

LECCIÓN XXXI

NUESTRA CONSTITUCIÓN Y LA DOCTRINA DE LA SOBERANÍA

SUMARIO: 1. *Forma de gobierno adoptado por la Constitución.* 2. *Qué se entiende por república; qué por gobierno representativo; qué por gobierno democrático; qué por democracia directa y qué por democracia representativa.* 3. *Principales instituciones de democracia directa.* 4. *Qué se entiende por federación y características de los Estados miembros dentro del Estado federal.* 5. *Censuras hechas a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución.* 6. *Refutación a esas censuras.*

La sección I del título II de la Constitución de 1857 comprendía los artículos 39, 40 y 41, que dicen como sigue:

Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toda a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

A la misma materia se refiere la sección I del título II del Proyecto presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente reunido en Querétaro, y comprende también los artículos 39, 40 y 41, en los términos siguientes:

Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El

pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos en esta Constitución y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

El capítulo I del título II de la Constitución de 1917 se ocupa de la misma materia, y comprende igualmente los artículos 39, 40 y 41, redactados en la siguiente forma:

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

Art. 40. Es voluntad del pueblo de México constituirse en una república representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

Esos preceptos, sustancialmente iguales en la Constitución de 1857, el Proyecto del Primer Jefe y la Constitución de 1917, presentan algunas diferencias de ortografía en lo que se refiere al uso de las letras mayúsculas, que no nos interesa estudiar, y otras diferencias de redacción, que sí conviene tener en cuenta, a fin de comprender el espíritu que inspiró a los constituyentes de 1917.

En el artículo 39 de la Constitución de 1857 se dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y se instituye para su beneficio...”. Esto es un error, pues la soberanía popular no se instituye, sino se reconoce. Por lo cual, si se tomara al pie de la letra ese precepto, habría que entenderlo en el sentido de que los constituyentes de 1857 eran quienes habían dado al pueblo su soberanía, lo que indiscutiblemente sería un error,

ya que la soberanía popular es una doctrina que aquel constituyente aceptó, reconociendo al pueblo como soberano, y sobre esa base constituirlo.

Para corregir ese error, el Proyecto del Primer Jefe establecía: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder político dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”.

De esta manera se corrige el error, supuesto que si la soberanía no se instituye, sino solamente se reconoce, en cambio, los poderes públicos sí se instituyen, y el objeto que persigue su institución es el beneficio del pueblo.

Como la comisión respectiva no tenía que dictaminar sobre la Constitución de 1857, sino sobre el Proyecto del Primer Jefe, no se mencionó en el dictamen la corrección aludida, siendo aprobado por unanimidad dicho dictamen, y aunque la sencillez del caso parece no ameritar la transcripción de éste, es conveniente transcribirlo y aun subrayar algunas de sus frases, para fines que se expondrán adelante. Dice así:

Ciudadanos diputados: La segunda comisión dictaminadora de reformas a la Constitución, antes de inaugurar sus labores, cree de su deber informar sobre la parte de trabajo que le corresponde desempeñar, de acuerdo con la primera comisión nombrada.

Se ha convencido que, a fin de que las labores de esta Cámara tengan cierta continuidad, y supuesto que la primera comisión lleva ya muy adelantados sus dictámenes en lo referente al título I, las dos comisiones unidas han creído conveniente que esta segunda se ocupe de dictaminar sobre las reformas propuestas, a partir del título II de nuestra Constitución, y para lo sucesivo se continuará en la misma forma, siguiendo el orden de los títulos.

El artículo 39 del proyecto de reformas, corresponde al de igual número en la Constitución de 1857 y es exactamente igual al artículo 45 del proyecto de esta última.

Consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara, como consecuencia necesaria, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Sin entrar en la historia del concepto de soberanía, por no ser apropiada en estos momentos, la comisión cree necesario hacer constar solamente, que el principio de soberanía es una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha contra los poderes opresores, principalmente de la iglesia y de los reyes. “El principio de soberanía es esencialmente histórico”, dice George Jellinek, en su obra *El Estado Moderno y su Derecho*, y efectivamente, su formación ha tenido diversas etapas.

Desde que la iglesia se erigió en poder supremo que regía todos los órdenes de la vida social en todos los pueblos, y que disponía a su capricho del gobierno y de la suerte de estos mismos pueblos, se inició una vehemente reacción en contra de estas tiranías, primero de parte de los reyes, representantes de

los pueblos. Los reyes sostenían la integridad de sus derechos temporales que enfrentaban con la iglesia, a la cual solamente quería dejar el dominio espiritual.

Esta lucha, fecunda para los pueblos es la que llenó todo ese período histórico que se llama de Edad Media, y su resultado fue el establecimiento de dos poderes esencialmente distintos: el poder temporal y el poder espiritual.

Paralelamente a ese movimiento se iniciaba por los tratadistas de derecho público, quienes, con Juan Bodino, crearon con su significación especial la palabra “soberanía”, para indicar (*super omnia*) el más alto poder humano; y posteriormente, debido a la labor filosófica del siglo XVIII concretada en sus postulados esenciales en la célebre obra de Juan Jacobo Rousseau *El Contrato Social*, la soberanía, el poder supremo, se reconoció a los pueblos.

Esta concepción sirvió de base, como lo hemos dicho, a todos los regímenes políticos que se reformaron radicalmente por la gran revolución francesa de 1789, en que invariablemente las constituciones políticas escritas que comenzaron a darse las naciones revolucionadas también por aquel movimiento consignaron el dogma de la soberanía popular de tal manera que es considerada hasta la fecha como base esencial de los regímenes democráticos.

Este principio contiene diversos artículos que le son propios: la soberanía es una, inmutable, imprescriptible, inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra, dispone libremente de su suerte.

La comisión no desconoce que en el estado actual de la ciencia política, el principio de la soberanía popular comienza a ser discutido y que se le han hecho severas críticas, no solamente en su contenido propio, sino en su aplicación; pero en México, menos que un dogma filosófico es el resultado de una evolución histórica, de tal manera que nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular. Y la Constitución, que no tiene por objeto expresar los postulados de una doctrina política más o menos acertada, sí debe consignar los adelantos adquiridos por convicciones que constituyen la parte vital de nuestro ser político.

En virtud de tales conceptos, la comisión propone a vuestra soberanía se apruebe el artículo 39 del proyecto, en los siguientes términos, así como el lugar en que se encuentra en nuestra carta fundamental Título II. Sección Primera. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (Sala de comisiones. Querétaro de Arteaga, 25 de diciembre de 1916. Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara. Agustín Garza González. Arturo Méndez. Hilario Medina.)

Tanto el artículo 40 de la Constitución de 1857 como el de igual número del Proyecto de la Primera Jefatura y el del mismo número de la Constitución de 1917, son absolutamente iguales, salvo una pequeña diferencia de redacción, que no tiene trascendencia, y sin discusión se aprobó el artículo 40 del Proyecto.

No hubo la misma facilidad en lo relativo al artículo 41, pues, aunque en el fondo es igual en los tres textos y fue presentado un dictamen favorable, la discusión se suspendió a moción del diputado David Pastrana Jaimes quien pretendía que se tuviera en consideración una iniciativa de la Comisión Nacional Agraria, que pretendía se adicionara el artículo 41 del Proyecto, diciendo que la soberanía se ejercía también por los municipios libres.

Los diputados Mercado y Rivera Cabrera hicieron suya la proposición; pero la comisión manifestó que lo relativo a la libertad municipal debería tratarse adelante, cuando se discutiera lo relativo a la organización de los estados de la República, y que, además, en el artículo a debate se trataba del ejercicio de la soberanía, por lo cual, no siendo soberanos los municipios, ya que no tienen la facultad de autolimitarse jurídicamente, no podía encomendárseles el ejercicio de la soberanía. El dictamen de la comisión fue aprobado por 160 votos contra uno del diputado Pastrana Jaimes.

Con relación a estos artículos, parece que el primer problema que deberíamos estudiar es el relativo a la soberanía, y sobre todo qué concepto de ella adoptó el constituyente mexicano, ya que las doctrinas filosóficas sobre el particular han sido estudiadas en el curso de Teoría general del Estado; pero como sobre este particular el doctor Felipe Tena Ramírez, en su *Curso de derecho constitucional mexicano*, censura los preceptos transcritos, pretendiendo fundar su crítica en reales o aparentes incongruencias entre ellos, antes de estudiar esa censura, conviene analizar separadamente cada uno de esos artículos, a fin de determinar su verdadero alcance.

El artículo 40 establece para nuestro país la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal. Por consiguiente, lo primero que debemos hacer es precisar los conceptos de república, democracia, representación y federación.

Respecto al concepto república, poco o nada puede ayudarnos el *Diccionario de la lengua española*, pues en la definición relativa dice: “República. (Del latín, *respublica*); f. Estado... 4a. acepción/ Estado político que se gobierna sin monarca...”. Ese aspecto negativo del vocablo “república” nada nos dice sobre la esencia de ella, y por tanto, debemos recurrir a la doctrina.

Madison, en el artículo número 39 de *El Federalista*, dice:

Si buscamos un criterio para los diferentes principios sobre los cuales se establecen las diferentes formas de gobierno, podemos definir que la República es, o que cuando menos se puede dar ese nombre, el gobierno que deriva todos sus poderes, directa o indirectamente del gran cuerpo del pueblo, y es administrado por personas que tienen sus puestos a voluntad, mientras se les necesite, por un período limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial para ese gobierno que se derive del gran cuerpo de la sociedad y no de una proporción poco considerable, o de una clase favorecida de ella, porque de otra manera un puñado de nobles tiranos, al ejercer sus poderes por una delegación de aquellos, podían aspirar a considerarse como republicanos y reclamar para su gobierno el honorable título de república. Basta para tal gobierno que los funcionarios sean nombrados directa o indirectamente por el pueblo y que permanezcan en sus puestos por los tiempos antes mencionados; de otra manera, cualquier gobierno de los Estados Unidos, o de cualquiera otro gobierno popular, por más bien organizado y administrado, quedaría degradado de su carácter republicano...

Por la transcripción que precede puede verse que, aunque en ella se encierran los caracteres esenciales de la república, se hace una confusión con el carácter democrático, pues la historia nos demuestra que han existido repúblicas aristocráticas.

Sin embargo, nuestra opinión es que esas repúblicas aristocráticas no pueden subsistir en los tiempos modernos, y solamente por no despreciar datos históricos y por explicación lógica, nos referimos a esa confusión, que no existe ya entre los autores modernos, pues como acertadamente dice Tena Ramírez en su obra citada:

Republicano es el gobierno no vitalicio, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe de la nación permanece vitaliciamente en su encargo y los transmite por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. La distinción actual entre la forma republicana y la monárquica no reside en las facultades limitadas o no, del jefe del gobierno, sino en el origen popular de su designación y en la periodicidad de la misma en el régimen republicano frente al origen hereditario y la permanencia vitalicia que caracterizan al gobierno monárquico; por lo tanto, no debe confundirse la monarquía con el gobierno absoluto, pues aunque en otras épocas estuvieron identificados, las modernas monarquías están regidas por normas constitucionales. En cambio, los regímenes totalitarios no pueden considerarse republicanos, porque

no obstante que en ellos la jefatura del gobierno no se conserva en principio vitaliciamente, ni se transmite por herencia, carecen de la nota especial del régimen republicano, que consiste en la renovación periódica de los gobernantes mediante la consulta del pueblo.

Esa consulta del pueblo es la que precisamente nos lleva al concepto de democracia, de que se ocupa también el artículo 40, ya que etimológicamente ese vocablo significa gobierno del pueblo; pero es interesante y conveniente precisar un poco el concepto, desde el punto de vista de su pureza e impureza, como lo hizo Aristóteles, a quien se refiere también el autor que se acaba de citar.

Cuando el poder reside en una sola persona, puede haber monarquía o tiranía; cuando en una minoría, aristocracia u oligarquía, y cuando reside en la mayoría, democracia o demagogia; palabras todas ellas que no necesitan explicación superficial.

Naturalmente, dado el contenido de los artículos 39 y 40 de la Constitución, ellos se refieren a una verdadera democracia, y no a una demagogia.

Desde otro punto de vista, la democracia puede dividirse en democracia directa y democracia representativa. En la directa, el pueblo ejerce el poder por sí mismo en las asambleas destinadas al efecto, y como ejemplos pueden citarse las ciudades griegas, especialmente Atenas. Las asambleas de los jutos, los anglos y los sajones, así como de los francos, a que nos hemos referido en otras lecciones, y las asambleas de los primitivos cantones suizos; pero fácilmente se comprende que esta forma de democracia sólo es posible en comunidades pequeñas, y sería inaplicable en los países extensos.

Ya hemos visto al ocuparnos de los precedentes constitucionales ingleses, que la extensión y el aumento territorial de los primitivos reinos dieron lugar a que la *folk moot* se convirtiera en el *witenagemoot*.

Así pues, en los Estados modernos, cuya extensión territorial es muy superior a la de las comunidades primitivas, sería prácticamente imposible la aplicación exclusiva de una democracia directa. Sin embargo, en alguno de estos subsisten algunas instituciones de democracia directa, siendo las principales la iniciativa, el referéndum y el *recall*.

La iniciativa consiste en la facultad que las Constituciones conceden a un grupo más o menos grande de ciudadanos, para proponer leyes y aun medidas administrativas, y las autoridades respectivas quedan obligadas a tomar en consideración esas proposiciones, discutir las oficialmente y rechazarlas o aprobarlas.

El referéndum consiste en que determinadas leyes, aun después de haber sido aprobadas por los legisladores de un Estado, no entren en vigor

sino hasta después de haber sido aceptadas por la mayoría del pueblo, en asambleas populares, generalmente llamadas plebiscitos, nombre que es incorrecto, pues originariamente, entre los romanos, los plebiscitos eran medidas legislativas tomadas por la plebe sin la concurrencia de los patricios, en tanto que el referéndum se toma en asambleas a las que tienen derecho de concurrir todos los ciudadanos.

El *recall* consiste también en asambleas populares destinadas a examinar la conducta oficial, política o moral de determinados funcionarios de elección popular y confirmarlos en sus cargos, si han procedido bien, o destituirlos si han obrado mal.

Todas esas instituciones de democracia directa requieren una gran cultura cívica en los pueblos que las adoptan, pues sin ella sería muy fácil para los agitadores excitar las pasiones populares, iniciando leyes poco convenientes que, aun rechazadas por los legisladores harían a éstos perder su tiempo, y tal vez produjeran trastornos en el público; en cuanto al referéndum, podría hacer que se rechazaran leyes necesarias y convenientes, debido a que los ciudadanos no entendieran debidamente su alcance y finalidad, y el *recall* podría dar lugar a que por simples pasiones o calumnias fueran destituidos funcionarios capaces y honorables.

Por tales razones, en la mayor parte de los Estados modernos, entre ellos México, se ha adoptado el sistema de democracia representativa, en que el pueblo ejerce sus derechos indirectamente por medio de representantes electos para desempeñar los cargos públicos, y cuyas facultades no deben confundirse con las que tienen los mandatarios en asientos civiles, pues estos tienen siempre la obligación legal de sujetarse a las instrucciones de sus mandantes, en tanto que los representantes políticos no tienen legalmente esa obligación, sino antes bien, la de tomar decisiones por sí mismos.

Sin embargo, ya hemos visto que los representantes del pueblo francés de los Estados generales que precedieron a la revolución llevaban *caniers* que prácticamente contenían las instrucciones de sus mandantes; pero esto se debió a que la teoría de la representación no estaba desarrollada en esa época.

Por otra parte, todavía en la actualidad, sobre todo en los países en que hay partidos políticos bien organizados, los candidatos contraen ordinariamente el compromiso de sujetarse a la plataforma o programa de su partido, lo cual disminuye mucho su facultad de decidir libremente sobre los asuntos que se le sometan, después de llegado al puesto público.

La existencia de los partidos políticos es una necesidad para el ejercicio de la democracia actual, que ordinariamente es representativa, ya que, por una parte, los partidos, en sus programas o plataformas, tienden a precisar

la conducta que debe seguir el gobierno en ciertos problemas de importancia y actualidad, y, por otra parte, contribuyen a dar a conocer, por medio de las campañas electorales, a los candidatos a puestos públicos que tengan probabilidades, por sus antecedentes e ideario personal, de gobernar con acierto.

Fácilmente se comprende que sin esas campañas los ciudadanos se fijarían en las personas más conocidas en su localidad exclusivamente, y si se tratara de elecciones nacionales, la votación se dividiría mucho, y el electo no contaría con el respaldo de la mayoría de los electores.

De esta manera, la experiencia nos demuestra la necesidad de los partidos políticos, y ya hemos visto que ellos se originaron en Inglaterra, en la época de Carlos II, cuando se formaron los partidos de *Whigs* y *Tories*.

En la actualidad existen en ese país los conservadores, los liberales y últimamente los laboristas, que han adquirido mucho poder. Al ocuparnos de Francia, hemos hablado de los republicanos y los realistas, de los montañeses y los girondinos, de los bonapartistas y legitimistas, y así sucesivamente.

Por lo que hace a los Estados Unidos de América, hemos mencionado los compromisos que sirvieron de base para la formación de su Constitución, y esos compromisos demuestran la existencia de partidos políticos en aquella época; más tarde, es sabido por todo el mundo que en la época de la guerra de secesión existieron esclavistas y abolicionistas, así como unionistas y secesionistas; y actualmente existen los partidos Republicano y Conservador, como principales, y algunos otros, que si han podido tener algún éxito en los gobiernos locales, jamás lo han tenido en las elecciones nacionales.

La existencia de los partidos políticos, aunque necesaria para el ejercicio de una verdadera democracia, tiene también varios inconvenientes. Desde luego, es fácil observar que los gastos de una campaña son considerables; que los medios ordinarios de sufragarlos consisten en las contribuciones de los partidarios; que cuando estos tienen en juego grandes intereses que pueden sacar adelante por medio de sus candidatos, esas contribuciones pueden ser excesivas, y pueden dar lugar a compromisos más o menos inmorales. Sobre este particular, William Beard dice:

El congreso y las legislaturas de los Estados han expedido muchas leyes con el propósito de proteger el interés público en estas materias, prohibiendo el uso excesivo y corrompido del dinero en campañas y elecciones. Por ejemplo, la ley federal restringe el monto de cada donativo individual a una cantidad relativamente pequeña. Los bancos y corporaciones que tengan grandes intereses en juego tienen prohibición de contribuir financieramente a las campañas nacionales y usualmente a las estatales. Además, la ley restringe frecuentemente el total del dinero que puede gastarse en una campaña, y hay

reglamentos para el gasto de fondos: los candidatos pueden estar obligados a registrar, tanto las cantidades recibidas, como las gastadas, en ciertos registros públicos, que pueden ser usados para fundar acciones legales contra los violadores de la Ley.

Y sin referirnos minuciosamente a la organización de los partidos en los Estados Unidos, asunto que es extraño a nuestro estudio, no podemos resistir la tentación de reproducir un párrafo de ese mismo autor sobre ese particular:

Originariamente, tanto la maquinaria permanente del partido como sus convenciones periódicas eran decididas y manejadas por los miembros del partido. El partido era considerado como una organización netamente privada. Pero las condiciones han cambiado. Hoy el Estado reglamenta la organización de los partidos del principio al fin. En primer lugar, la ley define los partidos, fijando el número mínimo de votantes necesarios para constituir un partido y establece los requisitos que deben llenarse antes de que los nombres del partido y sus candidatos figuren la elección.

Algunos Estados ponen fuera de la ley a los partidos revolucionarios comunistas. En segundo lugar, frecuentemente la ley prescribe la forma y composición de diversos órganos del partido. En tercero, muchos funcionarios del partido son electos en primarias directas, por los votantes, en la forma prevenida por la ley; funcionarios cuya importancia puede graduarse, desde miembros del comité de un precinto, hasta delegados a la convención nacional. El resultado evidente de esta y otras disposiciones legales es que los partidos americanos se han convertido en instituciones semipúblicas.

Nuestra ley electoral vigente contiene también algunas disposiciones sobre esa materia; pero en la organización de los partidos tiene mucha menos intromisión que la que asumen las leyes de los Estados Unidos.

En cuanto a las funciones de los partidos, el autor citado dice, entre otras cosas:

De las luchas entre los dos partidos mayores y los postulados de los menores viene una renovación general de muchos asuntos públicos. No solamente se ponen al descubierto las malas acciones, despilfarros y locuras cometidos por el partido que está en el poder, sino que se discuten los méritos de muchas tesis o postulados fundamentales. Así el pueblo en general puede obtener una valiosa educación política y se le da oportunidad para que sus opiniones críticas y constructivas puedan pesar en la política y actos del gobierno. Nada comparable a esto se encuentra en un país de un solo partido, ni en uno sin partidos, en que la discusión, desorganizada y sin propósitos definidos, si es que la hay, se sustituye a la fuerza concentrada de una batalla entre dos

partidos mayores. Tampoco se encuentra nada semejante en los países que tienen cuatro, cinco y aun quince partidos, de manera que el gobierno se ve maniatado por la lucha faccional.

Los partidos americanos hacen más que educar al público. Tratan de efectuar la unidad en el gobierno, con objeto de desarrollar algunos de sus propósitos en un frente tan amplio como sea posible. Como se ha indicado ya, el sistema americano divide la autoridad política, rompiendo el poder del gobierno en divisiones nacionales, estatales y locales, y frecuentemente previene que el poder, en cada uno de esos niveles, se divide en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. El objeto es en parte, limitar suficientemente al gobierno, para evitar la dictadura y proteger la libertad. Por otra parte, el partido político puede tratar de poner a sus representantes en puestos de autoridad en muchos de esos elementos, para hacerlos que trabajen unidos a favor del programa nacional del partido.

...En resumen, los partidos políticos unifican ciertamente al gobierno, en un grado que trasciende a las líneas federal, estatal y local, y a sus divisiones en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Con todo, los partidos en Estados Unidos no pueden o no quieren lograr una completa solidaridad (totalitarismo), en la esfera del gobierno. La actitud independiente de muchos hombres y mujeres del partido, que tienen puestos públicos, y la diversidad de intereses en el pueblo, permiten al sistema americano de autoridad dispersada y libertad garantizada, sobrevivir y florecer, a despecho de las ambiciones de los partidos poderosos y de sus líderes. Los partidos no solamente conservan al gobierno en actividad, sino que se hacen contrapeso unos con otros, ayudando así a mantener al gobierno dentro de sus límites, en interés de la moderación y la libertad.

Mientras los dos partidos mayores asumen grandes responsabilidades en mantener en actividad a los gobiernos, y se restringen recíprocamente sus tendencias a un tiránico ejercicio del poder, ellos están también bajo la influencia de los ciudadanos independientes que no son miembros de aquellos. Estos independientes que suman muchos millones, rehusan regularmente votar por los candidatos de un solo partido, variando de uno a otro, según su opinión sobre los méritos del candidato y de los programas a discusión. Criticando los actos del partido y proponiendo nuevas medidas, los independientes detienen los extremos del partido y frecuentemente obligan a la adopción de una política pública, que ninguno de los partidos aceptaría por su propia iniciativa. En todas las actividades prácticas del gobierno y aún fuera de él, los partidos mayores deben tener en cuenta los intereses e ideas de los millones que rehusen llevar el yugo de un partido. Muchas elecciones nacionales se han decidido por unos pocos miles de votos, en uno o más Estados estratégicos.

La simple lectura de las transcripciones que preceden demuestra hasta la evidencia que los partidos políticos mexicanos están muy lejos todavía de

hallarse bien organizados y de funcionar con propósitos definidos en bien de la firmeza del gobierno, al mismo tiempo que para proteger la libertad individual y lograr una democracia efectiva, y a pesar de las censuras que puedan hacerse a la actitud del Partido Revolucionario Institucional, desde el punto de vista técnico, puede decirse que es el mejor organizado actualmente, y que los abusos que pueda cometer se deben, más que a otra cosa, a la falta de organización y mal funcionamiento de los partidos llamados de oposición; y aunque nuestro estudio es de derecho constitucional mexicano y no de política mexicana, no estará por demás hacer una brevísima reseña histórica de los partidos, que bien o mal, generalmente mal, han funcionado en México, ya que de la actitud de esos partidos dependen muchas de las disposiciones constitucionales.

Durante la época colonial no puede decirse que haya habido partido político alguno, excepto al final de ese periodo, cuando se trató de decidir si se habría de formar en México una junta que defendiera los derechos de Fernando VII en contra de Napoleón, o si se deberían esperar instrucciones de España, sometiéndose a alguna de las juntas formadas en ella, lo que, como se ha dicho en otra de estas lecciones, dio lugar a la deposición, prisión y deportación del virrey Iturrigaray, e indirectamente favoreció las tendencias hacia la independencia; pero realmente todo ello no constituyó la formación de partidos políticos definidos y organizados.

Otro tanto puede decirse del periodo en que se luchó por la independencia de México, ya que en esa época no habían sido españoles e independientes, que luchaban en el campo de batalla, pero no en el de la política.

Hemos visto también que dada la forma en que se hizo la independencia, ésta, más que para favorecer a los independientes, sirvió para conservar la situación ventajosa de las clases privilegiadas, que eran el alto clero, el ejército, o, mejor dicho, los militares de alta graduación, los grandes terratenientes y los comerciantes acaudalados, casi todos de origen español.

Es pues, fácil comprender que se formaran los tres partidos a que aludimos en otra lección, es decir, los republicanos, los borbonistas y los iturbidistas.

Probablemente los más numerosos eran los republicanos, pero se encontraron originariamente desorganizados, porque, como partidarios de la independencia, y como originarios de distintas partes del país, no habían podido unificarse, los borbonistas eran los más ricos, aunque tenían en su contra la circunstancia de que su existencia misma, como partido, dependía de que España aceptara o no los Tratados de Córdoba, y mientras esa situación no se definiera, no se podían considerar como organizados; quizá los iturbidistas hayan sido los menos numerosos, aunque eran los más organiza-

dos, por contar con gran parte del ejército, cuando menos entre soldados y clases; pero como apenas iniciada la Junta Instituyente se supo que España desconocía los Tratados de Córdoba, la mayor parte de los borbonistas se convirtieron en iturbidistas, lo cual facilitó el éxito del pequeño cuartelazo iniciado por el sargento Pío Marcha, que llevó al trono, como emperador, a Iturbide, el que, debido a las circunstancias que se mencionan en otra de estas lecciones, primero disolvió y después reinstaló a la Junta Nacional Instituyente, la cual a su vez, luchó contra el efímero emperador, hasta arrojarlo del trono.

En esas condiciones, no habiendo ya borbonistas ni iturbidistas, todos tuvieron que ser republicanos; pero las clases privilegiadas pretendían un gobierno central que en toda la nación pudiera proteger a los intereses creados, en tanto que los verdaderos republicanos pretendían un gobierno federal menos opresor y más en consonancia con las circunstancias de la nación, según lo hemos explicado en alguna de estas lecciones; y esos partidos, centralistas y federalistas, para organizarse con fuerza mayor, recurrieron a la masonería, que en México dio origen a una pugna entre “escoceses” y “yorkinos”.

Para comprender esa lucha, es necesario conocer previamente algunas materias relacionadas con la masonería en general, y, luego, las circunstancias en que se establecieron en México los ritos escocés y yorkino.

Aunque la masonería se hace descender oficialmente de la construcción del templo de Salomón, ningún masón ilustrado cree en tal origen, y solamente lo acepta como leyenda simbólica.

El verdadero origen de la masonería es posterior al cristianismo, y fue una sociedad de albañiles, relacionada directamente con la Iglesia católica, ya que para las construcciones de las catedrales había que someterse a determinadas reglas litúrgicas que el clero de aquella época no quería publicar y sólo las enseñaba a determinadas personas. Por eso las logias estaban dirigidas por tres funcionarios que ordinariamente eran sacerdotes, y por eso hasta la fecha se llaman “venerables” al maestro y los dos vigilantes de cada logia.

Como todos los gremios de artesanos, la masonería constaba de tres grados solamente: aprendiz, compañero y maestro, y esos tres grados solamente son los que constituyen en la actualidad la “masonería azul”.

Por razones obvias, los masones debían ser hombres libres, y no esclavos ni siervos, por lo cual se llamaban “libres masones”; pero posteriormente, cuando disminuyó la construcción de catedrales, y principalmente de las góticas, la masonería entró en un periodo de crisis, cuyas consecuencias más graves se lograron evitar, debido a la protección de particulares que, sin ser

albañiles, le tenían estimación, ya por las obras materiales de los masones, ya por los principios morales que regían a la fraternidad, la que, en agradecimiento, les dio el título de “aceptados masones”, y estos, quizá por ser ordinariamente hombres instruidos, llegaron a influir tanto en las actividades de la orden, que la misma fraternidad se llamó en delante de “libres y aceptados masones”.

Esos masones aceptados quisieron entonces ampliar el campo de acción de la masonería, y sobre los principios morales de los tres primeros grados trataron de impartir enseñanzas políticas, filosóficas y religiosas, por medio de los diversos “ritos”, que parten siempre del cuarto grado; y como esas enseñanzas no siempre eran ortodoxas, la Iglesia católica comenzó a ver de reojo a la masonería, y posteriormente llegó a excomulgar a los masones. Las enseñanzas de la masonería podrían ser muy interesantes si se impartieran con método, constancia y absoluta buena fe.

Por otra parte, esas mismas enseñanzas, aunque sustancialmente las mismas, pueden variar y varían en detalles de rito a rito. Finalmente, aunque la masonería se considera apolítica, nunca y en ningún país han faltado individuos que traten de valerse de ella para fines políticos.

Hechas estas explicaciones, cabe decir, por lo que a México se refiere, que el rito escocés fue introducido a la Nueva España en 1806, por oficiales del ejército español, que se mostraban muy exclusivistas, pues solamente permitían su ingreso a él a los españoles, y por muy rara excepción, a criollos distinguidos; resultando de allí que la mayoría de los masones escoceses fueron originariamente españolistas y no independientes; más tarde se convirtieron en borbonistas o iturbidistas, y en época posterior en centralistas, y como esa organización daba bastante fuerza a su partido, los que primeramente habían sido independientes, luego republicanos y más tarde federalistas, quisieron tener una organización semejante que les ayudara en sus fines políticos.

Entonces treinta y seis maestros masones se propusieron organizar una logia bajo el rito de York, con la intención, probablemente sincera, de alejarse y alejar a la masonería de la política, y a fin de lograr su organización, se dirigieron a Joel Poinsett, ministro de los Estados Unidos en México, quien les obtuvo cartas patentes de la Gran Logia de Nueva York, para cinco logias.

Si a eso se hubiera limitado la actitud de Poinsett, probablemente no merecería censura, pero más tarde, en 1825, él mismo organizó la “Gran Logia Nacional Mexicana”, y comenzó a inmiscuirse en la política, por lo cual fue retirado de su misión diplomática, y más tarde, al levantarse Bravo, conforme al Plan de Montaña, pidió la expulsión de Poinsett, quien tam-

bién fue procesado masónicamente en Estados Unidos, por haberse inmiscuido en la política mexicana.

En la lucha, pues, entre federalistas y centralistas, tuvo gran intervención la masonería, manifestándose los escoceses centralistas y los yorkinos federalistas.

Con la vigilancia cuando menos aparente del federalismo, desde 1824 hasta fines de 1934, surgió otro problema, que con toda atinencia propone Tena Ramírez en su *Derecho constitucional mexicano*:

Los cuantiosos bienes del clero estaban exentos de toda coacción, lo cual implicaba una mutilación inconcebible en nuestros días de la jurisdicción formal del Estado, además de que en el aspecto económico, esos bienes, vinculados a instituciones permanentes, quedaban fuera de todo comercio. Otra facultad del Estado que también se detenía ante el sagrado de la Iglesia, era la jurisdiccional en materia civil y penal, pues el clero tenía sus tribunales propios. Todo esto hacía que la Iglesia, independizada del Estado al abolirse el patronato, constituyera un Estado dentro de otro Estado. Y si a esto agregamos el poderío moral y económico de tal organización, muy superior al del gobierno, que no tenía dinero ni prestigio, se advertirá la causa de que todos los problemas políticos tuvieran que rozar de cerca o de lejos el problema eclesiástico. Para integrarse el Estado mexicano y reasumir las funciones propias de un Estado, no tenía sino dos caminos: o restaurar el patronato, que en la colonia sirvió para resolver el problema, o someter al clero a la legislación común, aunque fuera contra la voluntad de éste y de Roma. El primer camino lo procuraron sin éxito los gobiernos conservadores; el segundo, donde fracasó Gómez Farías en 33 y 47, lo iba a seguir el gobierno liberal emanado de la revolución de Ayutla.

Esto nos explica perfectamente el origen y tendencias de los partidos liberal y conservador, el último de los cuales fue probablemente el mejor organizado desde el punto de vista teórico, ya que aunque llegó a tener como órgano supremo al “Directorio Conservador Central de la República”, y ya que contaba entre sus principales miembros a los intelectuales más prestigiados de la nación, el partido liberal contaba, en cambio, con un programa moderno, en vez del anticuado programa conservador y contaba también con la constancia y energía de sus principales jefes, como Juárez, Ocampo, Lerdo, González Ortega, etcétera.

Después del triunfo militar de los liberales en la Guerra de Reforma, la lucha política se agravó, haciendo que los conservadores intentaran el establecimiento de un imperio, bajo la protección de Napoleón III y con Maximiliano de Habsburgo como emperador. Esta circunstancia, que provocó la intervención francesa en México, probablemente fue beneficiosa para el

partido liberal, ya que muchos conservadores se alejaron de su partido primitivo, unos, porque no aceptaron las tendencias liberales de Maximiliano, y otros por verdadero patriotismo, ya que no querían la intervención extranjera ni un gobierno apoyado por un ejército extranjero.

Sea de ello lo que fuere, el partido conservador fue derrotado, aparentemente de un modo definitivo, con la ejecución de Maximiliano en el Cerro de las Campanas.

Destruído el partido conservador, surgieron algunas facciones en el partido liberal, que terminaron por la expatriación de don Sebastián Lerdo de Tejada y el advenimiento del general Porfirio Díaz, quien se dedicó a afirmar su poder personal, por lo que no hubo propiamente partidos, sino que solamente se constituyó el “Círculo de Amigos del General Díaz”, que se dedicaba exclusivamente a adular a su caudillo.

Posteriormente, aunque dentro de la misma época del gobierno del general Díaz, un grupo de personas ilustradas, abusando de su ilustración y del excesivo individualismo de la Constitución de 1857, fundaron lo que se llamó “Partido Científico”, que no era propiamente un partido político con determinados ideales de gobierno, sino un grupo de personas que escudándose con el nombre del general Díaz pretendieron adueñarse del poder, con el egoísta propósito de emprender grandes negocios que les reportaran pingües utilidades.

En cuanto a los retos del partido conservador, se conformaron con lo que en esa época se llamó “política de conciliación”, que no era en realidad sino de tolerancia hacia el clero, a fin de que no se aplicaran rigurosamente las Leyes de Reforma.

Así, pues, el gobierno del general Díaz fue exclusivamente personal, sin partidos políticos, y cuyo lema, verdaderamente aplicable al estado de cosas de la época, era: *Poca política y mucha administración*.

Ya próximo a finalizar el régimen del general Díaz, cuando el pueblo estaba ya cansado de ese estado de cosas, y sobre todo del partido científico, surgió un movimiento personalista a favor del general Bernardo Reyes; pero este divisionario suspendió las actividades a su favor, por lealtad personal hacia Díaz.

Entonces surgió el partido antirreeleccionista, que, además de ese postulado expreso, tenía ya algunos otros latentes, pues en sus filas se agruparon todos los disgustados contra el gobierno personalísimo del general Díaz, contra las actividades monopolizadoras de grandes negocios de los científicos y contra la política de conciliación que se observaba para con el clero. Parecía, pues, reconstituirse el viejo partido liberal.

En ese partido se encontraba el señor Francisco I. Madero, quien se había hecho notorio por su libro denominado *La sucesión presidencial*, y a consecuencia de ello fue designado por los antirreeleccionistas, candidato a la Presidencia de la República, y candidato a la Vicepresidencia el doctor Francisco Vázquez Gómez.

Se efectuaron las elecciones con los fraudes acostumbrados, y fueron declarados electos para la Presidencia, el general Díaz, y para la Vicepresidencia, don Ramón Corral.

Entonces Madero se levantó en armas, y tomó como bandera al Plan de San Luis, en el que se esbozaban ya algunas reformas sociales, pero que tenía un carácter netamente político, que se expresaba con toda claridad en su lema: “Sufragio Efectivo. No Reelección”.

Por esos mismos días también se había levantado en armas Emiliano Zapata, que tenía como bandera el Plan de Ayala, que buscaba fundamentalmente la reforma agraria.

El zapatismo solamente se propagó en el estado de Morelos, en tanto que el maderismo se difundió por todo el país, por lo que se dio más importancia a ésta que a aquélla, y fue el maderismo el que triunfó aparentemente, pues esa revolución terminó con la renuncia del general Díaz y los Tratados de Ciudad Juárez; pero en realidad esos tratados ponían al señor Madero en manos de sus enemigos, sobre todo si se tienen en cuenta la bondad e ingenuidad personales de dicho señor, quien teniendo más méritos para apóstol que para caudillo, cometió el grave error de licenciar a sus fuerzas y arrojarlas en los brazos del ejército federal, que había sido su enemigo.

Incurrió también en la equivocación de descartar como candidato a la Vicepresidencia al doctor Vázquez Gómez, conocido ya en toda la República, sustituyéndolo por el licenciado José María Pino Suárez, conocido solamente en Yucatán, lo cual produjo gran disgusto a muchos maderistas.

Las elecciones para presidente y vicepresidente se efectuaron con bastante pureza; de ellas resultaron electos, para presidente don Francisco I. Madero, y para vicepresidente el licenciado José María Pino Suárez; posteriormente, se efectuaron las elecciones para diputados y senadores, también con bastante pureza, aunque menor que la que hubo en las elecciones presidenciales; y como consecuencia de la legalidad de esas elecciones, pretendió resucitar el viejo partido conservador, llegando a los escaños de la Cámara de Diputados varios miembros del partido, que no vaciló en denominarse “Partido Católico”. Pero llegaron también otros de ideas avanzadas, que constituyeron lo que se llamó “grupo renovador”, cuyo objetivo era buscar

un reparto equitativo de la propiedad rústica y a mejorar la condición de los trabajadores en general.

De este modo, pareció que se establecían dos partidos, pero en realidad no fue así, porque los grupos de las cámaras no llegaron a influir prácticamente sobre la generalidad de los ciudadanos.

Vino enseguida la usurpación huertista, que disolvió las cámaras, en vista de la oposición que le hacían los renovadores; y como estos no tuvieron tiempo para organizar un partido que llegara a influir en el pueblo, no pueden ser considerados como fundadores de un verdadero partido, por más que se les pueda tener como intérpretes de muchos anhelos populares.

En realidad, sólo existían en el ánimo popular los dos viejos partidos: el conservador que trató de resucitar el Partido Católico, y el avanzado, representado parcialmente por los zapatistas y los constitucionalistas, que, bajo la jefatura de Venustiano Carranza y llevando como bandera el Plan de Guadalupe, solamente trataban en un principio de derrocar al usurpador y restablecer el imperio de la Constitución de 1857; pero ciertas tendencias conservadoras sustentadas por algunos de los consejeros del general Francisco Villa provocaron una división entre éste y el Primer Jefe, quien, para satisfacer los anhelos populares, expidió el Decreto del 12 de diciembre de 1914, adicionando el Plan de Guadalupe, y prometió asimismo la revisión de la Constitución por un Congreso Constituyente.

Una vez consumada la derrota militar de Villa y reunido el Congreso Constituyente, se observaron en él dos matices, aunque ambos de tendencias revolucionarias: los moderados y los radicales, siendo de advertir que éstos se inclinaban desde entonces a favorecer la candidatura del general Obregón, para la Presidencia de la República, lo que les daba cierto aspecto de facción personalista; pero Carranza fue electo presidente de la República, y sólo después del asesinato de que fue víctima cristalizaron las aspiraciones de los obregonistas. Vinieron después los callistas y los huertistas, facciones personalistas dentro del partido avanzado, y solamente después, con la intervención del general Calles, surgió un partido semioficial, que ha llevado diversos nombres; actualmente se denomina Partido Revolucionario Institucional, o abreviadamente PRI, cuyo programa oficial ha sido la realización de las conquistas sociales de la Revolución; pero como éstas no se llevan todavía a la práctica de una manera completa, esta circunstancia ha dado lugar a que dentro del seno del partido semioficial hayan surgido diferentes facciones personalistas, tales como el “vasconcelismo”, el “almazanismo” y el “henriquismo”, todos los cuales han manifestado siempre su propósito de realización integral de la Constitución, aunque en el fondo son

y han sido simplemente facciones de oposición personalista, y quizá en ocasiones de intereses notoriamente egoístas.

La aparición del partido semioficial provocó naturalmente una reacción entre los restos del partido conservador y entre los radicales del avanzado, lo que permitió la formación y aparición de los sinarquistas, que son los ultramontanos del viejo partido conservador, y que quisieron no sólo la unión de la Iglesia y el Estado, sino la sumisión de éste a aquélla; el partido de Acción Nacional, o simplemente PAN, constituido también por conservadores, aunque no tan exaltados como los sinarquistas; y dentro del PRI, a la formación, como antes se ha dicho, de facciones aparentemente opositoristas, y en el fondo personalistas, así como a la extrema izquierda del partido avanzado, que está constituida por los comunistas.

Debe advertirse, sin embargo, que aunque el partido comunista puede y debe considerarse como el ala izquierda del partido avanzado, no tiene relación alguna con el PRI, que al aceptar como programa los postulados de la Revolución, reconoce como garantía individual al derecho de propiedad, en tanto que el comunismo puro combate precisamente la propiedad individual.

Hasta ahora el triunfo político ha correspondido al PRI, debido no solamente a los fraudes electorales que, con razón o sin ella se le imputan, sino principalmente a su mejor organización.

En cuanto al carácter federal que según la Constitución deben poseer nuestras instituciones, debe tenerse en cuenta que federal es lo relativo a una federación: es decir, que nuestra Constitución considera que los Estados Unidos Mexicanos, nombre oficial de nuestro país, constituyen una federación y, por tanto, debemos explicar qué se entiende por federación.

Para ese fin de nada nos sirve recurrir al *Diccionario de la lengua española*, porque en su edición de 1925 dice:

Federación: (Del latín *federati*, *-onis*) f. Confederación.

Confederación: (Del latín *confederatio*, *-onis*) alianza, liga unión o pacto entre algunas personas, y más comúnmente entre naciones o Estados. / Conjunto de personas o Estados confederados. Confederación Helvética.

Se ve, pues, que ese *Diccionario* confunde la federación con la confederación, lo que desde el punto de vista jurídico es un grave error, por lo que para adquirir un concepto que sin ser completamente técnico explique en lo vulgar la diferencia que existe entre ambos sistemas de gobierno, conviene recurrir a algún diccionario inglés, ya que los Estados Unidos, constituyen una federación, han sido también confederación y han tenido una guerra

civil, en que se precisó de hecho la diferencia entre confederación y federación.

Si consultamos, pues, la *Collier's New Encyclopedia*, encontramos:

Federal States: states united by a federation or treaty which binding them sufficiently for mutual defense and the settlement of questions bearing on the welfare of the whole, yet leaves each state free within certain limits to govern itself. Switzerland and the United States are examples of this political constitution. Such a union or confederation is sometimes known as a federacy. The term federation indicates centralization in government, while confederation is use where state sovereignty is stronger.

En español, esta cita significa:

Estados Federales: Estados unidos por una federación o tratado que, obligándolos suficientemente para la defensa mutua y el arreglo de las cuestiones relativas al bienestar del todo, a pesar de ello deja a cada Estado libre, dentro de ciertos límites, para gobernarse por sí mismo. Suiza y los Estados Unidos son ejemplos de esta constitución política. Tal unión o confederación es a veces conocida como *federacy* (Esta palabra en inglés es sinónima del vocablo *federation*, más nosotros no tenemos dos vocablos sino solamente “federación”). El término federación indica centralización en el gobierno, mientras confederación se usa cuando la soberanía de los Estados es más fuerte.

Lo anterior nos da una idea más clara del término, ya que opone francamente la federación a la confederación; pero no es bastante, porque, al referirse a “tratado”, parece exigir la preexistencia de Estados independientes, conclusión que se corrobora por la circunstancia de que cita como ejemplos a los Estados Unidos y a Suiza, cuya evolución histórica ha sido en ese sentido; pero esa evolución no estrictamente necesaria, supuesto que hay federaciones en que un Estado unitario se han convertido en Estado federal, como ha sucedido en México, Brasil, Venezuela y en Austria después de la Primera Guerra Mundial.

De consiguiente, la técnica jurídica demanda construir una teoría que pueda abarcar todos esos casos y que fije cuál es la verdadera situación del Estado federal con relación a los estados miembros de él, estudiándola principalmente desde el punto de vista de sus soberanías.

En un principio se estimó que en el Estado federal la soberanía, si no precisamente estaba dividida, estaba cuando menos distribuida en competencia entre el Estado federal y los estados miembros; pero esto no resolvía la dificultad, toda vez que no se precisaba, después de hecha esa distribu-

ción en competencias, a quién correspondía la verdadera soberanía, que por su naturaleza ha sido reputada como indivisible.

En estas condiciones, John Caldwell Calhoun, distinguido abogado norteamericano graduado en Yale, pero que más que jurista fue político, habiendo desempeñado los cargos de diputado, senador, miembro del gabinete, y dos veces vicepresidente de los Estados Unidos, quizá con fines más políticos que jurídicos, formuló lo que se ha llamado posteriormente la “doctrina de la nulificación”, según la cual los Estados Unidos no eran la unión de individuos o ciudadanos, sino una liga o *compact* entre estados soberanos, cualquiera de los cuales tenía el derecho de juzgar cuando se infringía el pacto celebrado entre ellos, y de declarar la nulidad de cualquiera ley federal que lo violara, y aun de separarse de la federación.

De esta manera, se constituyó Calhoun en precursor del partido separatista y de la doctrina de la secesión, pues propuso en el Senado de los Estados Unidos diversas medidas y aun la enmienda o reforma de la Constitución, a fin de aumentar la extensión de los estados esclavistas, para lo cual aceptó una cartera en el gabinete, tratando en él de favorecer la anexión de Texas a los Estados Unidos, e incluso llegó a proponer en el Senado una reforma constitucional, consistente en que hubiera dos presidentes, uno para el norte y otro para el sur, que desempeñaran sus respectivos cargos al mismo tiempo.

Independientemente de esos propósitos netamente políticos, la doctrina de Calhoun se basaba en que las federaciones se constituyen mediante la formación de un tratado entre estados preexistentes, en que los tratados pueden producir efectos jurídicos; pero no pueden dar nacimiento a un ser real; que no siendo la federación un ser real no podía ser soberana y, que, por consiguiente, los estados miembros eran los que conservaban la soberanía, así como la facultad de separarse de la federación en cualquier tiempo.

Esta doctrina fue introducida a Europa por el jurisconsulto bávaro Seivel, quizá también con fines políticos; pero inmediatamente fue criticada con dureza por los juristas europeos, especialmente Borel y Le Fur, quienes hicieron una crítica exhaustiva de semejante teoría, en la que se advierte desde luego que es contraria a la realidad, ya que de hecho existen muchos Estados federales con personalidad distinta de los estados miembros, principalmente desde el punto de vista internacional, y ya también que solo consideró el caso de federaciones formadas a consecuencia de tratados concluidos entre Estados preexistentes, sin considerar el caso de los Estados unitarios, que espontáneamente se convierten en Estados federales.

En realidad, quien comienza a precisar la verdadera situación jurídica entre el Estado federal y los estados miembros con suficiente claridad fue

Le Fur, quien insiste en señalar como característica del Estado federal la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad general, característica que no tienen las provincias autónomas de los Estados unitarios, por grande que sea su autonomía; y define al Estado federal como un Estado que reúne el doble carácter de Estado y de federación de colectividades públicas de una naturaleza especial, por participar estas últimas a la vez de la naturaleza de provincias autónomas y de ciudadanos de una república, distinguiéndose de las demás colectividades no soberanas, en que son llamadas a participar en la formación de la voluntad del Estado, con lo cual participan en la sustancia misma de la soberanía federal.

Esta teoría ha sido analizada y criticada por Laband, Jellinek, Gierke, Kunz, y otros autores, y el estudio de esos analistas y críticas corresponde, bien a la asignatura denominada teoría general del Estado, o a algún curso superior del doctorado en derecho. Por lo que a nosotros concierne, nos basta hacer constar que desde la época de Le Fur todos los autores, incluso los de la Escuela vienesa, entre los cuales se encuentra Kelsen, reconocen como característica del Estado federal la doble condición de participar en la formación de la voluntad general del Estado y de tener una autonomía constitucional. Es decir, no derivada de la voluntad del Estado unitario, sino del modo de ser, más o menos dentro de ciertos límites, independiente de la voluntad del Estado federal, y procedente del estado miembro.

En corroboración a estas líneas, podemos transcribir lo que dice Mouskheli en su clásica obra *Teoría jurídica del Estado federal*, por lo que no podemos resistir a la tentación de copiar algunos de los párrafos de tan estimado autor:

La cuestión de la división de las atribuciones estatales, entre el poder central y las autoridades locales, es, sobre todo una cuestión de Derecho Positivo; es decir, que de una constitución a otra varían las soluciones hasta el infinito. Esto nada tiene de incomprensible porque la división efectiva de los poderes depende mucho más de las circunstancias históricas y políticas que de las consideraciones jurídicas: la subordinación de la política al derecho, lo que Merkin Guetzewith llama “La racionalización del poder”, no ha sido con frecuencia alcanzada en este terreno. Veremos así que, en un Estado federal nacido de la transformación de un Estado unitario, la competencia de los Estados miembros será bastante limitada; por el contrario, es evidente que en el Estado que surge como consecuencia de un tratado entre Estados independientes hasta entonces, no otorgarán los Estados miembros al poder central, sino las atribuciones que les parezcan indispensables para la realización del fin perseguido. La competencia de estos últimos será, pues, mucho más amplia que la de los primeros.

Sería finalmente un completo error el creer que entre las diferentes divisiones de poderes hay una determinada que se ajusta más a la naturaleza del Estado federal. En efecto, hemos visto que los rasgos esenciales que caracterizan a la descentralización federal son dos: la autonomía constitucional y la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal. Esto es lo único que tiene de importancia en este sentido de que, por ínfima que sea la competencia de los estados miembros, será Estado federal si posee la autonomía constitucional, y si participan en calidad de miembros en la formación de la voluntad del Estado, y, por el contrario, puede ocurrir que sea muy amplia la competencia de la colectividad miembro, y abarcar materias muy importantes, pero no existirá Estado federal si no posee estos dos caracteres. Conviene no perder de vista esta importante consideración.

A reserva de ampliar estas ideas cuando nos ocupemos de las facultades de los Estados, bastará decir por ahora, que las dos características del Estado federal son la autonomía constitucional y la participación en la formación de la voluntad del Estado federal, participación que ordinariamente se obtiene por medio del Senado en el sistema bicamarista.

Una vez hechas todas las explicaciones que proceden, conviene ahora ocuparnos de la censura que Tena Ramírez hace a los artículos que estamos estudiando en su obra *Derecho constitucional mexicano*, en la que se encuentran los siguientes conceptos:

Dentro del régimen representativo cabe todavía distinguir dos modalidades en el ejercicio de la soberanía. Puede suceder que esta resida permanentemente en la asamblea legislativa ordinaria, o puede suceder que resida transitoriamente en una asamblea especial, distinta del poder legislativo común; la naturaleza del órgano de la soberanía es lo que caracteriza y distingue a cada uno de los dos sistemas.

El primero de ellos tiene su modelo en Inglaterra donde la asamblea legislativa ordinaria, que es el parlamento, no cuenta en su actuación con ninguna norma jurídica superior, la ley fundamental del país, en este caso, es flexible.

El segundo sistema encuentra su ejemplo en los Estados Unidos, donde una asamblea especial formula la constitución, ratificada, la cual, por convenciones locales de los estados, viene a ser una ley superior a todos los poderes que ella crea y organiza, inclusive el órgano legislativo ordinario; la ley fundamental del país es en este caso rígida.

En el sistema norteamericano, la soberanía funciona plenamente en el nacimiento de la Constitución, cuando el pueblo, por medio de sus representantes reunidos en un congreso constituyente, se da su ley fundamental; es éste el momento en que el pueblo nace a la vida del derecho. Así, pues, la

soberanía, que es la autodeterminación del pueblo, se expresa por la voz del constituyente que se formula en la Constitución; de este modo, la Constitución viene a ser la expresión de la soberanía.

Es evidente que el hecho de que un pueblo se dé una Constitución es un acto de soberanía, pero ¿acaso es ésa la única expresión de la soberanía?

El autor citado expone que hay un concepto europeo de soberanía en el cual ésta consiste en “El poder de mando”, y al estudiar el problema en general se decide por la tesis de que la soberanía radica exclusivamente en la facultad de darse una Constitución, pues estima que una vez constituidos los poderes normales, limitados por la Constitución, éstos no son soberanos, y añade que en el sistema americano

...la soberanía no es el poder de mando de los gobernantes sobre los gobernados, ni es una facultad absoluta que el pueblo transmite al Estado, sino que es un poder pleno que reside en asambleas *ad hoc* y que si es capaz de crear o alterar a los poderes que gobiernan, es en cambio incapaz de substituir a estos en sus funciones de gobierno.

Se confirma, pues, que para Tena Ramírez, la única manifestación de la soberanía en el sistema americano consiste en darse una Constitución. En cambio, Salvador Azuela dice en sus apuntes:

La soberanía implica la capacidad del Estado de resolver en su última instancia, con poder, las cuestiones que se refieren al territorio y a la población en donde obra el poder público. Esta facultad de resolver en última instancia los problemas de la colectividad y privados proviene del ejercicio de la soberanía. La soberanía implica, pues, un poder superior ilimitado.

Etimológicamente, este término proviene de *supra* sobre, por encima de; no hay más allá de quien ejerce la soberanía, ninguna otra autoridad. No existe sujeción a poderes de entidades, a quien tiene la soberanía.

Esto está de acuerdo con la tesis clásica que presenta tres principios: poder de querer, poder de manda y poder de mandar independiente.

Poder de querer implica una voluntad, pero una voluntad *sui generis*, jurídica, no equivalente a la voluntad de los individuos. Poder mandar: esta voluntad se ejerce jurídicamente en la voluntad de la autoridad. Poder de mandar independientemente, quiere decir voluntad que manda, que manda sin sujeción a ninguna otra porque es la suprema para resolver en última instancia las cuestiones colectivas o individuales, que afecten el orden jurídico.

La soberanía, dentro del interior del Estado, implica la supremacía, no hay por encima de su aprobación ninguna otra fuerza superior a aquella donde radica el poder supremo. Por lo que respecta a las relaciones interestatales, la soberanía implica la independencia; es decir, no sujeción a poderes de ninguna otra naturaleza.

Se ve, pues, que Azuela se inclina a lo que Tena Ramírez consideró como concepto europeo de la soberanía, en oposición a la que llamó concepto norteamericano de la misma.

No es esta la oportunidad de discutir cuál de los dos conceptos es teóricamente el mejor, porque semejante problema debe haber sido previsto y resuelto en la asignatura llamada “Teoría general del Estado”. Lo que nos interesa es conocer qué concepto se formó el constituyente mexicano, problema que abordó Tena Ramírez, quien llegó a la conclusión de que dicho constituyente aceptó la teoría americana, aunque fuera incongruente con la misma. Este autor se expresa como sigue:

2. ¿Cuál es el concepto de soberanía, el americano o el europeo que consagra nuestra constitución? Ella es obra de un constituyente *ad hoc* que fue el de Querétaro, en el cual admitimos en hipótesis, que el pueblo delegó su soberanía. El constituyente creó y organizó en la constitución los poderes constituidos, a los cuales dotó de facultades expresas y por lo tanto limitadas, e instituyó, frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el constituyente de Querétaro cumplió su misión de dar la constitución desapareció como tal, y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos dentro de sus facultades.

Es cierto que en su artículo 135 la constitución estableció un poder que en cierto modo es constituyente permanente, pero ese poder no gobierna, sino que sólo tiene facultades para reformar y adicionar la constitución, esto es, para alterar permanentemente las facultades de los poderes que gobiernan. Por lo tanto, hay en nuestro régimen una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades, lo que significa que nuestra constitución adopte en este punto el sistema norteamericano.

De las transcripciones anteriores se infiere que Tena Ramírez estimó que en el sistema americano la única manifestación de soberanía consiste en el hecho de darse una Constitución y de distinguir entre poder constituyente y poderes constituidos. Estimó también que el constituyente mexicano aceptó esta teoría; y de esas premisas deduce las censuras que expresa, diciendo:

No obstante, ello hay en nuestra constitución tres artículos que parecen admitir en el adoptado sistema norteamericano algunas variantes del europeo.

Cuando nuestra constitución dice en el primer párrafo del artículo 39 que, “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”, asiente una verdad parcial que el glosador debe completar diciendo que esa soberanía se ejerció mediante el congreso constituyente que dio la constitución y del cual es continuación al constituyente permanente que instituyó el artículo 135, del que hablaremos en su oportunidad.

Cuando el artículo 40 habla de la federación “compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, está empleando la palabra “soberanía” en una acepción que no es la propia. Etimológicamente “soberanía” significa “lo que está por encima de todo”, de *supra* se forma *superanía*. “Soberanía”, palabra que según otros deriva de *super omnia*, sobre todas las cosas. A dicha acepción etimológica debe corresponder un contenido ideológico congruente, respetuoso de la filiación lingüística del vocablo. Ese contenido es el que hemos dado a la palabra soberanía: el poder que está encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones de afuera. Tal poder sólo puede localizarse en el acto de la constitución. Así pues, el poder de los Estados miembros de la federación para gobernarse por sí mismos dentro de las limitaciones impuestas por la constitución federal no es soberanía. Los Estados no tienen el poder absoluto de autodeterminación, que es la soberanía, sino un poder relativo, por límites de autodeterminación.

A conceptos distintos deben corresponder vocablos diferentes a menos de empobrecer el idioma y obscurecer las ideas con el empleo de un solo término para dos o más conceptos.

Llamamos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, que tiene la nación, y autonomía a la facultad restringida de los Estados.

Hasta aquí, Tena Ramírez asienta una verdad cuando afirma que los Estados no son soberanos; pero antes ha insistido en que la soberanía consiste exclusivamente en la facultad de autodeterminación, y, en ese sentido, cree que la Constitución adoptó el sistema que él llama “americano”, lo cual está en contradicción con la interpretación auténtica de la Constitución, ya que antes hemos transcrito el dictamen aprobado de la segunda comisión de Constitución en el que textualmente se dice, al referirse a los conceptos de Rousseau: *La soberanía, esto es, el poder supremo*. Se trata, pues, más bien de lo que llama el concepto europeo, y no el concepto americano de soberanía, ya que dentro del poder general de formar decisiones definitivas existe el de autodeterminarse; pero Tena Ramírez continúa diciendo:

Si en el artículo 39 está expresada sólo parcialmente la verdad, y si no en el 40 asoma ya un error, debido a la imprecisión del lenguaje, en cambio en el artículo 41 debe denunciarse un error de fondo, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de su competencia y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente expresados por la constitución federal y las particulares de los Estados. El error estriba en atribuir el ejercicio de la soberanía a los poderes de la unión cuyas facultades son expresas y limitadas.

Si hay algo parecido a la soberanía (con las diferencias ya apuntadas) en el acto que realiza un Estado miembro al darse su constitución local, no existe en cambio ninguna similitud entre la función soberana y el ejercicio por los poderes federales de sus facultades determinadas, expresas, impuestas, es en esos artículos 40 y 41 donde se introduce en nuestra constitución un concepto espurio de soberanía perteneciente al sistema americano, puesto que tales preceptos confunden la soberanía que es función del órgano constituyente con las facultades recibidas y limitadas de los poderes constituidos. Pero es evidente que la declaración teórica de soberanía que formulan los artículos 40 y 41 nada vale frente a la organización total de los poderes que, sobre la base de facultades estrictas, establecen los demás preceptos de la constitución.

La censura que hace Tena Ramírez está basada fundamentalmente, como antes dijimos, en que para él la soberanía consiste simplemente en la facultad de autodeterminarse, pero no fue esa la idea del constituyente, sino la de poder definitivo de mando dentro del cual cabe también la facultad de autolimitarse.

En esta virtud, si sustituimos la palabra “soberanía” por “poder de mando”, los artículos respectivos de la Constitución quedarían en la siguiente forma:

Artículo 39. El supremo poder de mando reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres, dotados de supremo poder de mando en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación, establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41. El pueblo ejerce su supremo poder de mando por medio de los poderes de la unión en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente expresados por la presente constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones, del pacto federal.

Hecha esta sustitución, se verá que no existe la incongruencia que censura Tena Ramírez, sino que puede objetarse que dentro de esos preceptos no se encuentra la facultad que tiene la nación de autodeterminarse, supuesto que la Constitución puede reformarse; es decir, modificar su autode-

terminación por medio del que Tena Ramírez llama *Poder constituyente permanente*, el cual, por cierto, no disminuye la facultad consignada en el artículo 39 que tiene el pueblo en todo tiempo de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En resumen, la censura de Tena Ramírez parece un tanto cuanto exagerada por más que sea muy técnico el concepto que tiene de soberanía.

Volveremos a ocuparnos de éstos al estudiar el artículo 135.