otro de Ortíz Tirado.

## ***2. Conclusión al estudio del Poder Ejecutivo federal***

De acuerdo a lo que establece el artículo 72 constitucional, incisos b) y c), el Presidente de la República tiene una posibilidad de defensa de su autoridad y participación en materia legislativa, si no expidiendo propiamente leyes, sí impidiendo que pueda desbordarse la actividad del Legislativo. Esto es lo que se conoce comúnmente con el nombre de veto.

El veto es una facultad de carácter retardatorio de la función administrativa. Por medio de éste la actividad ejecutiva no impide legislar, pero sí frena o contiene alguna propuesta normativa. Esta figura presenta dos aspectos: un veto total, como el de las monarquías, y otro de índole suspensivo que sólo tiene carácter aplazatorio. El veto es característico de los regímenes presidenciales. No existe únicamente el veto presidencial, también se da el veto legislativo y el popular, pero siempre bajo ciertas características de procedencia.

El veto en Inglaterra, por último, se ejerció en 1713, al inicio del siglo XVIII. Durante esta época la reina Ana vetó algunas disposiciones. La Cámara de los Lores puede vetar cualquier disposición que considere de tipo fiscal; una disposición vetada es revocada si la Cámara de los Comunes insiste en su criterio aprobatorio; en consecuencia, aquella disposición vetada se convierte en ley. El veto popular fue estudiado por nosotros al referirnos a las instituciones de gobierno semidirecto. Es lógico que exista el veto en los gobiernos de tipo presidencial, ya que en los regímenes parlamentarios el

Parlamento se encarga de escoger a quienes componen el Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros es un comité de la Cámara popular.

También se desarrolló esta figura, con originalidad, en Estados Unidos. Mediante el veto presidencial, que tiene gran autoridad en ese país, se evita lo que es llamado por Wilson, el vicio del congresismo; es decir, la degeneración de la actividad que compete al Poder Legislativo.

En México se ejercita el veto cuando el presidente considera que una disposición no es adecuada; entonces, cubiertos todos los trámites, aprobado el proyecto en la Cámara de Diputados (Cámara revisora) y una vez que se envía para su promulgación, sanción y publicación, el presidente lo devuelve con un pliego anexo de observaciones. Esta devolución se hace en un término no mayor a diez días. Este término se computa dentro del periodo ordinario de sesiones; por ejemplo, un proyecto que recibe el Presidente de la República al finalizar el mes de diciembre, cuenta con la posibilidad de ser devuelto con sus respectivas objeciones hasta el mes en que inician las sesiones no importa cuál sea éste. Cuando se objeta un proyecto de ley, es necesaria una nueva votación; se requiere cuando menos de las dos terceras partes de votos de diputados y senadores.

Un defensor del veto presidencial en México es don Emilio Rabasa. Las ideas de este constitucionalista, plasmadas en su libro

*La Constitución y la Dictadura*, fueron aceptadas en la Constitución del 17. Dice al respecto Rabasa que mediante el veto, el Presidente de la República se convierte en un verdadero tribuno del pueblo.

El veto no procede contra disposiciones en materia electoral, de presupuestos de cuenta pública, y cuando las Cámaras se ocupan de delitos del orden común o del orden político, así como por lo que se refiere a reformas de carácter constitucional.

De acuerdo con el artículo 90 y 93 de la Constitución Federal, el Presidente de la República tiene un cuerpo de colaboradores que son los secretarios de Estado. La personalidad constitucional de estos funcionarios es distinta a la que detentan los Ministros, pues éstos últimos son característicos del régimen parlamentario y no presidencial. Los secretarios, por antítesis a los Ministros, son designados por el Presidente de la República; él, en términos del artículo 89, los nombra y los remueve libremente. Como ocurre en el sistema parlamentario, éstos pueden ser llamados para interpellarles y que rindan informes a propósito de fijar el estado que guardan los servicios que están bajo su jefatura.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 29 constitucional, contradictoria e incongruentemente se forma el Consejo de Ministros, que se constituye para los casos de suspensión de garantías individuales. Dicho Consejo debe obtener el voto aprobatorio del Congreso de la Unión, como requisito, para después proceder a la suspensión de garantías.

Siguiendo con la administración pública, los secretarios de Estado deben firmar las disposiciones administrativas que emitan, es decir, las circulares, los reglamentos y las diversas disposiciones de orden interno que les corresponda; si no lo hacen, éstas carecen de validez. A esto se le llama “ejercicio de decreto” o “refrendo secretarial”. El refrendo secretarial tiene un valor relativo; los secretarios de Estado pierden su categoría de tal si se niegan a firmar una disposición que el Presidente está de acuerdo en que se expida.

Llama la atención, a este respecto, lo que Bodenheimer comenta sobre el peligro del Estado administrativo; este Estado —dice— tiende a una acción invasora, superabundante; otro vicio también es el del parasitismo burocrático; esto es, la tendencia a abusar de las modalidades administrativas del Estado. Además, se destaca por que es uno de los caracteres típicos del estatismo contemporáneo. En los regímenes totalitarios se usa con exceso de poder discrecional; con este poder se eliminan los controles judiciales sobre los actos de los gobernantes. Un aspecto que ha generado crisis en el Estado moderno se refiere a este problema. La administración pública debe, en un sentido acorde con el régimen constitucional, encaminarse a cumplir su finalidad de servicio, más que de mando; viene a hacer las veces de un sistema nervioso que se difunde a través del organismo dándole vida y promoviendo su actividad.

## PODER JUDICIAL FEDERAL

A partir del artículo 94, la Constitución General de la República se ocupa de organizar las bases fundamentales del Poder Judicial

de la Federación. Asimismo, hay una ley orgánica que se encarga de darle vida y desarrollo institucional, sentido característico de la Constitución en esta materia.

La función jurisdiccional se genera cuando surge situaciones de controversia, violación normativa o duda. Afirma Groppali que esta función, suscitada por la controversia, violación o duda, implica la necesidad de hacer que se cumplan normas jurídicas preestablecidas anteriores al hecho. Estas normas, que deben imperar por sobre cualquier otra cosa, implican casos litigiosos, disputas en juicios que se suscitan, bien entre los Poderes públicos y los particulares, o bien nada más entre los particulares. El propósito es, que mediante la sentencia de los tribunales, y agotadas todas las instancias legales, convertida en cosa juzgada, se da término a las querellas que en estos rubros pueden provocarse.

Se llama función jurisdiccional y no judicial, porque no es atendida exclusivamente por el Poder Judicial; al lado de los tribunales y de los Jueces que constituyen, en rigor, el Poder Judicial, hay tribunales de carácter contencioso administrativo: es el caso del Tribunal Fiscal; hay tribunales dentro del área que corresponde al Ejecutivo, como los del trabajo. De ahí la designación acogida por los tratadistas, de función jurisdiccional.

Jurisdiccional viene de jurisdicción; jurisdicción implica, decir el derecho. Decir el derecho, aparentemente es una tarea simplista; se ha dicho que la función jurisdiccional no hace más que desen-

volverse en forma silogística. Un silogismo cuya premisa mayor es el caso controvertido, premisa menor las leyes violadas y la conclusión, la aplicación de las leyes correspondientes para subsanar tal violación. La función jurisdiccional no se realiza, desgraciadamente, en forma mecánica, fácil o tan expedita como se quisiera. La ley tiene lagunas o problemas que en la realidad se suscitan y que son muy complejos, contradictorios y diversos. La escuela de la exégesis había conducido a los tribunales, inclusive al estudio de la Ciencia del Derecho, a ceñirse nada más a una simple aplicación letrística. Empero la escuela de la exégesis ha sido superada, y ha surgido, entre otras corrientes, la llamada “del derecho libre” que representa el jurista francés Francois Geny quien tiende a resaltar la función que compete al Juez diciendo: el Juez, sin contravenir el orden jurídico, debe llenar las lagunas de la ley; no debe ceñirse nada más a las letras legales.

El Poder Judicial no aparece en las primeras formas de organización de la autoridad. Encontramos al principio, en materia judicial, antes de la ley técnicamente elaborada, antes de que ésta se aplique, antes de que existan especialistas en el ejercicio del derecho, encontramos —repito—, la costumbre. Cuando la costumbre empieza a perder su valor fundamental, surge la obra científica elaborada de la ley. En el momento mismo en que en las sociedades está eliminada la venganza privada y comienzan a resolverse los conflictos por conducto de la autoridad competente, aparecen las primeras formas del Poder Judicial.

Este poder se manifiesta, primero, a través de la misma autoridad que desempeña el Poder Ejecutivo: los reyes, los caciques de los pueblos, o a veces desempeñado por los sacerdotes. Sin embargo, poco a poco el ejercicio de la función jurisdiccional se va manifestando a través de asambleas y, finalmente, de Jueces propiamente dichos. Las jurisdicciones de las universidades, de las ciudades, de las comarcas, en doctrina del Poder público, en la Edad Media, presentan diversos problemas; empero, no es sino hasta los tiempos modernos que aparece el Poder Judicial como tal, quien corta y resuelve controversias de toda índole.

El primer conflicto que se presenta en el estudio del problema judicial, es el de establecer si el Poder Judicial merece la consideración técnica de Poder. En México, Emilio Rabasa le ha negado al Poder Judicial tal categoría; es de cierta forma una postura un tanto contradictoria, ya que en su obra *La Constitución y la Dictadura* ataca, y en *El Juicio Constitucional de Amparo* defiende la personalidad del Poder Judicial.

Lo que nos dice Rabasa en su primer libro es que el Poder Judicial no es un Poder, en virtud de que no obra en nombre del pueblo como es el caso del Poder Ejecutivo o del Legislativo; esto es, el Poder Judicial aplica la ley, la interpreta. Además, considera que carece de tres condiciones que le quitan la categoría de Poder: no tiene iniciativa, no tiene unidad y no tiene autoridad general. No tiene iniciativa, porque son las demandas que se presentan ante los tribunales las que ponen en marcha el ejercicio de la función



jurisdiccional; ésta no obra de modo propio sino puesta en acción por tales circunstancias. Carencia de unidad, en virtud de que no se trata de un solo Juez y un solo tribunal en virtud de que existen varias instancias con Jueces; además, el fuero federal coexiste con el local, etcétera. En cuanto a la carencia de autoridad general, las sentencias de los tribunales se circunscriben a casos concretos, y cuando forman jurisprudencia, ésta tiende a regular casos similares, de tal suerte que es una acción siempre limitada.

Por otra parte, en su obra *El Juicio Constitucional de Amparo*, Rabasa se aparta de los argumentos anteriores y sostiene que si técnicamente no es posible darle al Poder Judicial tal categoría, sería inconveniente quitársela. Si se pone al Poder Judicial en un plano inferior, si se le priva de majestad, no podrá —dice justificadamente— ejercitar la función de hacer que los Poderes permanezcan en la esfera que les corresponde.

Lanz Duret dice que el Poder Judicial sí es Poder, ya que tiene iniciativa sobre los casos cuando se ocupa de jurisdicciones voluntarias; porque los Jueces de los tribunales, de acuerdo con el artículo 14 constitucional, deben, en caso de lagunas en la ley, aplicar los principios fundamentales del Derecho, y porque la Constitución declara al Poder Judicial con esa categoría. Tena Ramírez afirma que el Poder Judicial no se ocupa de ejercitar funciones propiamente jurisdiccionales en los casos de jurisdicción voluntaria, ya que se trata de tareas administrativas, y que los argumentos propuestos por Lanz son de derecho positivo.

En Francia, Hauriou sostiene que el Poder Judicial no es Poder. Otros tratadistas recuerdan que el papel del Poder Judicial es un papel de conservador, de guardián de la ley. Antes de que la Revolución Francesa se manifestara, al Poder Judicial le correspondía un rol singular: era un freno para el centralismo en el orden administrativo, es decir, el Poder Judicial se encargaba del registro de las disposiciones dictadas por los reyes. Aquellas disposiciones que los Parlamentos juzgaban contradictorias de las costumbres tradicionales, llamadas leyes fundamentales del reino, no eran registradas por los Parlamentos y esto suscitaba pugnas con los reyes. La Revolución Francesa demarcó el campo privativo de los tribunales, quedando acotado únicamente a actuaciones dentro del capítulo de lo contencioso.

Montesquieu por su parte nos dice que el papel que corresponde a los tribunales es: “la ley por la boca del Juez”. Sin embargo, decir la ley no es una operación sencilla, implica facultades y dificultades como las ya mencionadas anteriormente.

### ***1. Continuación del estudio del Poder Judicial federal***

En un capítulo de *El Federalista*, obra clásica a la que frecuentemente es necesario acudir, Alejandro Hamilton sostiene que los problemas relativos al Poder Judicial, los más importantes, son tres: la designación de los funcionarios que lo integrarán, la duración en el cargo y su autoridad.

El problema en cuanto a la designación de sus funcionarios ha dado lugar a implementar diversos métodos de selección en nuestro país; métodos que han seguido con suerte varia. En una época eran las Legislaturas de los Estados las que hacían la designación de Ministros de la Corte. También se intentó el procedimiento de elección por acción ciudadana y, finalmente, la intervención del Congreso de la Unión en la elección.

Los tres sistemas se han censurado. El de las Legislaturas de los Estados, porque da lugar a la politiquería de campanario; esto es, que entran a la Corte abogados de relieve dudoso; la designación por elección, porque la función jurisdiccional debe ser una función imparcial, serena y alejada de la política; cuando se hacen los puestos por elección, necesariamente surgen las diputadas de los partidos, y los Magistrados adquieren compromisos con los grupos que lo llevaron al cargo; así, cuando se traten problemas de estos grupos, los Magistrados no podrán impartir justicia correctamente. En el último caso, la designación por el Congreso, también cae en el supuesto anterior ya que el Congreso es un cuerpo político.

En el caso de Estados Unidos, éste ha optado por un sistema mixto, que es el que finalmente se ha implementado en nuestro país. Este sistema consiste en que el Presidente hace la designación, y el Senado la ratifica; nada más por lo que se refiere a los Ministros de la Corte que constituyen, en rigor, el Poder Judicial.

Por lo que hace a la duración en el cargo, se plantea el problema de la inamovilidad judicial, es decir, ejercer un puesto de por vida,

dentro de las limitaciones que marca la ley, y cubriendo ciertos requisitos. La inamovilidad judicial fue creada como un procedimiento para evitar que los vaivenes de la política dieran al traste con la autoridad de los tribunales judiciales. De lo contrario, un fallo que afecte a las autoridades, que sea contrario a sus apetitos o a sus arbitrariedades, implicará la pérdida del puesto judicial. En esa virtud se ha creído que el mejor camino es no hacer depender a los tribunales judiciales de circunstancias tan peligrosas como éstas, sin embargo, la inamovilidad también es motivo de fuertes críticas.

Algunos críticos sostienen que la inamovilidad judicial puede dar lugar a negligencia: como el funcionario no siente el peligro de ser removido, descuida sus funciones; también se genera un espíritu rutinario —dicen—, porque en el ejercicio del puesto se van petrificando, con los años se van fosilizando. La manera para corregir los inconvenientes de negligencia y de petrificación, es con una buena legislación, es decir, no dejar la inmovilidad abandonada a su libre curso, sino mantener sobre los Magistrados una vigilancia legal, correcta y bien organizada. En México, la inamovilidad suele no dar buenos resultados, ya que no se eligen con rigor absoluto, por el Presidente o el Senado, a funcionarios que luego puedan actuar en forma impecable. La equivocación es natural, inherente a la naturaleza humana, pero lo que no es aceptable son los malos manejos, sobre todo, en el capítulo judicial. Otro procedimiento para impedir vicios y evitar la inamovilidad, consiste en los sueldos: que no tengan los funcionarios, por su sueldo, que doblegar a la justicia.

Nuestra Constitución establece, para ser Ministro de la Corte, una serie de requisitos esenciales como: edad mínima, treinta y cinco años; edad máxima (único caso en que se establece este supuesto), sesenta y cinco años, el propósito aquí es que el Magistrado pueda discurrir y trabajar con eficacia. Es indispensable ser mexicano por nacimiento, por las razones de apego nacional. Asimismo, tener título de abogado adquirido correctamente en una institución de indudable prestigio. Por otra parte, ejercicio profesional mínimo de cinco años; todo ello se explica por tratarse de una función técnica que reclama experiencia. Un requisito muy discutible es la permanencia en el país por cinco años consecutivos, antes de la designación; este requisito se considera excesivo.

Respecto a los Ministros de la Corte, éstos deberán ser personas que no hayan cometido delitos de los que lesionan la reputación como el robo, fraude, abuso de confianza. Todas estas cortapisas tienden a justificar que la función que ejerzan deba ser respetable, seria y encaminada a dignificar la función de la magistratura.

Al realizar el estudio del Poder Judicial encontramos también cómo es ejercida esta función en el ámbito federal, por la Suprema Corte. Por medio de su Ley Orgánica el propio Poder Judicial escoge a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Se ha dicho que en cuanto a su organización, son inconvenientes las manifestaciones de pluralidad que lo caracterizan, la multiplicidad de instancias; empero, en realidad todo fallo puede ser apelado ante la Suprema

Corte de Justicia lo que en cierta forma, mantiene la unidad de trabajo y le da congruencia pues se coordina la labor realizada en materia jurisdiccional.

El Poder Judicial, con los atributos que venimos delimitando, ejerce una tarea compleja, delicada y de honda trascendencia social. Su autoridad, para seguir la lógica del estudio realizado por Hamilton, abarca los capítulos que le marca la Constitución. Así, corresponde al Poder Judicial resolver cuando se suscitan litigios entre la Federación y los Estados; naturalmente, no moviéndose por sí sólo, porque no tiene esa atribución, sino respondiendo a las promociones de los interesados, de las partes que entran en litigio.

Asimismo, las facultades que le corresponden están mencionadas en los artículos 104, fracción II y siguientes, 105 y 106. Esas facultades son de dos categorías: se refieren a las materias y a las personas. Por lo que respecta a las materias, el Poder Judicial federal es el organismo idóneo para resolver los conflictos que se suscitan entre la Federación y los Estados; entre los Estados entre sí; entre el Distrito Federal y los Estados; entre los vecinos de una y otra entidades federativas; controversias en las cuales la Federación sea parte, y litigios en los que se afecta a diplomáticos o funcionarios consulares. Eso, por lo que se refiere a la materia. Respecto a las personas, en este caso, a juicio del actor, se recurre bien al fuero federal, bien al fuero local; es decir, a los tribunales cuya única instancia va a dar a la Corte, o a los de carácter ordinario de los Estados; aquí se trata exclusivamente de la aplicación de las leyes y de los tratados

federales; en tratándose de esta aplicación, el actor queda facultado para elegir el fuero que le convenga. En materia mercantil, las disposiciones que integran esta legislación son de tipo federal.

## ***2. Conclusiones sobre el estudio del Poder Judicial de la Federación***

El Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es quien resuelve en última instancia las controversias que se presentan a su consideración, funciona en Pleno y por Salas: Civil, Penal, Administrativa y de Trabajo. Cada Sala se compone de cinco Ministros; en total son veintiuno, porque además, debe incluirse al presidente.

Las Salas de la Corte se ocupan de los amparos, de quejas y de competencias, ya sean civiles, administrativas, penales o de trabajo. El Pleno se ocupa de las controversias constitucionales; esto es, de situaciones litigiosas provocadas por órganos de la Federación; además, el Pleno puede ordenar investigaciones especiales por casos de violación de garantías individuales; también cuando se trata de violaciones al voto público.

A este propósito, en la época de vigencia del Código Político de 1857, don José María Iglesias inventó la jurisprudencia denominada “de la incompetencia de origen”. De acuerdo con esta doctrina la Corte podía conocer de la legitimidad de elecciones o designaciones de funcionarios públicos. De tal manera se complicó la actividad

jurisdiccional de la Suprema Corte en aquella época (su presidente podía ser sucesor del Presidente de la República), que se presentó el peligro de sembrar el caos por todo el país, haciendo declaraciones de que las autoridades, lo mismo municipales que federales, que locales, de carácter administrativo, legislativo o judicial, no habían sido correctamente designadas.

Con el paso del tiempo, otro ilustre jurista don Ignacio L. Vallarta, echó abajo la tesis de don José María Iglesias “de la incompetencia de origen”. Fue así como precisó que uno es el capítulo que se refiere a la competencia, a la calificación de si una autoridad ha obrado dentro del campo constitucional que le corresponde, y otro capítulo es el de la legitimidad en el nombramiento o elección de los funcionarios, el cual es de carácter político. De ahí que los conflictos políticos entre los Estados, hayan quedado adscritos al Senado de la República, y los de carácter constitucional —entre los Poderes de los Estados—, a la Suprema Corte de Justicia.

Ahora bien, el artículo 97 constitucional mantiene el término “investigar los casos de violación del voto público”; pero la investigación no implica resolución, simplemente sería una forma de coacción moral para obligar al Ejecutivo a rectificar tal o cual disposición. La experiencia revela que es nocivo que los tribunales tengan una conexión con esta materia, que es perjudicial que los tribunales se encarguen de esta clase de asuntos. Se habla de crear tribunales especiales de carácter electoral, y de fortalecer a la ciudadanía por medio de la organización ciudadana, de partidos políticos, por acciones



de la prensa, etcétera. La ciudadanía organizada puede hacer que sus dictados se respeten. Es absurdo quererla corregir con declaraciones teóricas, con textos legales sin contenido.

Al realizar el estudio del Poder Judicial federal, acotamos la importancia que tiene el juicio de amparo. En nuestro país generalmente se recurre al amparo en forma múltiple, para reparar los excesos cometidos por las autoridades. Ha dicho algún comentarista que se ha ocupado del tema, que es mayor el abuso que se hace por los litigantes, del amparo, que el abuso que cometen las autoridades en el ejercicio de su actividad. Una manera de alargar los juicios, sobre todo en materia civil, es recurrir al amparo, pues de esta forma los negocios se duermen años y años, esperando una resolución que generalmente suele surgir cuando ya no hay materia en el caso concreto que se debate. Se explica, por otra parte, que se recurra con frecuencia al amparo porque la justicia del Estado, o del país, no es precisamente ejemplar; la hegemonía de la Corte es el único freno que se tiene para el caciquismo. Es de relativa rectitud, para los litigantes la garantía de la Corte.

Por otra parte, el Poder Judicial en México se ocupa, en materia federal, de resolver en última instancia los problemas de violación de garantías individuales, los de mantenimiento de equilibrio de los Poderes Federales y los Poderes de los Estados.

En Estados Unidos, los recursos asignados a este rubro son, en cierto sentido, más amplios, por cuanto que se puede invocar la

intervención de los tribunales federales y de la Corte en especial, cuando se trata no sólo de violación de garantías o ingerencia indebida de los Poderes en los Estados; también procede reclamar ante los tribunales de la Federación, los casos de violación constitucional, es decir, la reclamación no se refiere nada más a los dos capítulos que abarca nuestro régimen constitucional.

Se ha querido también limitar el amparo en materia penal, pero la abundancia de atracos en los Estados ha desembocado en la necesidad de que la Corte diga la última palabra en los juicios. Este fenómeno ha provocado rezagos con el consecuente cúmulo de expedientes que se amontonan por años y años.

El Pleno de la Corte, además de los asuntos a que hemos hecho referencia, se ocupa de nombrar a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; califica las excusas de estos funcionarios; conoce de los impedimentos, de las licencias; resuelve sobre las vacantes, nombra al Jefe de la Defensoría de Oficio y al personal de carácter federal adscrito a la Corte. En estas condiciones es como encontramos interviniendo, en materia administrativa, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El papel del Poder Judicial, en un régimen federal, es de trascendencia significativa. Ha dicho James Bryce que éste viene a ser el “guardián del arca santa de la Constitución”, la voz viva de la propia Constitución. Otro glosador de las instituciones americanas afirma que la Corte, en medio de los apetitos y las pasiones, “es como una isla a salvo de la tempestad”.

En materia jurisdiccional, una sentencia es irreparable cuando se decreta como cosa juzgada; esto es, cuando se han agotado todos los recursos procesales puestos al alcance de las partes. El problema de la justicia es, posiblemente, el más delicado en un Estado de derecho. Pueden presentarse capítulos de inconveniencia, de ineficacia, de inmoralidad, en otras materias, pero cuando la administración de justicia y el Poder Judicial tienen los caminos abiertos para corregir los inconvenientes, los vicios emanados de la conducta de los Poderes, es decir, una buena administración de justicia puede lograr resultados realmente sorprendentes que no es necesario subrayar y que son de primera importancia.

Se dice que la historia del mundo, es la historia de la justicia. La justicia se traduce como aspiración eterna, como el ideal de dar a cada quien lo que le corresponde, en formas contingentes, en interpretaciones históricas que cambian de generación a generación. Esta tradición de la justicia, en formas contingentes que son privativas de cada generación, viene a ser el Derecho. El Derecho es pasajero; la justicia es permanente; el Derecho es la forma de interpretación de la justicia; la justicia es el desideratum, es la finalidad que se propone el Derecho.

Dice Montesquieu que el poder de juzgar es un poder terrible. Efectivamente, el poder de juzgar se resuelve en sentencias que afecta la vida, la libertad, la propiedad, el honor, la familia, de las gentes. De ahí la significación que tiene la obra del Poder Judicial.

En resumen, en México se puede hablar de supremacía constitucional; hemos comentado ya en el capítulo correspondiente lo relativo a este problema; empero, si puede hablarse en México de supremacía constitucional, no puede hablarse, en rigor, de supremacía judicial. En Estados Unidos, donde los tribunales tienen la respetabilidad y las amplias facultades a que ya hemos hecho mención, se dice no sólo supremacía constitucional, sino también que, dada la situación en que el Poder Judicial se encuentra para mantener a los Poderes dentro del régimen de competencia, hace del gobierno americano el gobierno de los Jueces.

## *Los Estados miembros de la Federación y la Constitución de 1917*

*L*os Estados de la Federación se encuentran regulados de acuerdo con lo que disponen los artículos 115 a 122 y 124; también debe tomarse en cuenta para este propósito el artículo 41, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Norma Fundamental marca el criterio, perfectamente lógico, de que los Estados, en su organización, no pueden adoptar formas contrarias al régimen representativo, republicano y democrático nacional; asimismo, que su orden interno tendrá que funcionar aplicando la doctrina de la división de Poderes, por mandato de la Constitución.

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre. Los Estados

tienen, en consecuencia, limitaciones para el ejercicio de los Poderes que se ocupan de las funciones públicas; limitaciones de carácter constitucional, por las competencias que se organizan en un régimen federal, repartiéndolas entre la Federación y los Estados, y por las garantías individuales.

Los Estados tienen su propio campo de acción y facultades; ese campo se rige por lo dispuesto en el texto del artículo 124 constitucional. Hay, dice Mouskelli, tres sistemas para repartir las competencias estatales: 1) enumeración de las facultades federales: en ese caso, las que no están adscritas a la Federación se estima que corresponden a los Estados; 2) la enumeración de que las facultades que no se adscriben a los Estados, corresponden a la Federación, y 3) enumerar las facultades de los Estados y las de la Federación. El primero de éstos sistemas es el que rige en nuestro país; se estima que aquellas facultades que no corresponden a la Federación expresamente, son conferidas a los Estados.

La Constitución de cada una de las entidades federativas cuenta con un capítulo de garantías individuales; este capítulo es generalmente redundante, pues repite lo preceptuado en la Constitución Federal. Como las Constituciones de los Estados se encuentran superpuestas, dentro de la jerarquía de un régimen federal, a la Carta Magna, esa enumeración que hacen es ociosa, en virtud de que siendo superior la Constitución Federal, las garantías que consigna ésta son aplicables y observables por las demás.

Los Estados en un régimen federal se caracterizan por su autonomía; ésta implica el derecho que tiene cada Estado para darse su propia legislación. Este derecho tiene que ser ejercitado sin contravenir los principios preestablecidos en la Norma Fundamental.

Cada Estado miembro de la Federación tiene tres Poderes en su orden interno: el titular del Ejecutivo es el gobernador del Estado quien es electo de forma directa, debe durar en el ejercicio de su encargo, generalmente seis años. La Constitución de cada Estado ha ido reformándose para establecer un período equivalente al del Ejecutivo federal. El Gobernador debe ser, o nativo del Estado, o bien tener residencia comprobable ininterrumpida de cinco años; es decir, una persona ciudadana puede aspirar a la gobernatura de una entidad federativa por el solo hecho de tener cumplida esta disposición.

La no reelección también rige para los Estados, empero hay una discrepancia respecto al Presidente de la República; el que haya sido gobernador interino de un Estado, simplemente no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Es decir, cabe la posibilidad de que lance su candidatura para contender en un periodo que no sea el inmediato posterior.

Las legislaturas de los Estados tienen, por mandato de la Constitución Federal, características especiales en cuanto a su integración: los Estados que tengan como mínimo 200 mil habitantes, podrán elegir siete diputados; más de 400 mil, nueve, y más de 800 mil,

están facultados para tener once diputados. Es importante hacer la observación de que cuerpos integrados por siete, nueve u once personas, son fácilmente manejables. Surge así, bajo este supuesto, un criterio poco democrático: el de disminuir el número de diputados.

Por otra parte, el Poder Judicial de cada Estado funciona en un campo de jurisdicción característico del fuero local, con sus propios Jueces, y un Tribunal Superior local.

El gobernador hace la designación del secretario de Gobierno, tesorero, jefes de los diversos Departamentos y del Procurador de Justicia estatal. De este modo, de cada uno de estos funcionarios depende el personal administrativo que labora en el gobierno local.

Los Estados se ocupan, dice Rabasa, de los problemas íntimos de las personas, a través de los Códigos que tienen el Derecho Constitucional de expedir; problemas fundamentales como la libertad, la propiedad, la familia, la defensa social, son cuestiones inherentes y de competencia estatal. En cambio, la Federación, según Rabasa, tiende a la solución de problemas nacionales más importantes, y a la relación del Estado mexicano respecto de otros Estados del mundo.

En un régimen federal existen dos formas de participación gubernativa: directa e indirecta. La participación directa se da para los casos de reformas o adiciones a la Constitución Federal; esto es, la participación es directa, porque un órgano propio de los Estados,



el legislativo, tiene que intervenir necesariamente. Para que se concreten las reformas y adiciones constitucionales se requiere la mayoría del voto de las legislaturas de los Estados, aparte del voto de las dos terceras partes de los diputados. La participación indirecta surge con el Senado de la República, el cual está compuesto de dos Senadores electos por cada entidad federativa, sin tener en cuenta diferencias respecto al número de pobladores, que son los que significan y dan fisonomía a la Cámara de Diputados.

Nuestra situación territorial no deja de presentar graves inconvenientes: al lado de territorios con regiones naturales propias para la vida, encontramos terrenos áridos, estériles y pobres que dan fisonomía a nuestro país. Los Estados, según la teoría Alemana aplicada en materia federal, cuentan con un poder no soberano de derecho público para dictar normas jurídicas de carácter obligatorio.

La doctrina de los integristas se ha pronunciado en contra de la igualdad para los Estados miembros de la Federación. Para los defensores del integralismo, no deben contar de la misma manera en una Federación, sino según sus recursos; exponen que debe existir una situación diferenciada que coloque a unos Estados en posición prevaleciente sobre los demás, o más débiles en cuanto a recursos.

En un régimen federal, la autoridad debe fundar su fuerza y eficacia en la cooperación estatal. El Estado mexicano funciona

bajo ciertas limitaciones previamente establecidas en la Constitución General que pueden ser: absolutas o relativas. Esas limitaciones se encuentran contenidas en los artículos 117 y 118.

El artículo 117 constitucional, en las fracciones conducentes, afirma: “... los Estados no pueden firmar tratados con otros países... pactar alianza; no pueden contratar empréstitos con potencias extranjeras; no pueden lanzar títulos de la deuda pública, acuñar moneda, emitir billetes, timbres”. Prohibiciones de carácter relativo se desprenden de este precepto, ya que para poderse autorizar los capítulos a que la Constitución se refiere, es necesario llenar un sólo requisito: la aprobación del Congreso de la Unión. Este principio no se quebranta cuando se trata del cobro de derechos de tonelaje, de impuestos de importación o de exportación; pero sí cuando se trata de actividad de defensa militar, en caso grave de alteración de la paz pública por invasión extranjera; bajo este supuesto, el gobernador del Estado naturalmente deberá tomar las providencias necesarias.

La Constitución no deja de ser en este sentido de una previsión que llega al exceso, esto al pensar que haya tiempo para hacer la consulta relativa al Senado en una situación de esta naturaleza pues el gobierno tendrá que defenderse, de manera pronta, acudiendo a la fuerza pública.

Dice Mouskelli que el régimen federal se significa porque, por una parte, representa una unión de Estados que es característica de toda Federación en el orden interno, y presenta en el exterior la

fisonomía de un Estado unitario por su índole compacta y su capacidad de orientar sus decisiones en un camino determinado.

### EL MUNICIPIO LIBRE VISTO DESDE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El artículo 115 de la Constitución General de la República establece los caracteres, funcionamiento y organización de las instituciones municipales. El Municipio abarca el territorio, la población y el gobierno de una zona determinada ubicada en torno a la ciudad.

Nos dice el artículo de referencia que el Municipio es una forma típica de descentralización administrativa, vista siempre desde un punto de territorialidad. No es aplicable en este caso el principio de soberanía, sino de autonomía. El gobierno dentro del Municipio está a cargo de un Ayuntamiento. El Municipio tiene respecto del Ayuntamiento el carácter de género, en tanto que el Ayuntamiento es la especie.

Una comunidad de vecinos integra el Municipio; el valor fundamental que posee la actividad de los Municipios es, en el orden jurídico-político, la vecindad.

El antecedente de las formas de gobierno municipales, naturalmente con caracteres diversos, lo encontramos ya en la *polis* griega; ello bajo diversos aspectos, porque la *polis* es, en sí misma, un Estado: el Estado-ciudad. El gobierno de las ciudades llegó a desa-

rrollarse en Roma de forma considerable. España va a recibir la influencia romana. En la Edad Media reciben un impulso vigoroso los Municipios. En la lucha contra los árabes y los moros, el Municipio es de gran significación. Se dan disposiciones especiales en España, para favorecer el volumen y desarrollo de las ciudades; algunos de estos instrumentos son los fueros y las Cartas-Puebla. De acuerdo con estas disposiciones se tiende a atraer más pobladores a los Municipios. Para que estos pobladores tengan un motivo real y práctico que los lleve a desarrollarse en estas zonas territoriales, se les conceden exenciones de impuestos, tierras y se les otorga participación en el gobierno municipal.

La institución ejidal nace en España paralela a la vida municipal; se adscriben al Municipio los terrenos que se les proporcionan a los pobladores. El Municipio español está llamado a entrar en pugna con el gobierno de los monarcas absolutos. Carlos V inicia la embestida, teniendo como primer escenario el campo de Castilla. La lucha entre el Municipio y la monarquía, ha sido tradicional en España. La monarquía borbónica es precisamente liquidada en las elecciones municipales que precedieron al advenimiento de la Segunda República de 1931; el pueblo escogió, en su mayoría, regidores de filiación republicana, lo que determinó la abdicación de Alfonso XIII.

Cuando el Municipio es traído a la Nueva España, poco a poco va perdiendo la fuerza que tenía en la metrópoli, ya que por la misma lucha con la monarquía se encuentra debilitado. El primer Ayuntamiento que existió en el territorio nacional, fue el de la Villa

Rica de la Veracruz. Este Ayuntamiento fue creado por Hernán Cortés. Más que partiendo de una base de consentimiento democrático, fue instituido con la finalidad de romper relaciones con Diego Velásquez, gobernador de Cuba, quien lo había mandado a la conquista, y tener títulos que legitimaran su autoridad. El Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, más que de elección, por designación de Cortés, le dio a éste las categorías de Capitán General y Justicia Mayor, en 1519, al desarrollarse el desembarco español en las costas del Golfo.

Una vez que se empiezan a organizar las instituciones políticas en los territorios novohispanos, Carlos V dicta las Capitulaciones. De acuerdo con éstas se establece el número de regidores para las ciudades de más población, 12 en total. Por desgracia, la institución municipal diversificada en número, de acuerdo con lo que acabamos de comentar, habrán de degenerar ya que empiezan a ponerse a la venta los cargos municipales; por ejemplo, el de síndico.

Cuando está a punto de terminar la dominación española, el Municipio vuelve a adquirir significación. Recuérdese que fue en el Ayuntamiento de México en donde (invadida España por los franceses en 1808 dejó acéfala a la monarquía) el padre Talamantes y el Lic. Verdad sostuvieron, en sesiones de cabildo, las ideas de la soberanía popular. Así, habiendo cesado al titular de la soberanía por la situación de hecho, era el pueblo el que debía recuperarla una vez que el monarca había sido depuesto por la violencia.

El Municipio español tenía una práctica democrática muy interesante: la figura del cabildo abierto. Éste consistía en convocar a los vecinos del lugar, a los más destacados o a todos, para opinar sobre determinadas materias o negocios, o para que se tomara una resolución y que el responsable de ésta no fuera solo el Ayuntamiento. El cabildo abierto se desarrolló con gran importancia sobre todo en América del Sur. La Constitución de Cádiz, de 1812, se abocó a aumentar el vigor de los Municipios.

Don Miguel Macedo, en su obra *México y su Evolución Social*, dice que consumada la Independencia el Municipio vino a ser solo una afirmación verbal; no se cuidó, en la época posterior, atender la vida municipal. Es interesante subrayar cómo las Constituciones centralistas ponen atención en algo que no se manifiesta en las Constituciones federalistas, a propósito del Municipio. Se refieren al Municipio tanto las Constituciones federalistas como las Constituciones centralistas y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que expide Maximiliano durante su gobierno. Don Lucas Alemán fue uno de los grandes defensores del régimen municipal.

La Constitución del 57 trató con descuido el aspecto relativo al Municipio; descuido naturalmente censurable durante el periodo del porfiriato. En esta época funcionaron las jefaturas políticas y las prefecturas; los prefectos y jefes políticos fueron un azote para muchas poblaciones del país, y de ahí la razón de que, al producirse la lucha revolucionaria, uno de los principios que sirvieron de bandera fue el ataque al caciquismo y la reivindicación de la vida muni-

cipal. Inspirándose en este ánimo, los Constituyentes del 17 formaron el artículo 115 de la Constitución; éste es uno de los aspectos más meritorios, independientemente de los errores de aplicación y de las deficiencias de orden práctico, es uno de los capítulos más plausibles de la Constitución Federal.

En este artículo se establece, aparte de la afirmación de que la base de nuestra división territorial y organización administrativa y política debe ser el Municipio, se establece —repito—, que entre los Ayuntamientos que gobiernan cada Municipio y los Poderes del Estado no deben existir órganos intermedios; que los impuestos de cada Municipio serán designados por las Legislaturas locales, y que al gobernador compete garantizar el orden público en los Municipios de su Estado.

Han existido, en relación a la aplicación del artículo 115, aspectos que es conveniente comentar. Las Legislaturas locales no han desarrollado una adecuada actividad municipal; así, se advierte que Municipios con grandes posibilidades se ven empobrecidos en su régimen interno. Por otra parte, otro vicio ha generado que cuando los Ayuntamientos no son incondicionales de los gobernadores, éstos declaran nulas las elecciones y constituyen Juntas de Administración civil que lleva a gente inmoral a ejercer facultades de gobierno; es decir, éstas sirven incondicionalmente a consignas del gobierno de cada Estado, lo que significa la negación del principio democrático. En las actividades que se desarrollan en los

Ayuntamientos, por falta de exigencia de responsabilidades son frecuentes las grandes especulaciones en materia de alumbrados, obras públicas, nomenclatura, etcétera.

En la época moderna, a causa de hechos relevantes, las grandes ciudades han sometido a sus gobiernos a un cuidadoso régimen municipal. Trata con amplitud el problema de las formas características de la ciudad moderna, el doctrinario español don Adolfo Posada.

Es así como habiendo ocurrido en Estados Unidos, en 1901, un terremoto, por obra de las destrucciones ocurridas se hizo en Galveston el ensayo de un gobierno por comisión. Este gobierno redujo el número de regidores; hizo más concentrada la actividad del gobierno municipal, y la ciudad azotada por el siniestro pudo ser rápidamente reconstruida; por esta circunstancia se pusieron de manifiesto las capacidades de esta nueva forma de gobernar que empezó a ser empleada en la unión americana.

Otro aspecto fue el denominado “gobierno de Gerente”; con este tipo de gobierno se tiende a asimilar la cuestión municipal a un negocio mercantil que hay que atender desde el punto de vista de sus resultados, con el subsecuente criterio de efectividad. Este tipo de gobierno concentra la actividad municipal en un funcionario de elección popular quien se encuentra asesorado por técnicos. El “gobierno de Gerente” se empezó a manifestar en Ohio y Dalton; implica absorción de funciones para corregir el peligro de despotismo que pudiera presentarse; asimismo, se organiza éste en una serie de



modalidades aplicables a gobiernos semidirectos. Se introduce, para su eficacia, el reféndum, la iniciativa, la revocación; todas en materia municipal.

Inglaterra ha tenido la experiencia constructiva de las ciudades-jardín, y una nueva disciplina se desarrolla con caracteres científicos: el urbanismo. Se prevé en este país, el desarrollo de las ciudades estudiándose su planificación, es decir, debe tenerse en cuenta las posibilidades existentes a futuro. El problema del Municipio, en las grandes ciudades, se ha invocado preocupándose por la cultura de sus habitantes; no sólo en las necesidades elementales de abastecimiento de agua potable, alumbramiento y seguridad, desde el punto de vista policiaco, sino también de trabajo, de asistencia pública, teatros, escuelas, bibliotecas, eventos culturales, etcétera. El régimen municipal contemporáneo inclusive ha llegado a presentarse como un camino adecuado para la reforma radical del sistema social. Así, se habla en Europa de la municipalización de determinados servicios públicos, impidiéndose que estos queden concesionados a empresas privadas con fines de lucro. Entre los servicios públicos que se han querido municipalizar están los de energía eléctrica, transportes, etcétera.

Ocupándose de la cuestión municipal, Posada concluye que el problema de la democracia es también un problema de eficacia; hacer que eficacia y democracia se realicen es una cuestión que debe empezar en el entorno municipal.



## *Relaciones Iglesia-Estado de conformidad con la Norma Fundamental*

*L*a Constitución Federal se ocupa de este rubro en los artículos 3o. 24 y 130. El artículo 3o. dispone que la educación debe ser extraña a los prejuicios de carácter religioso, es decir, no recae en lo que se designa con el nombre de dogmatismo. Además, se preceptúa la libertad religiosa en el artículo 24, al establecer el derecho que tiene cada persona de escoger la creencia que más le guste en materia religiosa, y a practicar el culto de su preferencia.

El artículo 27 hace alusión, en relación con el 130, a las ideas provenientes del criterio de separación de la Iglesia respecto del Estado; prohíbe que las Iglesias adquieran bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. La prohibición de poseer, adquirir o administrar bienes, a que también se contrae el artículo 130, implica que no solamente se realice por la propia institución eclesiástica,

sino a través de interpósitas personas. Se les priva, asimismo, a los sacerdotes del voto activo y pasivo; se les fijan cortapizas en cuanto al ejercicio de la libertad de reunión y de asociación.

Las legislaturas de los Estados tienen la facultad de fijar el número de sacerdotes en cada entidad federativa; pero una parte de la Constitución marca que ésta debe ser ejercida teniendo en cuenta las necesidades de los creyentes.

Religión implica una idea básica: viene de *religare*, “unir con”. Las religiones aportan el problema del destino humano. Las iglesias son formadas de acuerdo a la interpretación del sentido religioso. Una Iglesia (en griego *eclessia*, quería decir asamblea) es una comunidad de creyentes vinculada ideológicamente con la fe.

El Estado reclama de los hombres una actitud muy diversa de la que reclaman las Iglesias; el Estado reclama acciones, mientras que las Iglesias requieren al hombre no en el orden de la acción, sino de la emoción, del sentimiento.

Las primeras formas de organización en materia religiosa, son privativas de la etapa teocrática, cuando las formas políticas se encuentran supeditadas a las formas religiosas. Este teocratismo llega hasta los tiempos de la formación del Estado de carácter bizantino en que se tiende a unir Iglesia y Estado, a establecer una unidad entre el poder político y la interpretación de la vida religiosa. Se llama a esta función el cesaropapismo, es decir, dentro de una idea de

la religión el jefe de la Iglesia es el jefe del Estado, el César es el Papa religioso.

Las primeras ideas de tolerancia no apuntan sino hasta el siglo XVI. Hay un antecedente, a través de las pugnas de la Reforma, en la Confesión de Augsburgo de 1530; pero esta Confesión no logró el éxito ni adquirió la autoridad que en Francia adquiere el Edicto de Nantes de 1598, debido a Enrique IV. Este Edicto es, en realidad, el código mediante el cual el rey otorga la gracia, el permiso de que puedan los hugonotes, los partidarios de Calvino, practicar su propia fe con el culto correspondiente.

La libertad de culto tiene antecedentes norteamericanos. En el periodo de la Colonia, es en Nueva Jersey en donde William Penn empieza a introducir las formas típicas de la libertad de cultos. Si la tolerancia implica una concesión que puede revocarse, que no reconoce propiamente derecho a los creyentes, la libertad de cultos parte de otro punto de vista, porque reconoce la libertad de creer, el derecho de escoger la religión que cada quien guste.

La Declaración de los Derechos del Hombre, la francesa de 1789 y la norteamericana de Virginia que procede a la Constitución correspondiente, se refieren ya claramente a los derechos inherentes a la libertad de conciencia. En el estudio que hace Jellinek de los antecedentes doctrinales e históricos de los Derechos del Hombre, fija una idea que es la libertad de cultos. Esta libertad es el antecedente de la Declaración de Derechos del Hombre del siglo XVIII. Jellinek

llega también a la conclusión de que es primero la libertad de creer, que aparece como necesidad perentoria, después de las disputas de la Reforma. Es la tolerancia religiosa, que aparece después de las diferencias de la Reforma en Europa, el antecedente de la Declaración de Derechos. La primera preocupación de libertad que tuvo el hombre en los tiempos modernos, es la religión; en Italia, en el siglo pasado, se separó la Iglesia del Estado. Fue obra de Camilo Covourt la frase: “Iglesia libre dentro del Estado libre”, fue la que sirvió la fórmula para separar a la Iglesia del Estado.

Esta tarea no es fácil; no se puede dar un tajo que corte las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Las vinculaciones, independientemente de que el Estado no pueda imponer un credo religioso, son obligadas, porque al Estado le corresponde cuidar de la seguridad y del orden público, y de ahí una nueva tendencia: la de que el Estado debe garantizar a las comunidades eclesiásticas las seguridades exteriores, y exigir también de ellas el mínimo respeto a las leyes, procurando no intervenir en las cuestiones de formas y cultos. En estas condiciones de intervención puramente exterior es como se realiza la relación entre la institución estatal y la eclesiástica.

En los países hispanoamericanos tenemos un antecedente vicioso en la materia. Descendiendo como descendemos de España, durante los largos siglos de la lucha de la reconquista contra los árabes y luego contra los moros, el español se sintió distinto de los invasores por la fe religiosa; con ese sello vinieron los españoles. Bajo estas condiciones, el Estado español nació preñado con el sentimiento

religioso, en discrepancia con las formas de integración estatal de otros países. Esta mentalidad fue trasladada durante la conquista a la Colonia. De ahí que se aplique entre nosotros la institución de Patronato de la Iglesia.

Por medio del patronato, los reyes de España, representados por los virreyes, construían conventos y tenían el derecho de hacer proposiciones a la Santa Sede para que designara a los altos dignatarios de la Iglesia; proponer candidatos implicaba una actitud de cordialidad entre la Iglesia y el Estado. Al consumarse la Independencia, los primeros gobernantes solicitaron de Roma que se continuara con el Patronato de la Iglesia; pero la Iglesia, a través de sus más altas autoridades, no quiso reconocer la independencia de los pueblos hispanoamericanos, es decir, estimó que el dominio le seguía correspondiendo a los reyes de España, y que se trataba de hechos inadmisibles. Este hecho dio lugar a repensar sobre una nueva organización en cuanto a las relaciones Iglesia-Estado.

Las especulaciones de carácter teórico y todas las medidas jurídicas y políticas, tienen el antecedente que se comenta; sin embargo, se adoptó de forma cierta el criterio de separación Iglesia-Estado en las disposiciones jurídicas llamadas Leyes de Reforma. En realidad, en México, como en los demás países hispanoamericanos, hemos padecido dos extremos igualmente censurables: una es el vicio de querer llevar la política a la religión o la religión a la política, es decir, el Estado a la Iglesia y la Iglesia al Estado. Estas posiciones son, respectivamente, el clericalismo y jacobinismo. Dice don José

Juan Tablada que la historia de México, buena parte se desarrollo, durante la época independiente, entre el cuartel y el convento.

Por su parte, López Velarde, de un modo gráfico, estima que son frecuentes el tipo de católico de tiempo de Pedro el Ermitaño, es decir, con espíritu que no tiene tolerancia respecto de la relación estatal; y jacobino de la época terciaria, es decir, ajeno respecto a la religión que debe ser típica de la época moderna. Bajo estas condiciones explicamos el sentido de nuestras disposiciones constitucionales. De esta manera, cuando se quiso aplicar el precepto relativo a que las Legislaturas de los Estados fijaran el número de sacerdotes, de acuerdo con las necesidades de los creyentes, con criterio sectario, las Legislaturas fijaron un número insuficiente en cada Estado comenzando así los abusos y las consecuencias novicias de la persecución encarnizada, cuando la libertad de conciencia debe ser respetada.

Luis de Zulueta, en un discurso pronunciado en la Asamblea Constituyente española de 1931, afirmó, refiriéndose a las disposiciones de este tenor, que al máximo de agitación corresponde un mínimo de eficacia.

En materia de libertad de culto, el ideal es que los Estados y las instituciones eclesiástica se mantenga dentro de su campo privado; esto es, que las instituciones religiosas se traduzcan más que en ritos y exterioridad, en espíritu de servicio.



## *Responsabilidad de funcionarios públicos*

*L*a Constitución General de la República hace mención sobre los distintos aspectos de la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos y la conveniencia de que se fije esa responsabilidad en los artículos de una ley especial de responsabilidades para los funcionarios públicos; es decir, una ley que desenvuelva los principios constitucionales, buscando su correcta aplicación.

Desde la antigüedad empieza a hablarse de fueros, de inmunidad. En Roma, al finalizar el Imperio, al personal de las Iglesias y conventos, por obra de la inmunidad, no se le exigía al servicio militar. Otra característica de la inmunidad era que Iglesias y conventos, como instituciones, estaban privados de la obligación de

pagar impuestos. Exención de impuestos, falta de obligación en el servicio militar por parte del personal monástico y las iglesias, son las primeras características de la inmunidad o fueros.

En España, los fueros eran disposiciones relativas a las regiones, a las ciudades, para procurar el desarrollo regional y de su población. También se entendió por fuero, la instalación de un tribunal especial. Fue de esta manera como el fuero llegó a la Nueva España; llegó como tribunales especiales del fuero común, del fuero de indios, fuero mercantil, fuero de guerra, fuero de minería, la Inquisición, etcétera. La tendencia moderna ha sido acabar con estos tribunales especiales, es decir, suprimir los fueros. Se mantienen tribunales especiales por la situación característica de determinados servicios; solamente, por ejemplo, en materia militar. O bien, procedimientos de tal o cual tipo; se establece también el fuero en el orden político.

Los antecedentes de esta figura, del fuero, en materia política, los encontramos en el sistema parlamentario inglés. Desde el siglo XVI se empieza a cuidar que los diputados del Parlamento tengan determinadas defensas, con el objeto de que la libertad del tribunal no sea violada. Para el ejercicio sin contapizas de la actividad cameral se establecen salvoconductos; se salvaguarda a los representantes populares para que su persona no sea objeto de atentado, de actos arbitrarios del gobierno real. Posteriormente esta situación adquiere una cuidadosa organización en los regímenes constitucionales del mundo moderno.

Volviendo al tema que se analiza, dos tipos de situaciones delictivas se distinguen en tratándose de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos: delitos del orden común, delitos de naturaleza oficial. Entre nosotros pueden exigirse responsabilidades por la comisión de delitos del orden común u oficial, al Presidente de la República, a los secretarios de Despacho, al procurador de República, a los senadores, diputados, gobernadores y diputados locales. Los delitos del orden común son los catalogados en el Código Penal correspondiente; los de carácter oficial son los que enumera la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos.

Son delitos de tipo oficial: ataque a las instituciones democráticas, violación del voto público, violación de garantías individuales, ataques a la forma de gobierno, malversación de fondos, traición a la patria y violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales. Muchos de estos delitos de carácter oficial, en realidad son figuras delictivas de un valor teórico, porque las sanciones no se aplican o tienen graves fallas en el aspecto procesal.

Respecto a los delitos del orden común, la autoridad que se encarga de realizar la investigación, o lo que se ha dado en llamar un antejuicio, es la Cámara de Diputados. Se forma en ésta Cámara una Comisión Instructora que se erige en Gran Jurado, compuesta de cinco miembros que estudian, previamente, si procede privar a un funcionario que va a ser sometido a un acto concreto, de su fuero político. Se dice que para hacerlo debe haber un dictamen previo de la Comisión Instructora de Gran Jurado que declare, tratán-

dose de delitos de carácter común, si es o no el caso de privar de fuero o inmunidad al funcionario que se coloca en esta situación.

Ante esta Comisión Instructora se presentan testigos, se hacen careos, se rinden pruebas, declaraciones de carácter preparatorio, se realiza en fin la comprobación de carácter preparatorio, de la existencia del cuerpo del delito, con el objeto de que se pueda formular el dictamen correspondiente. La Cámara de Diputados, en el caso, equivocadamente es erigida en Gran Jurado, y digo equivocada, porque en realidad no va a juzgar ni a prejulgar, va a dejar simplemente al funcionario sin la situación de excepción que le otorga el fuero político, para ponerlo a disposición de los Jueces de orden común, a fin de que sean ellos los que se ocupen de pronunciar la última palabra en la materia.

Tratándose de delitos de carácter oficial, la Cámara de Diputados tiene también un papel muy importante, sobre todo la Comisión Instructora de Gran Jurado, porque si ésta no formula un dictamen condenatorio en un caso concreto, no existe la posibilidad de que un negocio sea llevado a juicio ante la Cámara de Senadores. Ante la Comisión Instructora se sigue el mismo procedimiento, es decir, la instrucción del proceso son los demás aspectos procesales que mencionamos tratándose del delito de carácter común. Una vez que la Cámara de Diputados, por mayoría declara, en delitos de carácter oficial, que aprueba el dictamen de la Comisión Instructora de Gran Jurado, se designa un número pequeño de representantes para que lleven la voz de los diputados, en calidad de acusadora,

ante el Senado. Aquí sí es correcta la designación de la Constitución de Gran Jurado para la Cámara de Senadores, tratándose de delitos de carácter oficial, porque éste juzga del caso que le presenta la Cámara baja llevando la voz acusatoria.

Para que un funcionario pueda ser juzgado por el Senado, es necesaria la aprobación por las dos terceras partes de los miembros de este cuerpo camaral. La actividad que el Senado desempeña es de gran importancia; es la de Justicia política una de las fases características del funcionamiento senatorial; lo que llaman los ingleses y los alemanes el *impeachment*. Rabasa subraya el poder que tiene el Senado al ejercitar las facultades que le confiere la Constitución en materia política.


La exigencia de fincar responsabilidad a los funcionarios públicos tiende a corregir los inconvenientes que se derivan del fuero o inmunidad, en virtud de que en esa forma el principio de igualdad ante la ley queda quebrantado con esta excepción; esto, siempre y cuando se exija responsabilidad a los funcionarios. El fuero tiene lugar en situaciones de carácter penal, no civil.

El fallo del Senado, en materia política, implica sanciones que son de dos tipos: privación de derechos políticos y destitución del puesto; en realidad, sanciones muy leves cuando se trata de delitos tan graves como traición a la patria, malversación de fondos públicos y violaciones al voto público. No procede el amparo respecto de los fallos pronunciados en estas materia, especialmente en tratán-

dose del fallo del Senado en lo que se refiere a delitos de carácter oficial. De tal suerte que su sentencia es inapelable.

El fuero, en los países que cuentan con un cuidadoso régimen constitucional, es aplicado exclusivamente durante el desempeño de la actividad parlamentaria. Asimismo, no aplica la inmunidad para los casos de violación flagrante, es decir, de delitos en los cuales ha sido sorprendido el funcionario. El fuero también se vuelve inexistente para los casos de violación a los reglamentos de policía, contraste evidente con la situación que se guarda en México; aquí es una patente de corso que es empleada en forma tal que significa escarnio elemental de los principios elementales del régimen constitucional. El fuero se refiere a la función, no a la persona; en el momento en que un funcionario deja de serlo, pide licencia, renuncia, la prerrogativa se suspende, se anula el fuero.

## *El problema de la suspensión de garantías individuales*

 El artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el procedimiento a seguir respecto a la suspensión de garantías individuales y sus características fundamentales.

La suspensión de garantías se llama también estado de emergencia, estado de necesidad o estado de sitio. Estado de sitio es la expresión más generalizada, porque se estima que un país donde se han suspendido las garantías individuales equivale a una ciudad que es asediada por el enemigo; entonces, es indispensable preveer, para evitar la desintegración del Estado, la pérdida de su soberanía, los medios más eficaces que son la defensa o el mantenimiento del orden público. Una clásica expresión romana ilustra lo anterior: “la salud del pueblo es la Suprema Ley”.

Un procedimiento de suspensión afecta de manera drástica el funcionamiento del régimen constitucional. Este régimen se traduce en un Estado de derecho; y, el Estado de derecho reposa sobre dos principios clásicos: los derechos de la persona y la división de Poderes. Los derechos de la persona van a sufrir cortapizas considerables en la época de suspensión de garantías; y lo van a sufrir por la considerable ingerencia de los gobiernos en los asuntos de las personas o gobernados.

Por otra parte, sufren lesión las posibles atribuciones y actuaciones normales de los Poderes Legislativo y Judicial, en beneficio del Ejecutivo; esto es, el Ejecutivo emplea su intervención a costa de interferir en las competencias de los otros Poderes: Legislativo y Judicial. En un régimen federal, la suspensión de garantías no sólo implica supremacía transitoria, dentro de los términos de la suspensión, del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, también significa una situación preferente de Poder sobre los Poderes de los Estados, incluyendo el Ejecutivo local.

Es importante mencionar que el régimen de suspensión de garantías se ha estudiado en nuestro país a partir de la Segunda Guerra Mundial. Anteriormente se había revisado muy superficialmente.

Existen dos procedimientos en el mundo para decretar la suspensión de garantías: uno, cuando la intervención es hecha nada más por el Poder Ejecutivo, por su titular. Es el caso de la Alemania prehitleriana en el periodo que precede al advenimiento del poderío



del partido nacional-socialista, del nazismo. Esto es, de acuerdo con la Constitución de Weimar, de 1919, se podía proceder a la suspensión de garantías bajo ciertos supuestos. El otro procedimiento que está vigente actualmente en Francia, Inglaterra, Estados Unidos, cuando se hace necesaria la intervención del Poder Legislativo, del Parlamento. En los países de tipo presidencial hispanoamericano existe una mayor conexión del Ejecutivo con el Legislativo, tratándose de la suspensión; es decir, la suspensión tiene los matices que le otorga la influencia del Poder Ejecutivo.

La suspensión produce bajo ciertas reglas previamente establecidas en la Constitución: cuando se desata una guerra civil, una guerra extranjera o cuando surgen anomalías muy serias que afectan el orden público.

El artículo 29 establece con mucha claridad cómo debe organizarse el Estado cuando hay la necesidad de suspender las garantías; los requisitos que el procedimiento constitucional marca son: 1) propuesta del Presidente de la República; 2) aprobación del Consejo de Ministros (término típico del lenguaje parlamentario que, como ya hemos dicho, indebidamente usa nuestra Constitución). Aprobado el proyecto de suspensión del presidente por el Consejo de Ministros, éste (el proyecto) debe pasar a la Comisión Permanente o al Congreso de la Unión, según se trate de épocas de periodo ordinario o de receso.

Cuando se formula la suspensión de garantías, el documento correspondiente que precede a decretarla, debe enumerar concreta-

mente cuáles son las garantías que se suspenden. La disposición relativa debe contener también si abarca la suspensión todo el territorio del país o nada más determinadas regiones. Finalmente, la suspensión tiene que hacerse por medio de prevenciones de carácter general, no disposiciones de tipo particular.

El artículo 29 se debe interpretar teniendo en cuenta también el 59 constitucional. El único caso constitucional de licitud de las facultades extraordinarias es el que es regulado en los términos del artículo 49. El artículo 59 dice que para que proceda la suspensión de garantías, en todo el territorio nacional o en parte, es indispensable que concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 29. La suspensión de garantías, en realidad, implica el otorgamiento al Presidente de la República de facultades extraordinarias.

En épocas pasadas había sido una práctica nociva, para nuestro régimen constitucional, frecuentar el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente. La forma como se abusaba de este artificio implicaba la negación de los principios básicos de la división de Poderes. De ahí la reforma que sufrió el artículo 49, limitando la suspensión en los términos del artículo 29. Según este artículo, la suspensión de garantías procede en los casos de: guerra extranjera, guerra civil, perturbación grave de la paz pública o bien algún cataclismo, alguna situación del tipo que crean los terremotos, las inundaciones, los siniestros de cualquiera índole, pues bajo estas circunstancias sobreviene el pánico y la inseguridad lo que propicia que se cometan toda clase de desórdenes. Es indispensable, por

tanto, aunque sea donde se localizan el siniestro, proceder a la suspensión de garantías para beneficio de la sociedad en general.

Esta figura es tratada en la antigüedad clásica, pero en otra forma. En Roma funcionaba la dictadura; el Senado escogía una persona investida con la dignidad de emperador; esta persona tenía, como dictador, una duración limitada: durante el término del problema que suscitó la dictadura. Y, finalmente, al término de su ejercicio, se exigían por parte del Senado responsabilidades al dictador. Origen legal, limitación a un problema determinante de esta situación de excepción, exigencia de responsabilidades, esa son características de la suspensión antigua clásica.

El tratadista Mirkin Gueczevitch afirma que la suspensión de garantías es una dictadura legal, característica de los países hispanoamericanos. En rigor, no podría establecerse una equivalencia plena con las dictaduras modernas. Si en la antigüedad la dictadura es una institución legal, en la época moderna las dictaduras son completamente extrañas al Estado de derecho.

En el estudio de los problemas que plantea la suspensión de garantías, es necesario citar las reflexiones hechas sobre la materia por un ilustre constitucionalista mexicano: don Ignacio L. Vallarta. Dice Vallarta que para mantener el orden público y la seguridad social, la estabilidad del Estado, no se concede que la suspensión de garantías abarque, por ejemplo, la posibilidad de retornar a la esclavitud, de practicar el tormento, los azotes o la infamia. En cam-

bio, Vallarta estima que la suspensión tiene que afectar directamente la portación de armas, prohibirla; la inviolabilidad del domicilio, limitando la inviolabilidad de la correspondencia, permitiéndola; la libertad de reunión, de asociación, de tránsito. Es con esas cortapizas como se entiende, en un régimen constitucional, que es practicable el régimen de suspensión de garantías.

A pesar de que la suspensión de garantías individuales aparece en la Constitución, en el mismo capítulo de los derechos del hombre, no puede estimarse la suspensión como un derecho de éste; al contrario es un procedimiento típico del régimen constitucional que no puede abrir la puerta al suicidio; tiene que prever los casos de anomalía con el objeto de prever la estabilidad del Estado y de la vida social.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en abril de 2010 en los talleres de Gama Sucesores, S.A. de C.V., calle Ingenieros Civiles núm. 94, Colonia Nueva Rosita, Delegación Iztapalapa, C.P. 09420, México, D.F. Se utilizaron tipos English 111 Vivace Bt de 68.2 puntos y Goudy Old Style de 14, 13, 12, 10, 9 y 8 puntos. La reimpresión consta de 2,000 ejemplares impresos en papel couche mate 2 caras de 100 grs.

