

CAPÍTULO I	
PERFIL CONSTITUCIONAL . . . . .	5
1. Contornos esenciales de la democracia . . . . .	
1.1 ¿Qué se debe entender por democracia? . . . . .	5
1.2 El sustrato mínimo de la democracia . . . . .	6
2. El poder constituyente, la Constitución y los poderes constitu- dos . . . . .	13
2.1 El poder constituyente y las democracias representativas . .	13
2.2 Diferenciación entre el poder constituyente y los poderes constituidos . . . . .	21
2.3 La Constitución: ley de leyes . . . . .	23
2.4 Razón de ser de la existencia de un poder constitucional re- formador, de su denominación y de sus semejanzas y dife- rencias con el poder constituyente y con los poderes consti- tuidos . . . . .	27
3. El principio de separación de poderes y las formas de gobierno	31
3.1 El principio de separación de poderes . . . . .	31
3.2 La forma de gobierno parlamentario . . . . .	33
3.3 La forma de gobierno presidencial . . . . .	35
4. El sistema federal: unidad en la diversidad . . . . .	38
4.1 Naturaleza del sistema federal . . . . .	38
4.2 La configuración del sistema federal mexicano . . . . .	47
4.3 El federalismo como “idea fuerza” que se requiere materia- lizar . . . . .	51
5. Génesis y desarrollo del constitucionalismo mexicano . . . . .	54
5.1 Configuración de las decisiones políticas y jurídicas funda- mentales . . . . .	54
5.2 Cotejo entre las Constituciones individualistas y liberales y la Constitución social vigente . . . . .	56
5.3 La reforma de la Constitución en el marco del Estado de de- recho . . . . .	60
5.4 Las reformas constitucionales en materia electoral (1917- 2006) . . . . .	64

## CAPÍTULO I

### PERFIL CONSTITUCIONAL

#### 1. CONTORNOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA

##### 1.1 *¿Qué se debe entender por democracia?*

Afirma Georges Burdeau que la democracia es, hoy día, una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno. Considera que esta significación tan rica deriva de la idea que los hombres se han hecho de la democracia desde el momento que ven en ella la esperanza de una vida mejor. Disociar el aspecto de realidad que hay en la democracia del aspecto de creencia, conduciría a hacer incomprendible no sólo el mecanismo que la anima, sino también a sus instituciones positivas, puesto que éstas no tienen sentido sino en función de la mística que encarnan.<sup>1</sup>

Como resultado de ello, el término democracia ha sido y es utilizado para cubrir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados y otros relativamente nuevos.

Pero también se puede decir que el término democracia es, además, un término multívoco ya que unas veces es utilizado para referir una forma de Estado, otras para designar una forma de gobierno, e incluso para calificar a una forma de vida.

En efecto, quienes conciben a la democracia como una forma de Estado coinciden en caracterizar a la democracia como la forma de organización política en la cual la voluntad general es titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general, es decir, el ejercicio del poder de la mayoría en beneficio de todos; quienes han caracterizado a la democracia como una forma de gobierno, han procedido en este sentido, con el propósito de explicitar que el origen, el medio y el fin en esta

<sup>1</sup> Burdeau, Georges, *La démocratie*, París, Du Seuil, 1956.

forma de organización política, es el pueblo, resultando particularmente afortunada la apreciación de Lincoln, que la concibió como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, centrándose el problema en la determinación de los medios a seguir para alcanzar dicho objetivo; finalmente, quienes entienden a la democracia como una forma de vida consideran que el ejercicio del poder se debe traducir en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Desde otro mirador, si se atiende a los campos de aplicación de las ideas e instituciones democráticas, se puede hablar de una democracia política y de una democracia económica y social, si bien se considera que la primera es la condición indispensable para que florezcan las otras dos; y si se tiene en cuenta la orientación política del tipo de régimen que la práctica, algunos autores hablan de democracias de tipo capitalista, socialista e incluso comunista, si bien frecuentemente los países de un signo ideológico le niegan carácter democrático a los que preconizan una ideología diferente.

Por último, en atención a la forma como se ha practicado la democracia política, se habla de una democracia pura o directa, de una democracia representativa o indirecta y de una democracia semipura o semidirecta.

Por lo que se refiere a los regímenes democráticos occidentales contemporáneos, se puede decir que éstos son producto del pensamiento hecho valer durante la Revolución francesa y la Independencia de las colonias inglesas de Norteamérica. Sieyés y Madison consideraban al sistema representativo como el único medio de lograr gobiernos democráticos en las condiciones de vida que caracterizan a las sociedades contemporáneas.

En el presente se entiende que la democracia representativa es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal. De aquí que Ponciano Arriaga haya definido a la democracia como el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo.

### *1.2 El sustrato mínimo de la democracia*

Con relación a esta materia es oportuno precisar que si bien es cierto que no existe ni puede existir una democracia plena o perfecta, porque es consustancial a la idea de la democracia el que siempre, inexorablemen-

te, se le asocie con la esperanza de una vida mejor, también resulta cierto que los regímenes democráticos contemporáneos tienen dosis variables de contenidos democráticos reales y de proyectos democráticos a corto, mediano y largo plazos.

Pero también resulta claro que no basta que un país se afirme democrático para que pueda ser considerado como tal, sino que se requiere que observe ciertos principios básicos fundamentales los cuales, en su conjunto, configuran lo que he llamado el sustrato mínimo de la democracia.

Al respecto conviene puntualizar que los principios que conforman dicho sustrato no son producto de un estudio de gabinete, sino que son el producto de reiteradas luchas políticas; así, con apoyo en la acción ejercida por el constitucionalismo, se puede afirmar que para que en el presente un régimen pueda ser considerado democrático, se requiere que se organice al Estado sobre las bases mínimas siguientes: principio de la soberanía del pueblo, principio de la separación de poderes, estructuración de un sistema representativo, establecimiento de un régimen de partidos políticos, reconocimiento y respeto a los derechos de la mayoría y de las minorías, reconocimiento y respeto a los derechos del hombre o garantías individuales, reconocimiento y respeto a los derechos sociales, o garantías sociales, y reconocimiento y respeto al principio de supremacía constitucional.

A continuación procuraré desentrañar, así sea en una apretada síntesis, cuál es la naturaleza, el alcance y la proyección de cada una de estas bases fundamentales de la democracia.

1) *El principio de la soberanía del pueblo.* Las democracias representativas se estructuran a partir del principio de que la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo quien, por razones prácticas, delega su ejercicio en las personas que designa como sus representantes y los cuales sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad popular les ha precisado en la Constitución.

Sieyès desenvuelve la idea del gobierno representativo dentro de la órbita del pensamiento roussoniano y muy bien puede ser entendida como el complemento de las ideas del ginebrino, ya que si bien conviene con Rousseau en que la soberanía es indelegable, considera que nada se opone a que se delegue su ejercicio, convirtiendo la teoría del contrato social en un programa práctico, viable, de fácil realización.<sup>2</sup>

2 Véase Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, Aguilar, 1973.

Por otra parte, si es claro que el pueblo no delega su soberanía, sino tan sólo su ejercicio, también lo es que el pueblo no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas, y que el ejercicio de aquellas atribuciones que delega no lo hace de manera irrevocable. Es de esta forma como el pueblo se conserva siempre dueño de sí mismo y en constante actividad de soberano.

Ahora bien, el principio de la soberanía popular admite dos interpretaciones fundamentales: o bien la soberanía reside en el pueblo, entendido como la suma de todos los individuos, de suerte tal que cada ciudadano detenta, por así decirlo, una partícula del poder soberano y por lo mismo sus representantes tienen un mandato imperativo, o bien la soberanía reside no en la simple suma de las personas físicas que componen al pueblo, sino en el pueblo mismo, considerado como una entidad diferente a los individuos que lo conforman y por lo mismo los representantes electos no sólo lo son de sus electores, sino también lo son de la comunidad en general y por lo mismo su mandato es representativo.

La primera postura implica que los representantes populares tan sólo sean representantes de sus electores, por lo que, como ya se señaló, su mandato tiene un carácter imperativo. La segunda postura obliga a considerar que cada representante expresa la voluntad general y no sólo la voluntad de la mayoría que lo eligió, por lo que su mandato tiene una naturaleza representativa, y sus electores no pueden darle ninguna orden; la inmensa mayoría de las Constituciones contemporáneas parte de la segunda concepción pues prohíben en forma expresa o tácita el mandato imperativo, es decir, la subordinación jurídica organizada de los representantes a sus electores.

2) *El principio de separación de poderes.* Arrington, Locke y Montesquieu, consideraban que a través de la separación de poderes además de lograrse un provechoso equilibrio entre los diversos órganos del Estado, se limita al poder en beneficio del pueblo y se propicia una atmósfera favorable a la libertad.

Estas ideas quedaron plasmadas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa, ya que en su artículo 16 se afirma que “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

El constitucionalismo norteamericano también recogió este principio en las Constituciones locales de los estados, así como en la Constitución

Federal de 1789. En esta materia reviste particular importancia la Constitución de Massachusetts de 1780, en la cual se expresa, en forma por demás afortunada, que la división de poderes tiene como finalidad hacer posible que gobiernen las leyes y no los hombres. En efecto, cuando por medio de la ley se atribuyen funciones precisas a cada órgano estatal, la acción de éstos queda sometida y regulada por el derecho.

Resulta oportuno precisar que desde la Revolución francesa hasta nuestros días siempre se ha considerado al poder estatal único e indivisible, razón por la cual la división a que alude este principio no se refiere a la división del poder en sí mismo, sino tan sólo se refiere a la división de su ejercicio.

Ahora bien, en la configuración de los regímenes constitucionales este principio reviste una importancia subrayada toda vez que la forma como se aplique determinará la forma de gobierno que se adopte; así, si se aplica en forma rígida ello dará como resultado la configuración de un régimen presidencial, forma de gobierno en la que cada uno de los poderes políticos tiene un origen popular directo y vida constitucional independiente, lo cual no excluye que existan mecanismos de colaboración entre los poderes; si se aplica en forma flexible ello dará como resultado la configuración de un régimen parlamentario, forma de gobierno en la cual los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen medios de acción trascendente el uno sobre el otro; y se aplica en forma atemperada, ello dará como resultado la configuración de un régimen de asamblea en el que el Poder Ejecutivo guarda una relación de subordinación respecto al Legislativo (en el capítulo correspondiente se estudian con toda amplitud las diferentes formas de gobierno).

3) *La estructuración de un sistema representativo.* Para la consecución de este propósito se requiere crear los medios que produzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello significa el reconocimiento del sufragio universal y la celebración de elecciones a intervalo de relativa frecuencia, que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de las elecciones.

En relación con este tema, cabe precisar que sí es requisito esencial de la democracia que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, pero no es requisito esencial que hagan escuchar su voz si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo,

se puede decir que la calidad de un régimen democrático puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

Es por ello que en el presente los regímenes democráticos ya no se limitan a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que además procuran crear nuevos y mejores canales que incentiven la participación del pueblo en los procesos de toma de decisiones como son el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.

Por otra parte, el buen funcionamiento de la democracia representativa supone, por una parte, que los representantes populares tengan presente, como lo han señalado la doctrina y las luchas políticas, que son representantes del pueblo soberano y no representantes soberanos del pueblo y, por otra, que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones políticas, teniendo en mente los intereses generales y no sólo sus intereses particulares o de sector.

Ahora bien, con objeto de canalizar y desahogar el sufragio universal se han ideado dos sistemas electorales que responden a dos criterios técnicos diferentes: el sistema mayoritario y la representación proporcional; el régimen electoral mixto combina los dos sistemas anteriores según diferentes técnicas, pero en todos los casos el elector dispone de dos boletas: con la primera el ciudadano se pronuncia por uno de los candidatos a diputados de mayoría y con la segunda se pronuncia por alguna de las listas de candidatos de representación proporcional (en el capítulo correspondiente se estudiarán *in extenso* los sistemas electorales, así como la relación que guardan éstos con el cuerpo electoral, los partidos políticos y las opciones políticas).

4) *El establecimiento de un régimen de partidos políticos.* Lo propio de todo régimen democrático es que existan posiciones divergentes, pero asimismo supone que dichas posiciones divergentes se reduzcan —a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio— a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Al respecto conviene subrayar que la responsabilidad de los partidos políticos —en tanto organizaciones de personas que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder— no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que, además, les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo.

De aquí se desprende que la educación política debe ser entendida como uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y para procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.

Como resultado de ello, en la ley se reconoce que la acción de los partidos políticos deberá: *a)* propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos; *b)* promover la formación ideológica de sus militantes; *c)* coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos; *d)* fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos, y *e)* estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

De esta manera se reconoce que las funciones de los partidos no se agotan con la mera participación periódica en las elecciones, sino que también tienen obligaciones vinculadas a tareas de información, educación y desarrollo político.

5) *Reconocimiento y respeto de los derechos tanto de la mayoría como de las minorías.* En torno a este principio se ha dicho y con razón que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto a los derechos de las minorías, ya que de otra manera no sería posible la divergencia de opiniones, ni la alternancia en el ejercicio del poder.

En consecuencia, y como se dijo antes (*supra*, “Presentación”) el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena parte del supuesto de que las minorías deben acatar la voluntad mayoritaria, ya que en un sistema democrático sólo la mayoría puede decidir, pero también supone que ésta respete los derechos de las minorías y se abstenga de realizar cualquier tipo de actos que cancelen la posibilidad de que cualquier minoría se pueda convertir en mayoría.

Como corolario de este principio se puede afirmar que la mayoría que atenta contra los derechos de las minorías atenta contra la democracia y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría atenta contra su propia existencia. Consecuentemente, el respeto que cada partido tenga por el derecho ajeno vigoriza y robustece la defensa del propio derecho.

6) *Reconocimiento y respeto de los derechos del hombre o garantías individuales.* Esta exigencia deriva del hecho de que la democracia parte de la consideración de que el hombre es el origen, el centro y la finalidad de las instituciones políticas.

Al respecto cabe señalar que la doctrina constitucional reconoce que los derechos del hombre son derechos fundamentales de la persona frente al Estado; por lo mismo, vienen a significarse por cuanto constituyen un límite a la acción del poder gubernamental y configuran una barrera más allá de la cual el Estado no puede actuar; consecuentemente le precisan una obligación de “no hacer”, es decir, de abstenerse de realizar cualquier acto que impida a la persona el disfrute de sus garantías individuales. Como resultado de ello, los derechos del hombre preservan una órbita de acción dentro de la cual cada persona pueda realizar su individualidad.

Asimismo, cabe subrayar que entre los derechos del hombre y las garantías individuales no existe una diferencia de esencia sino de grado, ya que las garantías vienen a significarse como la medida en que los derechos del hombre son reconocidos y protegidos por un ordenamiento jurídico positivo en lo particular.

7) *Reconocimiento y respeto de los derechos sociales o garantías sociales.* Al respecto cabe señalar que en tanto que las Constituciones individualistas y liberales colocaron en primer término los derechos del hombre y del ciudadano, los textos constitucionales contemporáneos afirman la existencia no sólo de derechos del hombre sino también de derechos sociales, ya que parten de la consideración de que el ser humano no es un ser aislado sino que es miembro de un grupo social cuya situación repercute en el estado que guardan los demás grupos sociales integrantes de la comunidad.

Como ya expliqué, los derechos individuales de la democracia política promueven la abstención y no la acción del Estado, toda vez que le imponen a la organización jurídica estatal una obligación de “no hacer”, de abstenerse de realizar cualquier acto que pueda alterar el disfrute de las garantías individuales.

Al contrario, en el contexto de las ideas en que se sitúa la democracia económica y social, los derechos sociales son exigencias; le imponen al Estado una obligación “de hacer”, es decir, de intervenir en la vida económica en representación de los intereses de la colectividad y fomentar

condiciones de vida que hagan posible que los derechos del hombre puedan tener la efectividad y positividad que les corresponde.

8) *El principio de supremacía constitucional.*<sup>3</sup> En todo régimen democrático la Constitución viene a significarse como la ley de leyes, toda vez que es la ley suprema de todo ordenamiento jurídico que expresa en forma normativa el papel que guardan los factores reales de poder en una comunidad y en la cual el pueblo soberano consigna las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de conformidad a las cuales se debe organizar racionalmente al poder a efecto de procurar un equilibrio entre el orden y la libertad.

A partir de esta concepción integral de lo que es la Constitución, se puede decir que el binomio básico y fundamental de todo Estado de derecho parte de la consideración de que en tanto que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe, y en la inteligencia de que la ley sólo puede prohibir las acciones dañinas o perjudiciales para la sociedad.

Como resultado de estas consideraciones, el principio básico de la vida política, en todos los casos y en todos los campos, debe ser la observancia escrupulosa de la ley y la subordinación del ejercicio del poder al derecho, es decir, ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad.

## 2. EL PODER CONSTITUYENTE, LA CONSTITUCIÓN Y LOS PODERES CONSTITUIDOS

### 2.1 *El poder constituyente y las democracias representativas*

Con relación a este tema me propongo analizar, en primer lugar, la forma y los términos como se delinearon las bases del poder constituyente y de las democracias representativas durante la Revolución francesa, para, a continuación, procurar diferenciar al poder constituyente de los poderes constituidos, que es un rasgo esencial de todo Estado de derecho; finalmente procuraré desentrañar la naturaleza y esencia de toda Constitución.

<sup>3</sup> Al respecto véase Lassalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, 1990; Schmitt, Karl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1970 y Hauriou, Maurice, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1970.

La idea central en torno a la cual se desenvuelve el pensamiento roussoniano radica en afirmar que todos los hombres son iguales porque todos tienen idéntico derecho a ser libres. De aquí que Rousseau entendiera a la soberanía como la expresión de la voluntad general, como la potestad o facultad que tiene un pueblo para autodeterminarse, y que asimismo considerara que la soberanía tienen como notas esencialísimas el ser una, indivisible, inalienable, imprescriptible e indelegable, y es precisamente esta última característica la que colocó a las generaciones hacedoras de la Independencia de las colonias inglesas de Norteamérica y de la Revolución francesa ante una aparente disyuntiva, ya que todo parecía indicar que, o bien se organizaba a Francia a manera de una democracia directa, lo cual resultaba poco menos que imposible en las condiciones de vida propias del siglo XVIII, época en la cual Francia contaba con 23 millones de habitantes, o bien se conformaban —dichas generaciones— en considerar a la democracia como una bella utopía, digna de ser contada por los poetas, pero de imposible realización práctica.

En este estado de cosas, las generaciones hacedoras de la Revolución francesa y de la Independencia de las colonias inglesas de Norteamérica encontraron en Locke, Montesquieu y Sieyés la forma de resolver esta falsa disyuntiva, y sentaron las bases a partir de las cuales se han configurado las democracias representativas.

Por lo que hace al pensamiento de Locke y Montesquieu, cabe señalar que aun cuando es cierto que estos autores no realizaron un estudio sistemático en torno del poder constituyente, también lo es que de los términos en que delinearon al principio de la separación de poderes se desprende en forma implícita la existencia de un poder constituyente, ya que la acción de conferirle diversas funciones estatales a diferentes órganos del Estado supone la existencia de un poder anterior y superior a los poderes constituidos capaz de efectuar el reparto de poderes o funciones entre ellos.

La paternidad de la idea que se examina le corresponde al abate Sieyés, quien supo demostrar con elocuencia la correlación existente entre la afirmación de que la nación es soberana y la existencia de un poder constituyente.

Al respecto cabe precisar que si bien es cierto que los términos nación y pueblo fueron utilizados con un sentido político diferente por la llamada contrarrevolución, también lo es que en la época de Sieyés, la nación

designa a la mayoría (Tercer Estado) y a las minorías, en tanto que el término pueblo, como lo expresó Mirabeau, designa a la mayoría de la nación. Asimismo cabe señalar que en el presente, el término nación es utilizado para referirse al pueblo en tanto entidad política, con conciencia de su singularidad política, y con capacidad para actuar políticamente.

El pensamiento de Sieyès se desenvuelve dentro de la órbita del pensamiento roussonian y muy bien puede ser entendido como el complemento que le hacía falta a Rousseau para que las ideas contenidas en *El contrato social* dejaran de ser una utopía y se convirtieran en un programa político, práctico, viable, de fácil realización.

Sieyès considera al igual que Rousseau que la soberanía es la potestad que tiene la nación para autodeterminarse, que esta potestad es indelegable, pero considera asimismo que nada se opone a que se delegue el ejercicio de algunas atribuciones soberanas, consideración a partir de la cual se van a delinear las bases en torno a las cuales se configurarán las democracias representativas.

A efecto de entender el pensamiento de Sieyès conviene referir, así sea brevemente, cuál era la atmósfera política prevaleciente en su tiempo.

En 1787, el rey francés en turno, Luis XVI, afligido por los problemas financieros del reino, decidió convocar a Estados Generales, que era una asamblea de corte medieval que no había sido convocada desde 1614, y que se integraba con representantes de los tres estamentos que conformaban al reino: nobleza, clero y estado llano.

La Convocatoria a Estados Generales despertó un entusiasmo generalizado ya que todos los estratos sociales vieron en ello la posibilidad de hacer valer sus intereses y sacar provecho; la nobleza y el clero consideraron que la reunión de los Estados Generales les permitiría reafirmar su carácter de consejeros privilegiados del rey; los líderes del Tercer Estado acogieron la convocatoria con interés, pues vieron en ella la posibilidad de evidenciar la fuerza que había adquirido el estado llano y aprovechar la oportunidad para promover un proceso transformador; el pueblo en general vio en los Estados Generales la posibilidad de presentar sus *cahiers des doléances*, es decir, plantear los principales problemas que los aquejaban y ello con la esperanza de que los Estados Generales los resolvieran.

Pero la convocatoria planteó, asimismo, diversos problemas ya que entre la última vez en que habían sesionado los Estados Generales (1614) y la fecha de la convocatoria (1787), se habían escurrido ciento setenta y

tres años y por lo mismo, se hacía necesario determinar si debían organizarse y trabajar como en el pasado, o si debían introducirse ciertos cambios, planteándose tres interrogantes fundamentales: cuál debía ser el número de representantes de cada orden o estamento, si los representantes de cada estamento debían deliberar en forma separada o en forma conjunta y si en los Estados Generales debería votarse por orden o por cabeza.

Con relación a la primera interrogante, cabe señalar que tradicionalmente cada estamento tenía el mismo número de representantes, pero dado que en 1787 el Tercer Estado representaba el 96% de la población, el ministro de Finanzas Jacobo Necker convenció al Rey Luis XVI para que acordara que dicho orden o estamento tuviera el doble de representantes que los otros estamentos; como resultado de ello, los Estados Generales se integraron con 1,177 representantes, de los cuales 595 eran del Tercer Estado, 293 del clero y 289 de la nobleza. Entre los representantes más destacados del Tercer Estado cabe citar a Sieyés, Mirabeau, Talleyrand, Mounier, La Fayette, Bailly, Gaspard, Mauri y Cazalés.

En torno a la interrogante relativa a la forma de sesionar, se delinearon dos posiciones encontradas, ya que en tanto que el clero y la nobleza se pronunciaron a favor de que los estamentos continuaran sesionando en forma independiente, como tradicionalmente lo habían hecho, los integrantes del Tercer Estado lucharon por sesionar en forma conjunta a efecto de constituir una asamblea que representara a toda la nación y no sólo a una parte de ésta.

El primer gran debate se va a suceder en torno a la denominación que mejor conviene a la asamblea que pretende constituir el Tercer Estado; con este fin se van a formular diversas proposiciones; así Sieyés propone la denominación de Asamblea de los Representantes conocidos y verificados de la nación francesa; Mounier propone la denominación de Asamblea Legítima de representantes de la mayor parte de la nación, y Mirabeau propone la denominación de Representantes del Pueblo Francés, por considerar que el término pueblo designa a la mayoría de la nación; finalmente el diputado Legrand, en el mismo orden de ideas expresado por Sieyés, propone la denominación de Asamblea Nacional, propuesta que el 17 de junio es aprobada por los representantes que deciden constituirse en Asamblea Nacional Constituyente, hecho que muy bien puede ser considerado como el inicio de la Revolución.

En respuesta a esta decisión, el rey, aconsejado por la nobleza, ordena la clausura del recinto en el que se reunía el Tercer Estado y anuncia una sesión real para el 23 de junio.

El resultado fue que los representantes del Tercer Estado, el 20 de junio, encontraron cerradas las puertas, por lo que decidieron trasladarse al Jeu de Paume y ahí convinieron no separarse sino hasta que la Constitución hubiera sido adoptada.

Como resultado de ello se puede decir que el Tercer Estado sesionó primero en un salón de fiestas del rey, le Palais des Menus Plaisirs, más tarde en un recinto deportivo, le Jeu de Paume, y con posterioridad en un *hall* de equitación, la Menagerie.

En este estado de cosas, el 23 de junio tuvo lugar la sesión real anunciada y al término de la misma el Rey Luis XVI ordenó a los representantes de los estamentos que deliberaran en forma separada y amenazó con disolver la asamblea en caso contrario.

Sin embargo, el Tercer Estado permaneció firme en su propósito y cuando el maestro de ceremonias, el Marqués de Bréze, conminó a los diputados para que evacuaran la sala, Mirabeau respondió: “id a decir a vuestro amo que estamos aquí por la voluntad del pueblo y que sólo saldremos por la fuerza de las bayonetas”.

Esta actitud decidida dio como resultado que el 27 de junio el rey le solicitara a su “fiel clero” y a su “fiel nobleza” que se reunieran a deliberar en forma conjunta con el Tercer Estado; al respecto cabe precisar que con anterioridad se habían ido sumando de manera paulatina a la asamblea integrada por el Tercer Estado 150 representantes de corte liberal pertenecientes al clero y a la nobleza, en tanto que los miembros más recalcitrantes de dichos estamentos no lo harían sino con posterioridad a la solicitud del rey, e incluso algunos lo hicieron hasta principios de julio de dicho año.

En relación con la tercera interrogante, es decir, si se debía votar por orden o por cabeza, cabe señalar que detrás de este planteamiento lacónico se enfrentaban dos concepciones diametralmente opuestas.

Quienes querían que se votara por orden sostenían una concepción organicista, corporativa, de corte medieval, según la cual cada orden, cada estamento, debía de tener un mismo número de votos con independencia de cuál fuera el número real de sus integrantes.

Si se votaba por orden, resultaba obvio que los representantes de la nobleza y el clero, que tenían intereses semejantes, harían causa común y se impondrían inexorablemente a las pretensiones del Tercer Estado.

En cambio, si se votaba por cabeza, el Tercer Estado podría hacer valer sus propuestas, toda vez que tenía, por sí sólo, un número de representantes superior (595) al que juntos tenían la nobleza y el clero (582).

En esta atmósfera política, una de las obras más leídas fue el ensayo de Sieyés *¿Qué es el Tercer Estado?*, en el cual se van a expresar las bases de lo que a la postre vendrá a significarse como el fundamento de la democracia representativa y el núcleo de la teoría del poder constituyente.

En su obra, Sieyés parte de la consideración de que el universo de personas representadas por el clero y la nobleza a lo sumo ascenderían a unas doscientas o trescientas mil personas, en tanto que el universo de personas representadas por los integrantes del Tercer Estado era el 96% de una población que entonces se calculaba en 23 millones de personas.

Es por ello que en su opinión, votar por orden resultaba una monstruosidad porque si así se votaba, el clero y la nobleza tendrían una fuerza equivalente a las dos terceras partes de los votos, siendo que el número real de sus miembros ascendía a doscientas o trescientas mil personas, lo que de manera alguna podía representar las dos terceras partes de la población que ascendía a 23 millones de personas.

Toda vez que las posturas del clero y la nobleza, por una parte, y la del Tercer Estado, por la otra, resultaban irreconciliables, para resolver la disputa se hacía necesario consultar a la nación.

Para Sieyés, la nación es lo informe que genera todas las formas y la define como un cuerpo de asociados sujetos a una ley y a una representación común; en consecuencia, todo lo que resultaba privilegiado, como era el clero y la nobleza, no formaba parte de ella, consecuentemente Sieyés identifica a la nación con el Tercer Estado y a éste con la burguesía.

En su ensayo, Sieyés se pregunta “¿qué es el Tercer Estado?”, a lo que responde que lo es todo, pero que hasta entonces no había sido nada y que aspiraba a tener una representación que correspondiera a su fuerza real.

Sus ideas en torno al poder constituyente parten de la consideración de que, en la formación de las sociedades se pasa por tres estadios o periodos fundamentales: el de la voluntad de asociación, el de la voluntad común y el de la voluntad representativa.

Durante el estadio de la voluntad de asociación, las personas viven en forma aislada pero se dan cuenta de que el poder de sus voluntades en forma independiente es nulo y por ese hecho deciden asociarse; su obra es la asociación: “La nación es todo lo que es por el simple hecho de que es”.

En el periodo de la voluntad común, las personas ya se encuentran asociadas, pero se dan cuenta que son demasiados para ejercer la voluntad común y, por lo mismo, deciden nombrar a algunos de entre ellos para que ejerzan la voluntad común y precisen los principios fundamentales de conformidad a los cuales se debe regir la vida en sociedad. De las ideas que Sieyés formula al respecto, se desprenden los siguientes principios fundamentales:

- a) La soberanía es indelegable porque el derecho que tiene el pueblo, la nación para autogobernarse no se puede delegar;
- b) Si bien la soberanía es indelegable nada se opone a que se delegue su ejercicio;
- c) La nación no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas, y
- d) El ejercicio de las atribuciones soberanas que se delega, no se hace de manera irrevocable, de manera tal que la nación pueda reasumir el ejercicio de las mismas en cualquier momento y por lo tanto la nación permanece en constante calidad de soberana.

En el periodo de voluntad representativa, ya no es la voluntad común la que actúa sino la voluntad representativa. De las ideas que Sieyés formula al respecto, se desprenden los siguientes principios fundamentales:

- a) La voluntad representativa no es sino una parte de la voluntad común;
- b) Los representantes no pueden alterar los términos de la representación, y
- c) Los representantes lo son de la nación soberana y no representantes soberanos de la nación.

Con base en estas consideraciones se puede decir que el estadio de la voluntad de asociación se puede identificar con el estado de la naturaleza; en este periodo, la nación es todo, por el simple hecho de ser; el esta-

dio de la voluntad común se identifica con el nacimiento de la sociedad civil y el estadio de la voluntad representativa con el surgimiento de las democracias representativas.

En resumen, con apoyo en el pensamiento de Sieyés, se puede decir que en atención a que las condiciones de vida de la época contemporánea imposibilitan el que se reúnan todos los ciudadanos en un mismo lugar y hora para precisar los términos de la voluntad común con apego a los cuales se debe regir la vida en sociedad, el pueblo delega el ejercicio de algunas de sus facultades en el Poder Constituyente, para que éste elabore una Constitución, en la que se precisen los términos en que el pueblo soberano delega en los poderes constituidos el ejercicio de algunas de sus atribuciones soberanas; pero ni delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas, ni el ejercicio de las que delega lo hace en forma irrevocable, y por lo mismo la nación permanece en constante calidad de soberana.

En este estado de cosas, cabe hacer notar que Sieyés formula importantes consideraciones con relación a las leyes fundamentales, a los representantes y al poder que éstos detentan.

En relación con las leyes fundamentales, Sieyés considera que éstas son de dos tipos: unas son las que regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo y otras son las que regulan la organización de los demás cuerpos políticos. Estas leyes son fundamentales porque no pueden ser modificadas por los cuerpos a los que regulan.

Respecto de los representantes, Sieyés considera que existen dos tipos: los representantes extraordinarios, que son los que en el presente la doctrina denomina poder constituyente, y los representantes ordinarios que son los que integran a los poderes constituidos.

En virtud de ellos, Sieyés se pregunta qué límites tiene la nación, los representantes extraordinarios y los representantes ordinarios en su actuación. De las ideas que formula al respecto se desprenden las siguientes consideraciones:

- La nación, en su actuación, no tiene ningún límite, ni de forma ni de fondo, porque la nación es la fuente de todo derecho y puede modificarlo sin ninguna limitación. Basta que la voluntad de la nación se manifieste para que todo el derecho positivo se tenga que inclinar ante esa voluntad como se debe inclinar ante la fuente misma de todo derecho.

- Por lo que hace a los representantes extraordinarios, Sieyés considera que éstos tampoco tienen en su actuación ningún límite ni de forma ni de fondo, porque los representantes extraordinarios son la nación actuando y consecuentemente suplen o sustituyen a ésta en su independencia de todas las formas políticas y jurídicas.
- En cambio, considera que los representantes ordinarios están limitados en su actuación ya que solamente pueden actuar de conformidad con los principios y procedimientos establecidos en la Constitución, en las leyes fundamentales. En consecuencia, los representantes ordinarios no pueden modificar las leyes que regulan su organización y funcionamiento.

Como resultado de estas ideas que hizo valer la generación de 1789, la Asamblea de Estados Generales dejó de ser una asamblea de corte medieval para convertirse en una Asamblea Constituyente de corte moderno.

## 2.2 *Diferenciación entre el poder constituyente y los poderes constituidos*

Con base en las ideas expuestas, a continuación procuraré diferenciar al poder constituyente de los poderes constituidos, distinción que viene a significarse por ser un rasgo característico de todo Estado de derecho, lo que a su vez explica que dicha diferenciación haya sido combatida y continúe siéndolo, por los partidarios de cualquier tipo de absolutismo.

Con este fin cabe señalar, en primer término, que el poder constituyente y los poderes constituidos se diferencian por su origen, por su ubicación, por el poder que detentan, por la relación que guardan con la legalidad, por la función que desempeñan y por su duración.

*En cuanto a su origen*, el poder constituyente tiene su origen directo e inmediato en el pueblo, ya que es el pueblo actuando; en tanto que los poderes constituidos tienen su origen en la Constitución elaborada por el poder constituyente.

*En cuanto a su ubicación*, el poder constituyente es un poder que antecede al Estado, ya que es este poder el que lo crea y organiza y por lo mismo es un poder extraestatal, es un poder que se sitúa fuera del Estado, en tanto que los poderes constituidos no tienen existencia sino dentro del Estado, ya que son sus órganos de expresión necesaria y continua.

*En cuanto al poder que detentan*, el poder constituyente tiene un poder ilimitado tanto política como jurídicamente, ya que le corresponde en exclusiva decir cuál es la idea de derecho de conformidad con la cual se debe regir la vida en sociedad, y al “decir” esta idea de derecho lo hace con independencia de cualquier límite de forma o de fondo; en cambio, los poderes constituidos tienen un poder limitado tanto política como jurídicamente, ya que tan sólo pueden actuar con apego a los principios y procedimientos contenidos en la Constitución y consecuentemente sólo pueden ejercer las atribuciones que ésta les confiere.

*En cuanto a su relación con la legalidad*, el poder constituyente es el origen de toda legalidad, en tanto que los poderes constituidos solamente son legales en la medida en que ajustan su actuación a los principios y procedimientos contenidos en la Constitución.

*En cuanto a la función que desempeñan*, la función que le es propia al poder constituyente es la de constituir, es decir, la de elaborar una Constitución, en tanto que la función de los poderes constituidos es la de gobernar de conformidad con los principios y procedimientos establecidos en la Constitución.

*Por su duración*, el poder constituyente tiene una duración determinada, ya que siendo su función la de constituir, tan pronto como cumple con su cometido desaparece, en tanto que los poderes constituidos tienen, en principio, una duración indeterminada ya que su función consiste en gobernar con apego a lo que dispone la Constitución y esta tarea es, por su propia naturaleza, permanente.

Con base en las ideas anteriores, la doctrina constitucional ha conceptualizado al poder constituyente en los siguientes términos:

Messineo entiende al poder constituyente como la facultad de acción que deriva del derecho originario que tiene la comunidad para proveer lo necesario para su existencia política y jurídica, estableciendo e imponiendo como regla de conducta obligatoria una Constitución.

Sánchez Viamonte conceptualiza al poder constituyente como la soberanía extraordinaria, suprema y directa en cuyo ejercicio se confunde la sociedad política con el Estado para darle nacimiento y personalidad y dotarlo de los órganos de expresión necesaria y continua. Es la *soberanía extraordinaria*, porque es a través de dicho poder como se expresa, por excelencia, la voluntad soberana; *suprema*, porque por encima de este poder no existe ni de hecho, ni de derecho, ningún otro poder; y es *directa* porque su ejercicio requiere la participación inmediata del pueblo.

De los Estudios de Karl Schmitt y Herman Heller se desprende que el poder constituyente muy bien puede ser entendido como aquella instancia o grupo que tiene el poder o la fuerza suficiente para decidir la forma de existencia política de la unidad política.

Finalmente, para Burdeau el poder constituyente es un poder originario, autónomo e incondicional: *originario*, porque por encima de él no existe ni de hecho ni de derecho ningún otro poder superior a él; es en el poder constituyente donde se expresa, por excelencia, la voluntad soberana; *autónomo*, porque le corresponde en exclusiva al poder constituyente decidir, entre varias ideas de derecho rivales, cuál es la idea del derecho de conformidad con la cual quiere vivir la comunidad; *incondicional*, porque en su actuación no está sujeto a ninguna regla, ni de forma ni de fondo.

### 2.3 La Constitución: ley de leyes

A través del tiempo la doctrina ha procurado conceptualizar a la Constitución atendiendo a diversos elementos; así, en los albores del constitucionalismo se puso especial énfasis en explicar el papel protagónico que le corresponde al pueblo en su elaboración; con posterioridad, cuando quedó claro que las Constituciones son obra del pueblo, se procuró desentrañar su esencia; más tarde se procuró subrayar el nivel jerárquico que ostenta en el marco de un sistema jurídico positivo y, en los últimos años, se ha puesto el acento en explicitar su finalidad.

Así, con apego a este planteamiento a continuación procuraré destacar, en una apretada síntesis, los diferentes elementos considerados para su conceptualización.

La primera preocupación del constitucionalismo consistió, como ya expliqué, en destacar, explicitar y subrayar el papel protagónico que le corresponde al pueblo en su elaboración. De ahí que para el pensamiento francés de la generación de 1789, sintetizado por el diputado Mounier en la sesión del día 9 de julio, resultara claro que “cuando la forma de gobierno no deriva de la voluntad del pueblo claramente expresada, no hay Constitución sino un gobierno *de facto*...”.

En el mismo sentido, la generación hacedora de la Independencia de las colonias inglesas de Norteamérica consideraba, con Thomas Paine,

que una Constitución es el acto por el cual el pueblo constituye un gobierno; y agregaba: un gobierno sin una Constitución es un poder sin derecho.

Estas ideas quedaron plasmadas en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución francesa, en el cual se expresa: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada ni determinada la separación de poderes carece de Constitución”.

Es por ello que la doctrina constitucionalista considera que toda Constitución tiene dos partes, una dogmática y otra orgánica: en la primera se precisan los principios que postulan las finalidades humanas, políticas y sociales que se quiere alcanzar, y en la segunda se precisan las bases con apego a las cuales se debe regular la organización y el funcionamiento de los poderes constituidos, es decir, de los poderes públicos por ser éstos los órganos de expresión necesaria y continua del Estado.

Con base en estas ideas, Pellegrino Rosi, a quien le corresponde el mérito de haber impartido en Francia la primera cátedra de derecho constitucional, concebía a la Constitución como la ley de los países libres, de los países que superan el dominio del privilegio y organizan al pueblo en el goce de sus libertades.

Las consideraciones que se han hecho valer permiten distinguir los términos carta magna y Constitución, que si bien frecuentemente se usan como sinónimos, expresan realidades diferentes ya que en tanto que el primero sirve para designar las concesiones tradicionales y voluntarias que los reyes hicieron a sus súbditos, el término Constitución es el nombre que le corresponde a la ley suprema a través de la cual el pueblo configura un gobierno, ya sea directamente o mediante sus representantes constituyentes.

Una vez que quedó debidamente esclarecido que toda Constitución es indefectiblemente obra del pueblo, la doctrina constitucional procuró desentrañar su esencia.

Así, Fernando Lasalle, en su obra *¿Qué es una Constitución?*, se pregunta si existe algo en las comunidades que obligue a que cada Constitución sea como es, sin que pueda ser distinta a lo que es, y llega a la conclusión de que la esencia de toda Constitución radica en que es, en todos y cada uno de sus términos, el resultado de la correlación de fuerzas que priva en un lugar y tiempo determinado, por lo que con apego a este plan-

teamiento se puede decir que la Constitución es la expresión normativa del papel que juegan los factores reales de poder en un país, en un momento determinado.

En este mismo orden de ideas se puede decir que de las enseñanzas de Karl Schmitt se desprende que el término Constitución admite varias acepciones, se puede hablar de la Constitución en sentido absoluto, relativo ideal y positivo, y en este último sentido muy bien puede ser entendida como el conjunto de decisiones políticas y jurídicas fundamentales adoptadas por el pueblo.

En su oportunidad, Hans Kelsen y la escuela neokantiana procuraron conceptualizar a la Constitución sirviéndose tan sólo de elementos jurídicos; con apego a este planteamiento y atendiendo al nivel jerárquico que guarda la Constitución con relación a las demás normas jurídicas que conforman al derecho positivo, la conceptualizan como la ley suprema de todo orden jurídico, es decir, como la razón última de ser y de validez de todas las disposiciones jurídicas integrantes de un ordenamiento jurídico positivo.

Como resultado de ello, las normas jurídicas que no encuentran su razón última de ser y de validez en la Constitución, serán disposiciones inconstitucionales, en tanto que las normas secundarias que contraríen alguna disposición de la Constitución serán anticonstitucionales. Contra una y otras normas proceden los sistemas de defensa constitucional, de entre los cuales el más importante en nuestro medio es el juicio de amparo.

Si se atiende a su finalidad, se puede decir —siguiendo los lineamientos trazados por Maurice Hauriou— que la Constitución es aquella ley a través de la cual se procura organizar racionalmente al poder para procurar un equilibrio entre el orden y la libertad, o si se prefiere, para procurar un equilibrio entre las fuerzas de resistencia al cambio y las fuerzas transformadoras.

Las consideraciones que se han hecho valer, permiten, en mi opinión, formular una conceptualización integral que amalgame los elementos a que se ha hecho referencia; desde este mirador se puede decir que una Constitución es la ley suprema de todo orden jurídico que expresa en forma normativa el papel que guardan los factores reales de poder que existen en una colectividad y en la cual el pueblo soberano consagra las decisiones políticas y jurídicas fundamentales con apego a las cuales se debe organizar racionalmente al poder, a fin de procurar un equilibrio entre el orden y la libertad.

Ahora bien, con objeto de poder apreciar cabalmente la importancia que reviste una Constitución, considero oportuno formular las siguientes directrices constitucionales interpretativas:

*Primera.* Se puede decir con Justo Sierra que la Constitución es la más importante de las leyes, es la autoridad impersonal de un precepto, garantía suprema de la libertad humana, fuera de ello no hay más que lo arbitrario, el despotismo personal, y en pocas palabras, el dominio de un hombre sobre los demás. Por ello, en caso de que se considere que no responde satisfactoriamente a la realidad que pretende regular, se deberá reformar a efecto de recoger en sus disposiciones los cambios que reclama la realidad, pero siempre, en todo momento, se le deberá respetar.

*Segunda.* Cabe señalar que la doctrina constitucional conviene en considerar que la Constitución es una norma al servicio de la vida, razón por la cual su espíritu debe ser siempre el espíritu de la época. Lo anterior quiere decir que los órganos encargados de interpretar a la Constitución deben cumplir con su responsabilidad de forma tal que las disposiciones constitucionales den respuesta no sólo a los problemas tradicionales sino también a los nuevos que la vida plantea. Es por ello que los constitucionalistas americanos afirman que la Constitución de los Estados Unidos dice lo que los ministros de la Suprema Corte de Justicia dicen que dice.

*Tercera.* Cabe tener presente, como lo señala Reyes Heróles, que para conocer el pensamiento de los autores de una Constitución, se debe atender no sólo a lo que dice el texto constitucional, sino también, lo que es más difícil, a lo que no dice, y para lo cual se requiere revisar las actas, reconstruir las discusiones, analizar los debates, pues ahí frontal u oblicuamente dicen lo que piensan y dan a entender por qué no lo consignan y a través de ello proporcionan elementos que permiten la interpretación jurídica y política de la Constitución.

*Cuarta.* Se debe tener en todo tiempo presente, como lo señala Cosío Villegas que la Constitución no se limita a señalar “cómo son las cosas”, sino que además señala “cómo deben ser”, convirtiéndose así en meta ideal hasta la cual ha de levantarse el país si es capaz y digno de mejorar; es por ello que con apego a estas ideas, en repetidas ocasiones he señalado que la Constitución viene a significarse por ser la norma programática de gobierno que trasciende sexenios.

*Quinta.* Resulta oportuno clarificar que para discurrir con acierto en cuestiones constitucionales se requiere contar no sólo con una sólida formación jurídica, sino además con una visión histórica, es decir, se debe

tener un conocimiento preciso del pasado, para poder entender y conocer el presente y estar en condiciones de intuir los contornos fundamentales de un futuro mejor.

*Sexta.* Cabe aclarar que para conocer los términos de una Constitución, se deben analizar no sólo las determinaciones del Poder Constituyente originario, sino también las determinaciones del poder constitucional reformador (al que también se le denomina erróneamente poder constituyente permanente o poder revisor), ya que a través de su actuación se reforman, adicionan, modifican o suprimen determinaciones adoptadas por el Poder Constituyente originario.

*Séptima.* El propósito de mejorar la organización y el funcionamiento de las instituciones políticas requiere conocer su origen, evolución y estado actual, ya que ello permitirá discernir qué es lo que se tiene que conservar, qué se tiene que reformar, qué se tiene que abandonar e incluso qué se tiene que innovar; de no contar con esta visión histórica los propósitos reformadores naufragarán en un mar propositivo indescifrable, o darán como resultado el que se descubran sistemáticamente los mismos hechos.

*Octava.* La experiencia enseña que quienes detentan el poder se manifiestan inclinados a favorecer una interpretación heterodoxa de las disposiciones constitucionales, en tanto que quienes se ubican en la oposición se manifiestan partidarios de una interpretación ortodoxa de la misma.

*Novena.* El principio de supremacía constitucional es el pilar fundamental en torno al cual se debe configurar al Estado de derecho, toda vez que los poderes constituidos en ningún caso y por ningún motivo pueden modificar a la Constitución.

*Décima.* La razón de Estado debe ser entendida como uno de sus elementos constitutivos del Estado de derecho, ya que le indica al gobernante las condiciones de lugar, tiempo y modo en que debe ejercer sus facultades discrecionales.

#### *2.4 Razón de ser de la existencia de un poder constitucional reformador, de su denominación y de sus semejanzas y diferencias con el poder constituyente y con los poderes constituidos*

Para la corriente constitucionalista el derecho debe ser entendido como una fuerza normativa activa al servicio de la vida, y por lo mismo de-

be regular la conducta del hombre en sociedad de tal manera que la persona encuentre formas de realización individual, política y social. De aquí que en los textos más emblemáticos de los derechos humanos (garantías individuales, políticas y sociales), se reconozca que toda asociación política tiene por objeto proteger y preservar los derechos fundamentales de la persona.

Pero precisamente porque existe una estrecha vinculación entre la realidad social y el derecho, se requiere que éste último cuente con los mecanismos necesarios para que de manera institucional se recojan los cambios que la realidad social impone como indispensables y sin que ello implique la ruptura del orden constitucional. Es por ello que los ordenamientos jurídicos positivos configuran mecanismos para reformar tanto las leyes ordinarias como la Constitución.

Por lo que hace a las leyes ordinarias, cabe señalar que si bien se parte de la consideración de que las leyes deben ser estables para facilitar su conocimiento, cumplimiento y respeto, también requieren contar con mecanismos que les permitan recoger los cambios que se estimen necesarios. De aquí que en prácticamente todos los países se deposite la función legislativa en un poder legislativo que se concretiza a través de la actuación de legislaturas que pueden reformar, modificar y derogar las leyes ordinarias en las mismas condiciones que se exigen para su elaboración.

En cambio, por lo que hace a la Constitución, en las democracias representativas se parte de la consideración de que le corresponde al Poder Constituyente y sólo a él delinear, decir la idea de derecho de conformidad a la cual se debe constituir política y jurídicamente a una nación, en tanto que a los poderes constituidos les corresponde gobernar con apego a la Constitución elaborada por el poder constituyente y sin que en ningún caso y por ningún motivo se admita que los poderes constituidos puedan alterar o cambiar los términos de la Constitución en lo general o los términos de su responsabilidad institucional en lo particular; de aquí que se considere que los poderes constituidos sólo son legales cuando ajustan su actuación a los principios y procedimientos establecidos por la Constitución.

Sin embargo, resulta claro que no se puede pretender que los términos que configuran la idea de derecho adoptada por el poder constituyente y los cuales se precisan en la Constitución, se proyecten inmóviles a través del tiempo, porque una Constitución estática que no se adapte a las circunstancias está, por lo mismo, condenada a perder su sentido.

De aquí que toda Constitución, en tanto norma fundante de un ordenamiento jurídico, debe prever los mecanismos para su reforma o modificación, ya que de lo contrario, para introducirle los cambios que se estimen necesarios, se requerirá sustituirla por otra que responda a las expectativas del momento.

En consecuencia, toda Constitución debe contar con mecanismos que permitan recoger los cambios que reclama la realidad a efecto de armonizar en forma continua las formas políticas y jurídicas contenidas en la Constitución con las formas reales de vida, todo lo cual hace necesario que se configure un poder constitucional reformador, perfectamente diferenciado del poder constituyente originario y de los poderes constituidos.

Al poder al que se le confiere la facultad de reformar la Constitución, unos lo denominan poder constituyente permanente, otros poder revisor; sin embargo, estas denominaciones no resultan satisfactorias, ni afortunadas, toda vez que la denominación poder constituyente permanente parece conferirle un peso, rango y jerarquía mayor a la del Poder Constituyente propiamente dicho, que es un poder originario y el cual por su naturaleza tiene una existencia transitoria y fugaz; pero además se puede decir que la denominación poder constituyente permanente resulta inexacta ya que dicho poder no tiene una existencia permanente toda vez que, en todo caso, ésta es intermitente, puesto que se actualiza y concretiza cada vez que se pone en movimiento el mecanismo para reformar la Constitución. Por lo que hace a la denominación de “poder revisor” tampoco resulta satisfactoria pues dicho término traduce la idea de un poder corrector de las decisiones adoptadas por el Poder Constituyente originario, lo que tampoco resulta exacto ya que su actuación no tiene por objeto revisar en sentido estricto la actuación de dicho poder, sino que su propósito es el de introducirle a la Constitución los cambios que la realidad social exija como necesarios, pero además el término “poder revisor” resulta por demás desafortunado cuando se trata de adiciones pues éstas, por su propia naturaleza, en ningún caso pueden ser consideradas como revisiones.

Es por ello que, en mi concepto, resulta más propio denominarlo poder constitucional reformador, ya que de esta forma se explicita tanto su origen, que es la Constitución, como su función primordial, que consiste en reformar la Constitución con objeto de recoger los cambios que se estiman como necesarios y de esta forma armonizar en forma continua los

principios políticos y jurídicos contenidos en la Constitución con las formas reales de vida.

Los mecanismos de reforma a la Constitución son tan importantes que James Bryce atendiendo a los mismos clasifica a las Constituciones en rígidas y flexibles. De manera resumida se puede decir que para este autor merece que sean consideradas como Constituciones rígidas aquellas que establecen un mecanismo para su reforma más complicado que el que se exige para reformar a las leyes ordinarias; su principal ventaja es su estabilidad ya que al requerirse un mecanismo más complejo para reformarlas que el que se exige para reformar las leyes ordinarias, ello da como resultado que se desaliente la presentación de reformas irrelevantes; pero tienen como principal desventaja su inelasticidad, debido al complejo mecanismo que se requiere para su reforma, resulta que cuando se hace necesario reformarlas, ello no se pueda llevar a cabo con la celeridad requerida, lo que puede ocasionar una quiebra o ruptura del orden constitucional.

En cambio, las Constituciones flexibles merecen esta denominación porque exigen para su reforma la observancia de un procedimiento similar al que se requiere para reformar las leyes ordinarias, lo que da como resultado el que su principal ventaja radique en su naturaleza elástica, lo que les permite recoger sin dificultad los cambios que la realidad impone como necesarios, en cambio, su principal desventaja radica en su inestabilidad, pues la ausencia de dificultades para su reforma puede alentar el que sean objeto de reformas intrascendentes. Dicho esto, resulta claro que la naturaleza rígida o flexible de una Constitución depende del tipo de procedimiento ideado para su reforma y de ninguna manera de la frecuencia con que sean reformadas.

Hechas estas acotaciones y con el propósito de precisar las semejanzas y diferencias que tienen el Poder Constituyente y el poder constitucional reformador, se debe tener presente que el Poder Constituyente es un poder de decisión y no de ejecución; es un poder que antecede al Estado puesto que es quien lo crea, es el pueblo actuado en ejercicio de su soberanía, en tanto que los poderes constituidos son poderes de ejecución, son los órganos de expresión necesaria y continua del Estado y su función esencial es la de gobernar con escrupuloso apego a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución.

En este orden de ideas se puede decir que el poder constitucional reformador guarda una situación intermedia entre el poder constituyente y

los poderes constituidos, ya que se asemeja al primero por cuanto la actividad de uno y otro se traduce en la elaboración de normas constitucionales, pero se diferencian por cuanto el origen del poder constituyente es el pueblo mismo, toda vez que es el representante directo e inmediato del pueblo, es el pueblo actuando, en tanto que el origen del poder constitucional reformador es la Constitución elaborada por el Poder Constituyente.

De igual forma se puede decir que el poder constitucional reformador se asemeja a los poderes constituidos en que uno y otros tienen su origen en la Constitución elaborada por el Poder Constituyente, es decir, no son poderes originarios sino secundarios, pero se diferencian en atención a su función ya que en tanto que en el caso de los poderes constituidos su función es la de gobernar con apego a la Constitución, en el caso del poder constitucional reformador su función es la de introducirle a la Constitución las reformas que se estimen necesarias.

### 3. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LAS FORMAS DE GOBIERNO

#### 3.1 *El principio de separación de poderes*

Toda vez que la doctrina constitucional caracteriza a las principales formas de gobierno en atención a la forma y términos como se organiza a los poderes constituidos, es oportuno formular las siguientes consideraciones.

Uno de los principios fundamentales en torno a los cuales se estructuran las democracias representativas es el principio de “la separación de poderes” que, como ha señalado Felipe Tena Ramírez, no es un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino que, por el contrario, es una institución política proyectada en la historia, es decir, es un principio que se ha venido delineando y perfeccionando a través del tiempo.

Arrington, a través de su obra *Océana*, Locke en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, y el barón de Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*, vienen a significarse como los principales artífices del principio que nos ocupa, principio que delinearon a partir del análisis de la realidad inglesa.

Arrington, Locke y Montesquieu, consideraban que a través de la separación de los poderes, además de lograrse un provechoso equilibrio entre los diversos órganos del Estado, se limita al poder en beneficio del pueblo y se propicia una atmósfera favorable a la libertad.

El barón de Montesquieu afirmaba que jamás se ha tenido noticia de una nación en la que encontrándose fundidos en una sola persona el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, haya podido apartarse del camino del despotismo y marchado por el de la libertad, por lo que si se quiere evitar que se abuse del poder se debe procurar que “el poder tenga al poder”.

La influencia de las ideas de Montesquieu quedó plasmada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa en su artículo 16, como se afirmó antes (*supra*, apartado 2.3): “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”. A partir de este principio la doctrina constitucional considera que toda Constitución tiene dos partes esenciales, una dogmática y otra orgánica; en la primera se precisan las finalidades humanas, políticas y sociales que se pretenden alcanzar y en la segunda se organiza al poder con apego al principio de la separación de poderes.

El constitucionalismo norteamericano también recogió dicho principio en las Constituciones locales de los estados, así como en la Constitución Federal de 1789. En esta materia reviste particular importancia la Constitución de Massachussets de 1780 en la que se expresa, en forma por demás afortunada, que “la separación de poderes tiene como finalidad hacer posible que gobiernen las leyes y no los hombres”. En efecto, cuando por medio de la ley se atribuyen funciones precisas a cada órgano estatal, la acción de éstos queda sometida y regulada por el derecho.

En el presente se puede decir, con Karl Lowenstein, que el principio de la división de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que de manera corriente, aunque también en forma errónea, se suele designar como división de los poderes estatales, expresa, en realidad, la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.

De igual forma cabe precisar que la evolución que han experimentado las instituciones de la democracia representativa, han dado como resulta-

do que en el momento presente ninguna función estatal se agote en el órgano en que se deposita.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede concluir que a través del principio de la separación de poderes se persiguen varios propósitos: que el poder limite al poder en beneficio del pueblo, de suerte tal que se logre una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los diversos órganos públicos y de esta manera se promueva y defienda una atmósfera favorable a la libertad; también a través de este principio se busca que el ejercicio del poder se subordine a las atribuciones que le confiere la Constitución a los poderes constituidos, para de tal forma preservar los principios de supremacía Constitucional y de legalidad.

### *3.2 La forma de gobierno parlamentario*

Se puede decir que la organización del Estado con apego al principio de la separación de poderes reviste una importancia señalada, toda vez que la manera y términos como se aplique el principio determinará la forma de gobierno que se adopte.

En efecto, el principio de la separación de poderes se puede aplicar en forma atemperada, lo que dará lugar a la configuración de un gobierno de asamblea; también es posible aplicarlo en forma flexible y ello dará lugar a la configuración de un gobierno parlamentario, o bien en forma rígida, en cuyo caso se configurará un gobierno presidencial.

Algunos autores califican a las formas de gobierno en régimen de fusión de poderes, régimen de colaboración de poderes y régimen de equilibrio de poderes, categorías que se corresponden respectivamente con las formas de gobierno de asamblea, parlamentaria y presidencial.

La doctrina constitucional caracteriza a las principales formas de gobierno, la parlamentaria y la presidencial, en atención a la manera y términos como se organiza en cada uno de ellos al Poder Ejecutivo y al tipo de relaciones que se establecen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como resultado de ello, al régimen parlamentario se le conoce como un régimen de colaboración de poderes, producto de una aplicación flexible del principio de la separación de poderes, en tanto que al régimen presidencial se le conoce como un régimen de equilibrio de poderes, producto de una aplicación rígida del principio de la separación de poderes.

La forma de gobierno parlamentario es la forma de gobierno característica de los países de Europa Occidental. Ahora bien, la historia de los países que practican esta forma de gobierno pone de manifiesto que su configuración es resultado de un movimiento proyectado a través de los siglos en el que se pueden apreciar cuatro periodos fundamentales: de la monarquía absoluta, de la monarquía limitada, de la monarquía dualista u orleanista y del gobierno parlamentario.

En todo gobierno parlamentario, el Poder Ejecutivo se encuentra estructurado con un jefe de Estado y un jefe de gobierno. Le corresponde al jefe de Estado asegurar la continuidad del Estado para cuyo efecto se le confieren importantes poderes ejecutivos y protocolarios, pero no de decisión o de definición política; el jefe de Estado es nombrado en algunos países con apego a las leyes que regulan la sucesión a la corona y en aquellos países en que ha desaparecido totalmente la monarquía, es nombrado por el parlamento para que ejerza el cargo por un periodo previamente determinado. En el primer caso se encuentran Inglaterra, Holanda, Bélgica, Noruega y Luxemburgo; en el segundo, Alemania, España, Italia y Portugal.

La calidad de jefe de gobierno recae en el primer ministro que es quien detenta el poder ejecutivo de definición política, es decir, el poder ejecutivo trascendente, el que determina la orientación y conducción del Estado; el jefe de gobierno es nombrado por la mayoría parlamentaria, correspondiéndole al primer ministro nombrar a los demás miembros integrantes de su gabinete.

En todo régimen parlamentario las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son el resultado de una aplicación flexible del principio de separación de poderes, ya que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo cuentan con un medio de acción trascendente el uno sobre el otro.

Así, el primer ministro, en su calidad de jefe de gobierno, tiene la facultad de disolver al Parlamento antes de su término legal si estima que dada la situación política del momento le resulta conveniente a su partido, en cuyo caso deberá convocar a nuevas elecciones.

A su vez el Parlamento puede pronunciar un voto de desconfianza o de censura respecto del primer ministro, lo que implica que se ponga fin en forma anticipada a su encargo y en cuyo caso se deberá integrar un nuevo gobierno.

Como se puede apreciar en los casos descritos, cada uno de los poderes cuenta con un medio de acción trascendente sobre el otro ya que el ejercicio de dicha facultad da como resultado el que un poder ponga fin al encargo del poder en contra del cual se ejerce.

Lo anterior significa que no se trata de un medio simple de colaboración entre uno y otro poder, como sucede en el caso del proceso legislativo en el que el Ejecutivo colabora con el Legislativo en el proceso de formación de las leyes prestando iniciativas de ley; tampoco es el caso de la relación que se da entre los poderes con motivo de la aprobación del presupuesto anual necesario para la realización del programa de gobierno, sino que se trata de medios de acción trascendente de un poder sobre otro, toda vez que su ejercicio da como resultado el que se ponga fin al encargo del poder en contra del cual se ejerce.

### *3.3 La forma de gobierno presidencial*

Esta forma de gobierno es la más común en el continente americano, la que ha practicado México desde el inicio de su vida independiente. En esta forma de gobierno la titularidad de Poder Ejecutivo se deposita en una persona que es electa a través del voto popular. Por lo general, el Poder Ejecutivo se estructura en forma unipersonal, sin embargo, ha habido casos de presidencias colegiadas.

La elección del presidente por medio del sufragio puede ser indirecta en primero, segundo o tercer grado, o bien, directa, y ésta puede ser a uno o dos turnos.

En la elección directa a un turno triunfa el candidato que obtiene la mayoría relativa, es decir, el mayor número de votos, en tanto que en la elección directa a dos turnos, para que un candidato sea electo presidente en el primer turno se requiere que obtenga la mayoría absoluta de votos en relación al padrón electoral, o bien, con relación a los votos emitidos y en caso de que ningún candidato obtenga dicha mayoría, se requiere celebrar un segundo turno y en esta ocasión será electo presidente de la República el candidato que obtenga la mayoría simple o relativa, es decir, el mayor número de votos.

Por lo que hace a las relaciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, cabe señalar que en un régimen presidencial éstos tienen vida constitucional independiente, de tal forma que un poder no puede poner término en forma anticipada al mandato de quienes encarnan al otro poder.

En consecuencia, en esta forma de gobierno el Poder Ejecutivo no puede disolver al Poder Legislativo, ni el Poder Legislativo puede pronunciar un voto de censura o de desconfianza respecto del Poder Ejecutivo como sucede en un régimen parlamentario. En caso de que tales hipótesis se sucedieran, ello equivaldría a un golpe de Estado, pues como ya he explicado, lo propio y característico de todo régimen presidencial radica en que cada uno de los poderes constituidos tiene vida constitucional independiente. Al respecto conviene aclarar que obviamente no tiene el mismo peso, rango o jerarquía el voto de censura o de desconfianza que puede formular el Poder Legislativo, en cuanto tal, que el que puedan formular a través de interpelaciones, una fracción parlamentaria o un representante popular en lo particular y las cuales, además de no tener el mismo significado de las primeras, resultan naturales en todo régimen de partidos políticos.

Con base en las consideraciones que se han hecho valer, se puede decir que la forma de gobierno presidencial es resultado de la aplicación rígida del principio de separación de poderes toda vez que cada uno de los poderes políticos tiene un origen popular directo y vida constitucional independiente, lo que no excluye que existan mecanismos de colaboración entre uno y otro, como en el caso del proceso legislativo en el que el Poder Ejecutivo interviene presentando iniciativas de ley, o bien, en el caso de la aprobación que hace el Congreso del presupuesto que anualmente le somete el Ejecutivo para realizar su programa de gobierno.

Asimismo, resulta oportuno señalar que una apreciación correcta de *presidencialismo* exige que se le distinga claramente del *presidentismo*, ya que entre uno y otro media una enorme diferencia, por cuanto el *presidentismo* es una práctica viciada del régimen presidencial que se origina en el debilitamiento excesivo del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

Por lo que toca a nuestra historia constitucional, se puede decir que los dirigentes de nuestra emancipación política no sólo procuraron independizar a nuestro país de España, sino que también procuraron sentar las bases para estructurar a México como un Estado de derecho, como un Estado en el que el ejercicio del poder se encuentre subordinado a la ley. De esta suerte desde la Constitución de Apatzingán, elaborada por el Congreso de Chilpancingo y promulgada por Morelos, se consagró la doctrina tripartita del poder en los siguientes términos: “tres son las atri-

buciones de la soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación”.

Toda vez que las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 también estructuraron al Estado con apego a este principio, se puede decir que el mismo configura una decisión política y jurídica fundamental del constitucionalismo mexicano.

Como resultado de ello, en el artículo 49 constitucional se dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que se puedan reunir dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Al respecto, cabe precisar que a través de nuestra historia constitucional siempre se ha entendido que el poder soberano es uno e indivisible y que a él le corresponde crear y organizar al Estado a través de la Constitución y que los poderes constituidos son los órganos de expresión necesaria y continua del Estado, por lo que válidamente se puede afirmar que la división a que alude la Constitución no se refiere a la titularidad del poder sino tan sólo se refiere a su ejercicio.

Ahora bien, de conformidad con los lineamientos trazados por nuestra Constitución vigente, le corresponde al Poder Legislativo hacer la ley, al Ejecutivo ejecutarla y vigilar su cumplimiento, y al Judicial interpretarla y aplicarla a los casos particulares que se sometan a su consideración.

En nuestro medio se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en una sola persona electa a través del sufragio universal por medio de elecciones directas a un turno; la persona así electa es investida con el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el que se deposita la titularidad del Poder Ejecutivo, y al cual le corresponde nombrar y remover libremente a sus colaboradores, que reciben el nombre de secretarios de Estado.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que la forma de gobierno que ha practicado México desde su nacimiento a la vida política independiente hasta nuestros días es la forma de gobierno presidencial, es la forma de gobierno que conocemos y la cual hemos venido de-

lineando a través del tiempo; de la que conocemos sus ventajas y sus desviaciones, así como la forma como éstas se pueden evitar, siendo una de ellas la observancia cabal del principio de “no reelección” y otra el respeto escrupuloso de los principios de supremacía constitucional y de legalidad. En cambio, en nuestro medio se conoce poco o nada de los contornos esenciales del gobierno parlamentario, cuyo correcto funcionamiento requiere que los protagonistas del juego político cuenten con una sólida formación en torno a las costumbres parlamentarias, siendo prueba elocuente de ello el que los países que practican esta forma de gobierno lo hacen a resultas de un largo movimiento proyectado en el tiempo.

Con apego a estas ideas se puede concluir que debemos comprometer nuestro mejor esfuerzo a efecto de perfeccionar nuestro régimen presidencial y adoptar las medidas necesarias para alejarnos cada día más del presidentismo, pero sin que por ello tengamos que sentirnos en la obligación de practicar una forma de gobierno de la que el cuerpo político desconoce sus contornos fundamentales.

#### 4. EL SISTEMA FEDERAL: UNIDAD EN LA DIVERSIDAD

##### 4.1 *Naturaleza del sistema federal*

El estudio del Estado federal plantea el problema de cómo es posible que sobre un mismo territorio y una misma población puedan existir y, por consiguiente, ejercer su autoridad una pluralidad de estados. De aquí que la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado federal en un principio haya girado en torno al principio de la soberanía.

El debate cobró vigor a partir del momento en que Madison, Hamilton y Jay publicaron *El Federalista*, que es la recopilación de 67 artículos publicados en un periódico de Nueva York bajo la firma de *Publius* y a través de las cuales exponían a los habitantes de los trece estados las características de la nueva forma de organización política propuesta por la convención de Filadelfia.

En este estado de cosas y con objeto de desentrañar la naturaleza jurídica del Estado federal, me servirá de las explicaciones formuladas por Tocqueville, Moussier y Kelsen, mismas que a continuación analizaré.

A Alexis de Tocqueville, Chevallier lo llama el “Montesquieu del siglo XIX”, lo que en mi concepto resulta afortunado toda vez que uno y

otro son aristócratas liberales y racionalistas que se proponen desentrañar realidades diferentes a la francesa y que al igual que Marco Polo tratan de conocer a los pueblos, no con el objeto de dominarlos, sino con el propósito de divulgar sus avances, sus aciertos y de hacerlos comunes a todos los pueblos.

Las principales obras de Tocqueville son *La démocratie en Amérique* y la *L'Ancien Régimen et la Révolution*. La primera de ellas es la obra de un hombre de treinta años escrita a resultas de su estancia de menos de un año en Estados Unidos. En la primera parte (1835), estudia la influencia de la democracia sobre las instituciones y en la segunda parte estudia la influencia de las instituciones sobre las costumbres.

*L'Ancien Régimen et la Révolution* (1856) es una obra inacabada. El primer volumen fue el único que apareció en vida de su autor y se detiene al comienzo de la Revolución.

En el presente, los politólogos convienen en considerar que la importancia de *L'Ancien Régimen et la Révolution* es tanta o mayor a la de *La démocratie en Amérique*.

Tocqueville es un pensador que cuenta con una visión histórica que le permite analizar el pasado, entender el presente e intuir el futuro. En efecto, este pensador no sólo tuvo la lucidez para estudiar a los dos movimientos más importantes de las postrimerías del siglo XVIII como lo fueron la Revolución francesa y la configuración del Estado federal norteamericano, sino que, asimismo, escribió páginas calificadas de proféticas sobre el futuro de Estados Unidos y Rusia, llamadas a configurarse como las dos principales potencias hegemónicas.

Tocqueville es un espíritu esencialmente histórico que sabe que existen ciertos determinismos contra los que es imposible luchar, pero sabe, asimismo, que se pueden orientar dichos determinismos a efecto de preservar ciertos valores.

*La démocratie en Amérique* es el resultado de una detenida reflexión sobre la igualdad. “Los hombres tienen una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible por la igualdad. La sociedad evoluciona necesariamente hacia la igualdad”. Con base en estas ideas, considera que la importancia de la Revolución francesa deriva de la energía igualitaria que caracterizó a dicho movimiento y que hizo posible la destrucción de la jerarquía aristocrática tradicional y el que se sentaran las bases sobre las cuales se habrían de construir las democracias representativas.

De aquí que el tema central de su obra gire en torno a la forma como se puede conciliar la igualdad y la libertad, y configurar, al mismo tiempo, un régimen democrático sin caer en la anarquía o en el despotismo.

Las explicaciones que proporciona sobre el Estado federal parten de la afirmación de que cuando se quiere hablar de las leyes políticas de los Estados Unidos, se debe comenzar siempre por el dogma de la soberanía del pueblo. “En Norteamérica, este principio es reconocido por las costumbres y proclamado por las leyes”.

Tocqueville considera que en el Estado federal se trata de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos estados que forman la Unión continúan siendo soberano en lo que se refiere a su régimen interior, pero se encuentran subordinados a la Federación, que es soberana en cuanto concierne a la nación entera. En consecuencia, la soberanía es compartida por la Unión y por cada uno de los estados que la integran. De aquí que se denomine a esta tesis “de la co-soberanía”.<sup>4</sup>

En este estado de cosas y con estas ideas prevalecientes, unos años más tarde John Caldwell Calhoun<sup>5</sup> puso en entredicho la existencia del Estado federal así como la explicación formulada por Tocqueville en torno a la co-soberanía, ya que si con apego al pensamiento de Rousseau, la soberanía es una e indivisible, toda vez que es la expresión de la voluntad general, dentro de un Estado formado por varios estados no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los estados miembros; o bien cada uno de los estados es soberano y en tal caso se estará en presencia de una forma de organización política ya conocida y que es la Confederación de estados, o bien la soberanía corresponde al Estado central y en tal caso se estará en presencia de otra forma de organización política también conocida y que es la de un Estado unitario. Calhoun concluía que tan sólo existían estas alternativas, que no podía haber término medio alguno y que, en consecuencia, el llamado Estado federal tenía que responder a una de estas dos realidades.

<sup>4</sup> Consúltese a Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

<sup>5</sup> En 1817, Calhoun desempeñó el cargo de secretario de Guerra en el Gabinete de Monroe. En 1828 fue elegido vicepresidente de los Estados Unidos. En 1832 renunció al puesto de vicepresidente y más tarde fue electo senador y durante el desempeño de este encargo expresó la filosofía de los “derechos de los estados”, en la que defiende los intereses de los estados esclavistas del Sur. Después de desempeñar algunos cargos administrativos volvió al Senado, cargo que desempeñó hasta su muerte.

Con base en este planteamiento, Calhoun sostuvo que la Convención de Filadelfia de 1787 configuró una Confederación de estados en la que cada uno de los estados miembros conserva su soberanía y consecuentemente su derecho para secesionarse de la misma cuando ésta no satisfaga sus intereses. Con apoyo en esta tesis los estados del Sur se propusieron abandonar la Confederación creada por la Convención de Filadelfia en 1787, así como crear una nueva Confederación con los estados del Sur y al efecto organizaron al Ejército Confederado, que les proporcionó el brazo armado en el que apoyaron sus pretensiones durante la llamada Guerra de Secesión.

Calhoun formuló la doctrina de los “derechos de los estados” con motivo de la aprobación de las actas tarifarias de 1832, que resultaban desventajosas para el Sur agrícola y ventajosas para el Norte industrializado. Calhoun cuestionó la facultad del Congreso para aprobar estas leyes y en su ensayo, *La exposición de Carolina del Sur*, alegó que la Constitución había formalizado un pacto entre estados soberanos, por medio del cual cada delegado ante el gobierno central tenía poderes limitados. Los actos aprobados fuera del alcance del poder de un delegado podían ser nulificados por el estado, que en caso de que lo considerara pertinente, podía optar por secesionarse de la Unión. Al año siguiente, en 1833, tuvo lugar el histórico debate entre Webster y Calhoun en la llamada Cuenta de Fuerza, y en el cual Webster defendió el principio federal, en tanto que Calhoun defendió la soberanía de los estados.

Años más tarde se creó el Partido Republicano, cuyo programa político se pronunciaba por la prohibición de la esclavitud en todos los estados; irrumpió en la escena política Lincoln, que, basándose en la naturaleza misma del federalismo, consideraba que el problema de la esclavitud concernía no sólo a los habitantes de los estados afectados sino a los habitantes de todos los estados que conforman a los Estados Unidos.

La nominación de Lincoln como candidato a la presidencia por el Partido Republicano dio como resultado que comenzaran a manifestarse las tendencias separatistas, hasta que el 8 de febrero de 1861 se formaron los Estados Confederados de América, lo cual no impidió que Lincoln fuera electo presidente, y que con este cargo se negara a reconocer la separación de los estados confederados.

Se inicia la Guerra de Secesión y durante la misma, Lincoln emite la Proclama de Emancipación (1863), a través de la cual se puso en libertad

a los esclavos y se les invitó a unirse a las fuerzas de la Unión. Se suceden el triunfo de la Unión, la reelección de Lincoln en 1864, la decimotercera enmienda que abolió la esclavitud en 1865, la promulgación de la Ley de Derechos Civiles en abril de 1866 y, tiempo más tarde y con el fin de afianzar los derechos políticos de la población negra, el Congreso aprobó la decimoquinta enmienda que en 1870 fue ratificada por las legislaturas estatales y de conformidad con la cual el derecho al sufragio de los ciudadanos no puede ser negado ni restringido por la Unión ni por ninguno de los estados por razones de raza, color o previa condición de servidumbre.

Sin lugar a dudas que el triunfo de Lincoln significó la consolidación del Estado federal, pero al margen de ello cabría preguntarse cómo es posible que siendo la soberanía una e indivisible, en un Estado federal puedan compartir la soberanía, la federación y las entidades federativas.

En este punto resulta oportuno recordar que al decir de Rousseau la soberanía tiene como notas esencialísimas el ser una (por ser la expresión de la voluntad general) el ser indivisible (porque si la voluntad general se divide deja de serlo), el ser inalienable (porque el derecho del pueblo a autodeterminarse no es un derecho que esté en el comercio) el ser indelegable porque la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo y sólo a él, y el ser imprescriptible (porque este derecho no se pierde por la falta de ejercicio a través del tiempo).

La tesis de Tocqueville resulta apropiada para explicar la naturaleza del Estado federal si se parte de la consideración de que se debe distinguir entre el titular de la soberanía, y el sujeto de la soberanía; el titular de la soberanía desde Bodino hasta nuestros días es aquella entidad que tiene la fuerza o la autoridad suficiente para decidir la forma de existencia política de la sociedad y en la que reside la potestad suprema de decir la ley, entidad que para el pensamiento democrático no puede ser otra que el pueblo; en cambio, el sujeto de la soberanía lo es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir, el Estado. En este orden de ideas se puede decir que la división de la soberanía a que alude Tocqueville no es de la titularidad de la soberanía, puesto que ésta es una e indivisible, pero que nada se opone a que se delegue su ejercicio y que éste se pueda dividir entre los poderes constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y dentro de éstos, entre poderes de la federación y de las entidades federativas.

Con apego a estas ideas se debe entender lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución federal mexicana en los que se alude tanto al titular de la soberanía como al sujeto de la soberanía.

En el artículo 39 se precisa “que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Como se puede apreciar, en este artículo se consagra el principio de que la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo; la soberanía es nacional porque el derecho que tiene un pueblo para autoorganizarse es un derecho que han tenido las generaciones pasadas, que tienen las generaciones presentes y que tendrán las generaciones futuras, pero siempre se actualizará a través de la generación actuante.

En cambio, en los artículos 40 y 41 constitucionales se hace referencia no al titular de la soberanía, sino al sujeto de la soberanía que, como ya se explicó, es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir, el Estado. En efecto, en el artículo 40 constitucional, se precisa que “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”.

Con base en estas explicaciones también resulta claro lo dispuesto en el primer párrafo de nuestro artículo 41 constitucional, que dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por este artículo, la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo, el cual la ejerce a través de los órganos de poder por él creados, los cuales sólo podrán actuar dentro de los límites que la propia Constitución les confiere, y con apego al principio de distribución de competencias establecido por el artículo 124 constitucional.

Otra aportación significativa para entender la naturaleza del Estado federal es la explicación proporcionada por Mouskheli, quien para explicar a este tipo de organización política parte del hecho de que el Estado fe-

deral se presenta como un Estado descentralizado con un gobierno doble, lo que le permite conciliar dos tendencias; por una parte el imperativo de construir un Estado poderoso que pueda actuar con eficacia en el campo internacional y, por otra, la necesidad de garantizar a sus partes integrantes, es decir a las comunidades públicas internas llamadas estados, la conservación de sus particularidades locales.

Mouskheli concibe al Estado federal como un Estado integrado por colectividades públicas gobernadas por la federación en los asuntos de carácter general o nacional, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose, de este modo, de todas las demás comunidades públicas internas.<sup>6</sup>

La autonomía constitucional de los estados se concretiza en el derecho que tienen de darse una Constitución local y modificarla según quieran. El segundo elemento, es decir, la participación de los estados en la integración de la voluntad federal, se concretiza a través de su participación en el órgano encargado de revisar la Constitución, ya que ésta es la ley que recoge y precisa los límites y contornos del pacto federal.

Se ha dicho que el Estado federal presenta el mayor grado de descentralización compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica fundada en el derecho internacional. Con base en las consideraciones que se han hecho valer, se puede decir que el Estado federal viene a significarse por ser la descentralización política por excelencia.

En este punto resulta oportuno señalar que no se debe confundir la descentralización política —propia y característica del Estado federal— con la descentralización administrativa que se puede dar tanto en un Estado federal como en un Estado centralista y la cual puede ser por servicios o por región.

La descentralización por servicios se integra con organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y a los que se responsabiliza de una actividad específica de interés público como en el caso de la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Seguro Social. La descentralización por región se integra con organismos creados para atender y satisfacer las necesidades públicas de una determinada demar-

<sup>6</sup> Mouskheli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Aguilar, 1934, p. 319.

cación territorial como puede ser un estado, un departamento o un municipio.

En este estado de cosas y con objeto de contar con todos los elementos necesarios para clarificar de manera integral la naturaleza del Estado federal, es conveniente agregar a las explicaciones de Tocqueville y Moskheli, la explicación que formula Hans Kelsen. Considera el autor de la *Teoría pura del derecho*, que los fenómenos jurídicos se deben explicar sirviéndose tan sólo de elementos jurídicos y a partir de este planteamiento considera que el Estado es una persona jurídica y como tal es un centro de imputación de derechos y obligaciones, y con objeto de diferenciar al Estado de las demás personas morales, sostiene que el Estado es la personificación del ordenamiento jurídico, que el Estado es el poder coactivo del derecho, afirmación que constituye la tesis central de su teoría general del derecho y del Estado.

Con base en este planteamiento considera que para entender la naturaleza del Estado federal, debe partirse del reconocimiento de que el orden jurídico de un Estado federal se compone de normas válidas para toda la población y aplicables en todo el territorio y a las que se nomina normas federales y normas válidas sólo para determinados núcleos de población, y sólo aplicables en ciertas porciones del territorio y a las que se denomina normas locales. Las normas federales en su conjunto forman un orden jurídico parcial que configuran una comunidad jurídica parcial que recibe el nombre de federación.

Cada grupo de normas locales forma ordenamientos jurídicos parciales que configuran sendas comunidades jurídicas parciales llamadas estados. Con apoyo en este planteamiento, el Estado federal es la comunidad jurídica total de la que se desprenden mediante descentralización, varios ordenamientos jurídicos parciales: el de la federación y el de los estados, integrándose, en consecuencia, por la federación que es una comunidad jurídica parcial y las entidades federativas que forman una variedad de comunidades jurídicas parciales.

La Constitución del Estado federal, que es la comunidad jurídica total,<sup>7</sup> es simultáneamente Constitución de la federación, de las entidades federativas y del Distrito Federal, cada una de las cuales configura una comunidad jurídica parcial.

<sup>7</sup> Consúltese a Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, 1949, p. 334.

Por su parte, los estados miembros, comunidades jurídicas parciales, descansan en la propia Constitución federal y en la Constitución local respectiva de cada uno de ellos.

En este orden de ideas es oportuno precisar que de la naturaleza misma del Estado federal se desprende la existencia de órganos que no forman parte ni de la federación, ni de las entidades federativas, sino que son órganos del Estado federal, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando actúa en calidad de intérprete supremo de la Constitución, así como del poder reformador de la Constitución, toda vez que ésta es la ley que contiene el pacto federal, y por lo mismo dicho órgano no puede formar parte ni de la federación ni de las entidades federativas.

Una vez esclarecida la naturaleza del Estado federal, conviene precisar que cuando un Estado se organiza en forma federal adopta una descentralización política y jurídica que favorece un clima de libertad dentro del cual se busca conciliar unidad y diversidad. Este propósito puede presentar dos modalidades: o bien donde preexiste la unidad se procura garantizar cierta diversidad, o bien donde preexiste cierta diversidad se pretende alcanzar cierta unidad. Por lo tanto, la adopción de una Constitución federal puede obedecer:

- a) Al deseo de varios Estados soberanos e independientes de establecer una unión fuerte,<sup>8</sup> tal y como aconteció en 1789 cuando las trece ex colonias inglesas, poco satisfechas con el funcionamiento de la Confederación de 1778, optaron por federalizarse; lo mismo sucedió en Suiza, que en 1848, conservando el nombre de Confederación, se convirtió en un Estado federal.
- b) Al deseo de un Estado unitario de favorecer la participación de las comunidades públicas internas en el ejercicio del poder supremo, tal y como sucedió en México y en Canadá.

Por último, se puede decir que el siglo XXI tiene un color federalista, ya que en el presente diversos acontecimientos ponen de manifiesto la importancia, relevancia y trascendencia que ha adquirido el federalismo, y anuncian que éste acusará un notable desarrollo; pero asimismo existen

<sup>8</sup> Sobre este punto consúltese a Wheare, K., *Las Constituciones modernas*, Barcelona, Nueva Colección Labor, 1971.

experiencias que ilustran de manera elocuente cómo los regímenes federales inconsistentes pueden dar lugar a fenómenos balcanizadores desintegradores; consecuentemente la idea federalista, ya sea en forma positiva o negativa, estará presente en los procesos de definición política del siglo XXI.

Ejemplo de lo primero es el Tratado de Maastricht, que en los términos propuestos dará lugar a la configuración de un Estado federal europeo, en el que se concilien, en un marco de libertad, la unidad y la diversidad.

Ejemplo de lo segundo son las experiencias del antiguo Estado federalista de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y del Estado federal yugoslavo que por no haber consolidado su régimen federal han dado lugar a movimientos pulverizadores que marchan a contrapelo de la historia.

#### 4.2 *La configuración del sistema federal mexicano*

A partir de la consideración de que la Constitución de la República contiene el programa de gobierno que trasciende sexenios, es necesario analizar los contornos fundamentales de nuestro sistema federal y de esta suerte estar en condiciones de proponer algunas medidas para consolidar y modernizar nuestro federalismo, propósito que ha sido, es y seguirá siendo una idea fuerza en nuestra historia constitucional.

Con este fin resulta pertinente recordar que en nuestro medio siempre se ha entendido que la esencia del federalismo radica en que las partes integrantes de la nación se deben gobernar por sí mismas en todo y cuanto concierne a su régimen interior, en tanto que son gobernadas por la federación en todo cuanto concierne al interés nacional; es por ello que se afirma que lo característico de todo régimen federal radica en que promueve la unidad dentro de la diversidad.

En efecto, desde principios del siglo XIX el grupo liberal se empeñó en hacer de México una nación moderna. Con este fin se pronunció porque se estructurara al país en forma federal ya que consideraban que de esta forma se propiciaría una descentralización política y jurídica favorable a la libertad, en tanto que el pasado colonial y la experiencia iturbidista habían evidenciado, como lo expresó en su oportunidad Miguel Ramos Arizpe, que el centralismo en nuestro medio había conducido a la omnipotencia, al despotismo y a la arbitrariedad.

Las ideas que sostenía el grupo federal encontraban su fundamentación teórica en la obra de Prisciliano Sánchez, *El pacto federal de Anáhuac*, en la que se aclaraba que

Dentro del sistema federal, las provincias no se separan para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado estados soberanos, porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad. Se independizan mutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas pueden hacerlo con mayor interés, con mayor acierto, y para esto tienen un derecho incontestable, así como lo tiene cada ciudadano para ser señor de su casa y sistematizar su régimen doméstico como mejor le acomode.

Pero, sin embargo, ellas aseguran que quieren permanecer siempre como partes integrantes del gran todo de la nación de que son miembros, unidas por el vínculo indisoluble de la federación, bajo una autoridad central que dirija la fuerza en masa, tanto para asegurar a todas y cada una de las agresiones extranjeras como para garantizar su independencia recíproca.

En este orden de ideas y a efecto de precisar los principios básicos del federalismo, Prisciliano Sánchez puntualizó que en un Estado federal, cada entidad federativa debía proceder a “darse la Constitución y leyes peculiares que sean más conformes a su localidad, costumbres y demás circunstancias; pero nunca deberán traspasar los límites de su objeto interior, quedando en todo sujeto a las Leyes de la Federación, y sus consecuencias prevenidas y consagradas en la Constitución general”.

En el terreno de los hechos, la atmósfera política que campeaba en el interior del país después del golpe de Estado iturbidista fue claramente sintetizada por el entonces jefe político de Guadalajara, general Luis Quintanar, cuando al fundar las disposiciones del Plan Provisional para el Estado Libre de Jalisco, expresó:

desconocido el Congreso General, México carece de gobierno central y la nación se encuentra en «estado natural», por ese hecho, las diputaciones provinciales electas popularmente son las únicas con existencia legal y poder autorizado para señalar el camino a seguir... y ellas han señalado la senda federada interpretando el sentir popular.

De aquí que se pueda afirmar, con Reyes Heróles,<sup>9</sup> que en 1824 las realidades ya se habían inclinado por el federalismo, pues antes de que el constituyente tomara alguna determinación, doce provincias de una y otra forma se habían pronunciado por el sistema federal. O el Congreso Constitucional sancionaba este hecho o exponía al país a la disgregación. El federalismo era el medio de unir lo desunido. De no haberse adoptado la decisión federal, México se habría balcanizado, varios países se hubieran desgajado del tronco común: “El federalismo nos era connatural; realidades e ideas nos impulsaban a ser federales, y si el sistema federal no hubiera existido, seguramente lo habríamos tenido que inventar”.

Así, con el propósito de dar respuesta a las inquietudes que en el mismo sentido que Jalisco hicieron valer otras provincias, los miembros de la Comisión de Constitución del Constituyente de 1824 precisaron que consideraban como su primer deber allegarle al Congreso Constituyente

un punto cierto de unión a las provincias, un norte seguro al gobierno federal, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad y energía necesarias para asegurar la Independencia nacional y consolidar la libertad... y a los pueblos una garantía natural y por eso la más firme del uso de sus imprescriptibles derechos, usurpados por tres siglos y rescatados por una guerra de trece años.

Con este fin sometieron a consideración del Congreso Constituyente un proyecto de Acta Constitutiva que en su artículo 5o. sentó las bases del sistema federal y más tarde, siguiendo los lineamientos del Acta Constitutiva y en concordancia con la realidad política que vivía el país, el Congreso Constituyente estructuró al Estado mexicano en forma republicana, democrática, representativa y federal, siendo éste, en consecuencia, el mérito principal de la Constitución de 1824, ya que con ello se creó una atmósfera propicia para que el pensamiento liberal mexicano pudiera desenvolverse por todos los rincones del edificio social.

Con el propósito de evitar que las provincias se dieran Constituciones locales contrarias a la Constitución general, se dispuso en el artículo 31, que las Constituciones de los estados no podían oponerse de modo algu-

<sup>9</sup> Reyes Heróles, Jesús, “Discurso pronunciado en la ceremonia conmemorativa del CL Aniversario de la Suscripción de la Constitución Federal de 1824. En el año de la República Federal y del Senado 4 de octubre de 1974”, *Discursos políticos*, México, PRI-Comisión Nacional Electoral, 1975.

no al acta constitutiva, ni a los que estableciera las Constitución general; y a efecto de evitar que por desconocimiento se pudiera incurrir en error, se precisó que no podrían aprobarse antes de que se sancionara, circulara y publicara la Constitución federal.

Con Jesús Reyes Heróles se puede decir que “los hombres que forjaron la Constitución de 1824, tenían una sólida formación política, no sólo en cuanto a su modo de pensar sino también desde el punto de la estrategia a seguir. Sabían que no es posible todo de un golpe, que hay que sembrar ciertas ideas, ciertos principios y luchar más tarde por ir consiguiendo otros; por ir ampliando las ideas”.

La independencia de México dio paso a un siglo colmado de luchas intestinas. Los problemas sociales y económicos a que se enfrentaba la naciente República se vieron agudizados por la lucha de los grupos políticos y el poderío creciente del ejército, todo lo cual hizo posible que las fuerzas conservadoras se adueñaran del poder y expidieran dos Constituciones centralistas: las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Este periodo de nuestra historia tiene muchas páginas negras que, como acertadamente señala Cosío Villegas, quisiéramos borrar, muchas de las cuales tuvieron como principal protagonista al general Santa Anna, que ocupó por vez primera la Presidencia de la República del 16 de mayo al 1o. de junio de 1833, para con posterioridad asumir en diez ocasiones más, y por breves periodos de tiempo, la titularidad de la Presidencia de la República, ejerciendo por última vez el poder del 20 de abril de 1853 al 9 de agosto de 1855.

Durante los gobiernos en que Santa Anna preside pero no gobierna, Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora adoptaron diversas medidas que en su conjunto configuraron la llamada prerreforma.

Los conservadores, descontentos con las reformas emprendidas por Gómez Farías, le solicitaron al general Santa Anna que eliminara al grupo liberal del control político del país, para lo cual el general promovió el cambio de la forma de organización política federalista por una centralista. Con este fin, se dieron a conocer las Bases para la Nueva Constitución, a través de las cuales se delineaba el perfil del régimen centralista, en el que los gobiernos estatales dejaban de ser autónomos para convertirse en departamentos sujetos al gobierno central.

El cambio de organización política sirvió de pretexto para que Texas, argumentando su oposición a la forma de gobierno centralista, declarara

su independencia, lo que a su vez fue el detonador de la guerra que más tarde sostendría nuestro país con los Estados Unidos, y a consecuencia de la cual se perdió más de la mitad del territorio nacional.

Zacatecas, al igual que otros estados, se opuso al proyecto de gobierno centralista y levantó un ejército que puso a las órdenes de Francisco García Salinas, al cual el general Santa Anna salió a combatir y después de derrotarlo, imponer severas sanciones al estado zacatecano.

También durante este periodo las autoridades del estado de Yucatán, que en ese entonces comprendía a los actuales estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, desconocieron a las autoridades centrales hasta en tanto no se restableciera en la República el régimen federal.

Toda vez que la Constitución de 1843, llamada las Bases Orgánicas, confirmó la organización centralista adoptada por la Constitución de 1836, esta atmósfera convulsa e inestable se proyectó hasta 1847 cuando se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas que restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y con ello la organización federalista de la República mexicana.

#### 4.3 *El federalismo como “idea fuerza” que se requiere materializar*

En virtud de que el principio federativo delineado por las Constituciones de 1824 y 1847 fue ratificado y confirmado por las Constituciones de 1857 y 1917, se puede afirmar que una de las “ideas fuerza” de nuestra historia constitucional ha sido, es y seguirá siendo la consolidación de nuestro sistema federal.

Sin embargo, en contra de este propósito, en la práctica ha operado un proceso centralizador en el terreno administrativo, proceso que se ha dado tanto de la federación respecto de los estados, como de los estados con relación a los municipios.

El proceso ha sido tal, que en el presente se está generando un consenso en el sentido de que dicho proceso centralizador ha entrado en la etapa no sólo de los rendimientos decrecientes, sino de los rendimientos negativos y, por lo mismo, voces autorizadas han insistido en la necesidad de vigorizar y fortalecer las bases fundamentales del Estado federal.

En nuestra opinión, el fortalecimiento del pacto federal reclama, en primer término, que las autoridades federales no contemplen con desdén

los intereses de las entidades federativas sino que, por el contrario, deben tener en todo tiempo presente que las autoridades estatales y municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales.

Al respecto resulta pertinente precisar que muchas desviaciones de nuestro federalismo encuentran su origen en el hecho de que frecuentemente se explica al régimen federal como integrado por niveles de gobierno, lo que determina que se le entienda en forma piramidal, y que como resultado de ello se coloque al gobierno federal en la parte superior, al de los estados en la parte intermedia y a los gobiernos municipales en la parte inferior.

Sin embargo, esta explicación choca con la naturaleza del sistema federal ya que éste se integra con órbitas competenciales concéntricas y de conformidad con las cuales las autoridades federales, las estatales y las municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales.

Es por ello que las reglas esenciales de un Estado federal son las que regulan la distribución de competencias entre los poderes de la federación, de los estados y de los municipios, las relaciones entre esos órganos, su composición y reclutamiento, todas las cuales se encuentran establecidas en la Constitución federal, que es por lo mismo la ley en la que se precisan los contornos del pacto federal.

Con base en estas consideraciones se puede decir que de la naturaleza misma del Estado federal deriva el principio de supremacía constitucional sobre los poderes constituidos, ya sean de la federación, de los estados o de los municipios.

También la consolidación del régimen federal requiere que en respuesta a una de las aspiraciones más sentidas por los habitantes de las entidades federativas se aliente el establecimiento de polos de desarrollo a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional y se fortalezca, asimismo, la participación de los gobiernos estatales y municipales en los programas de desarrollo regional, tareas en las cuales las autoridades locales, con una adecuada formación federativa, deben vigilar que en todo tiempo se respeten los derechos de sus respectivas entidades.

Igualmente se deben vigorizar los procesos de descentralización administrativa del gobierno federal, toda vez que éstos apoyan los procesos de descentralización política.

Así, a efecto de inocular a través de la descentralización administrativa un nuevo estilo de practicar el federalismo, se propone confiar a los cuadros locales la aplicación de las leyes federales cuya formulación le corresponde al Congreso de la Unión.

Asimismo considero necesario seguir alentando el sistema delegacional del gobierno federal, confiriéndole a las autoridades delegacionales mayor poder de decisión, pero también aclarándoles que no deben usar este poder con actitudes soberbias frente a los gobiernos estatales y municipales, sino que deben actuar con espíritu federalista.

Entre los campos más propicios para acentuar el proceso descentralizador figuran diversas entidades paraestatales que integran el área de bienestar social: educación, salud, alimentación y vivienda, así como diversos organismos relacionados con la hacienda pública y la justicia federal.

Por otra parte, voces autorizadas han señalado la necesidad de continuar descentralizando la ubicación de aquellas entidades del sector paraestatal, ya sean organismos descentralizados, fondos, fideicomisos y comisiones que por la naturaleza de sus funciones o por el campo en el que ubican su acción, pueden trasladarse a diversas entidades federativas en un sistema gradual, calendarizado, participativo y ordenado.

Finalmente, con el propósito de favorecer que todos seamos gestores del fortalecimiento de nuestro federalismo, se requiere que las diversas instituciones educativas estimulen el reconocimiento respecto a la manera como cada entidad federativa ha contribuido a la forma de ser nacional, así como que se conozca, aprecie y respete su singularidad en cuanto entidad federativa.

Pero el propósito de alcanzar la unidad en la diversidad, objetivo modular del sistema federal, también requiere promover que los habitantes de cada entidad federativa no sólo conozcan la historia nacional y la historia de su localidad, sino que asimismo tengan una idea clara sobre la forma de ser de las demás entidades constitutivas de la federación mexicana y de esta forma evitar que nuestra realidad federal sea la suma de 32 ínsulas estatales y sentar las bases para que todo mexicano, con independencia de su lugar de origen, considere como propio lo que ocurra en cualquier rincón del edificio nacional.

## 5. GÉNESIS Y DESARROLLO DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

### 5.1 *Configuración de las decisiones políticas y jurídicas fundamentales*

Las generaciones hacedoras de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución, tuvieron el propósito común de hacer de México un Estado de derecho, es decir, un Estado en el cual el ejercicio del poder se encuentre subordinado al derecho, un Estado en el que gobiernen las leyes y no los hombres, o si se prefiere, un Estado en el que gobiernen los hombres con apego a las leyes, pero el propósito de configurar un Estado de derecho no se agota en un momento, no se agota con la expedición de los textos constitucionalistas, sino que es un proceso normativo que se proyecta en el tiempo, y que se vertebra a través de la elaboración de las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones que en conjunto integran al derecho positivo.

Sin embargo, la expedición de los ordenamientos jurídicos necesarios para configurar a México como un Estado de derecho se vio obstaculizada por las luchas políticas que se libraron durante el siglo XIX, primero entre federalistas y centralistas en lo interior, y con los Estados Unidos de Norteamérica en lo exterior, y más tarde, entre liberales y conservadores en lo interior y contra las fuerzas invasoras francesas en lo exterior.

No obstante ello, un somero análisis retrospectivo de nuestra historia constitucional permite apreciar cómo se han venido configurando nuestras decisiones políticas y jurídicas fundamentales y como éstas se han ido sumando para configurar nuestra realidad política constitucional presente. Dicho análisis singularizaría los siguientes momentos:

- Un primer paso se dio en 1810 cuando el pueblo orientado y conducido por Hidalgo luchó por su independencia y decretó la abolición de la esclavitud a efecto de restituir a los naturales de éstas tierras en el goce de los derechos que le habían sido arrebatados.
- Un paso más se dio en 1814, cuando Morelos, consciente de que el propósito de independizar al país y organizarlo como una nación moderna hacía necesario que se delinearan las decisiones políticas y jurídicas fundamentales con apego a las cuales se quería modelar al país, para lo cual promovió la integración y configuración del

- Congreso Constituyente de Chilpancingo, que estructuró a la naciente nación Mexicana en forma republicana, democrática y representativa.
- Otro momento significativo se sucedió en 1824, cuando el Congreso Constituyente de 1824 puso fin al remedo de imperio iturbidista, y reafirmó el principio republicano y atendiendo a la realidad que en ese momento vivía el país y con el fin de unir lo desunido organizó al Estado en forma federal.
  - “De no haberse adoptado la decisión federal, México se habría balcanizado, varias regiones se hubieran desgajado del tronco común... el federalismo nos era connatural, realidad e ideas no impulsaban a ser federales, y si el sistema federal no hubiera existido seguramente lo habríamos tenido que inventar”.<sup>10</sup> Así, el Congreso Constituyente de 1824 a través de la adopción del sistema federal procuró fomentar la unión respetando la diversidad.
  - Otro paso importante se dio con la Revolución Liberal de Ayutla, que puso fin a los gobiernos dictatoriales de Santa Anna, gobiernos durante los cuales no se respetaba ningún derecho y la ley suprema era la voluntad del dictador. De aquí que al triunfo de dicha revolución se haya convocado al Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1857 en la que, con el propósito de consolidar a México como un Estado de derecho, se afirmó, con elocuencia, que los derechos del hombre son el origen, centro y finalidad de las instituciones políticas y jurídicas, estableciéndose definitivamente un sistema de control constitucional por vía y órgano jurisdiccional, conocido como juicio de amparo.
  - En la configuración de nuestro Estado de derecho también revisten una importancia subrayada las Leyes de Reforma toda vez que a través de las mismas se separó a la Iglesia del Estado, y se precisó que si bien la ley no debe intervenir en las conciencias, la Iglesia no debe intervenir en la política.
  - En el diseño de nuestro perfil constitucional también destacan las guerras de Intervención y de Imperio, ya que a través de ellas se confirmó y se ratificó que era decisión del pueblo mexicano estructurarse con apego al principio republicano. Es por ello que Cosío Villegas afirma que “con el triunfo juarista, todos comprendie-

<sup>10</sup> *Idem.*

ron que la Reforma, la República y la patria resultaban desde aquel instante la única bandera nacional”.<sup>11</sup>

- El porfiriato se caracterizó por favorecer la perpetuación de los hombres en el poder, el acaparamiento de la tierra, la configuración de inmensos latifundios, el despojo a la nación de sus derechos sobre los recursos del subsuelo, y un régimen de explotación sin garantías para el trabajador. Así, con objeto de corregir estos entuertos políticos, económicos y sociales se van a suceder el Plan de San Luis y el movimiento político de Madero, el Plan de Ayala y el movimiento social de Zapata, el Plan de Guadalupe y el movimiento constitucionalista de Carranza. Todos estos acontecimientos configuraron, en su complejo global, la llamada revolución social que hizo posible la promulgación de la Constitución de 1917, que sienta las bases para la configuración de nuestra democracia social la cual parte de la consideración de que se puede alcanzar el bienestar social sin necesidad de sacrificar la libertad si el Estado interviene en la vida económica en representación de los intereses de la comunidad y orienta el desarrollo de las fuerzas económicas. Con este fin se formulan las disposiciones contenidas en los artículos 3, 27, 28 y 123 constitucionales, que en su conjunto configuran el núcleo de lo que se ha dado en llamar la Declaración de Derechos Sociales.

## *5.2 Cotejo entre las Constituciones individualistas y liberales y la Constitución social vigente*

Con base en las consideraciones que se han hecho valer se puede decir que a través de nuestra historia constitucional se puede apreciar una cierta unidad, ya que las generaciones hacedoras de la Independencia, de la Revolución Liberal de Ayutla, de la Reforma y de la Revolución Social, configuraron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que conforman nuestro régimen constitucional vigente al que se puede caracterizar en una apretada síntesis de la manera siguiente: República democrática, representativa, presidencial y federal, organizada con apego a los principios de soberanía del pueblo, separación de poderes y separación

<sup>11</sup> Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SEP, 1957.

de las iglesias del Estado, y en el cual los derechos del hombre o garantías individuales, los derechos ciudadanos o derechos políticos y los derechos sociales o garantías sociales, precisan las finalidades humanas, políticas y sociales que se pretenden alcanzar.

Pero asimismo, resulta claro que como resultado de las decisiones políticas y jurídicas fundamentales adoptadas y positivizadas por el Congreso Constituyente de 1916-1917, los principios rectores de las Constituciones individualistas del siglo pasado difieren sustancialmente de los principios fundamentales de la Constitución vigente, pudiéndose apreciar las siguientes diferencias fundamentales:

- Las Constituciones individualistas tuvieron como idea central “la igualdad de las personas”, en tanto que el principio fundamental de la Constitución social radica en considerar a la igualdad, no sólo como punto de partida sino también concomitantemente como meta o aspiración del orden jurídico.
- En tanto que las Constituciones individualistas se orientaron, como señala Radbruch, hacia un hombre, al que se supuso en abstracto, igual a los demás, nuestra Constitución social considera al hombre como miembro de un grupo social cuya situación repercute en el estado que guardan los demás miembros de la colectividad.
- En tanto que las Constituciones individualistas y liberales procuraron preservar ciertos principios que estimaron fundamentales y para lo cual formularon sendas declaraciones de Derechos del Hombre, la Constitución social tutela, además, intereses de los grupos sociales, y por lo mismo, la Declaración de los Derechos del Hombre se ve complementada con una Declaración de Derechos Sociales.
- Las Constituciones liberales partieron de la consideración de que el mejor Estado era el que gobernaba menos y por lo mismo le exigieron que asumiera una actitud abstencionista y limitara su acción a la defensa exterior, a la salvaguarda del orden interior y a la administración de ciertas empresas que dada su naturaleza no fueran susceptibles de ser administradas por los particulares, en tanto que nuestra Constitución vigente establece las bases para que el Estado intervenga en la vida económica con objeto de salvaguardar los in-

- tereses de la colectividad y oriente el desenvolvimiento de las fuerzas económicas a efecto de preservar el interés general.
- En tanto que las Constituciones del siglo XIX estructuraron el derecho de propiedad como un derecho a usar, disfrutar y disponer libremente de una cosa, nuestra Constitución social considera que el derecho de propiedad debe desempeñar una función social.
  - En tanto que las Constituciones individualistas y liberales fueron omisas en relación a la propiedad originaria de la nación respecto a las tierras, aguas y recursos naturales, la Constitución social no sólo afirma en forma por demás clara y categórica dichos principios, sino que además precisa que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.
  - En tanto que las Constituciones individualistas y liberales condicionaron la expropiación por causa de utilidad pública al pago de una indemnización previa, nuestra Constitución social sustituye la condición de “previa indemnización” por la de “mediante indemnización” con objeto de evitar que se supedite un interés público inaplazable a las posibilidades de indemnización previa o simultánea por parte del Estado, pues ello equivaldría a colocar el interés privado sobre el interés público.
  - En tanto que las Constituciones individualistas regularon la tenencia de la tierra considerando iguales a todos sus propietarios, el derecho agrario que se desprende de nuestra Constitución reconoce la existencia de pequeños propietarios ejidatarios y trabajadores del campo, y para cada grupo establece un régimen diferente.
  - En tanto que las Constituciones liberales consideraron a la empresa patrimonio exclusivo del empresario, como una unión accidental de capital, trabajo y administración, nuestra Constitución vigente adopta una concepción integradora que concibe a la empresa, no sólo como un mecanismo económico de producción, sino también como un organismo protector de las personas que la integran; es decir, a una empresa fundada en la contratación individual en la cual las condiciones de trabajo eran dictadas por los patrones exclusivamente le sucede una empresa solidaria en la que los di-

versos factores que la integran intervienen en la determinación de las condiciones generales de trabajo.<sup>12</sup> De aquí que en la época presente se conciba a la empresa como la asociación de capital, trabajo y administración en la consecución de una finalidad social comunitaria.

- En tanto que las Constituciones liberales determinaron que las condiciones de trabajo, salario, duración de la jornada de trabajo, etcétera, debían regularse de conformidad con la ley de la oferta y la demanda, nuestra Constitución considera que las condiciones de trabajo siempre deben respetar las condiciones mínimas de vida que garantiza el artículo 123 constitucional.
- En tanto que las Constituciones liberales no le brindaron atención al trabajador que veía minadas sus facultades de trabajo o sus posibilidades a causa de una enfermedad o accidente de trabajo, la Constitución vigente dispone la configuración de un régimen de seguridad social que proteja a la persona contra los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarla de su capacidad de trabajo o de ganancia.
- En tanto que las Constituciones liberales reconocieron el derecho de todas las personas a la educación, la Constitución vigente determina que es un deber de los padres, de la sociedad y del Estado, coadyuvar en la realización de la función social educativa a efecto de que cada ser humano cuente con los elementos necesarios para convertirse en un agente de transformación y mejoramiento de la sociedad.
- En tanto que las Constituciones liberales protegieron a todos por igual, la Constitución vigente protege, en forma prioritaria, a las mayorías de escaso poder económico frente a los grupos minoritarios poderosos.
- En tanto que las Constituciones liberales sentaron las bases fiscales para que se grabara a todos por igual, el derecho fiscal que se desprende de nuestra Constitución debe procurar una redistribución del ingreso a través de la política fiscal.
- En tanto que las Constituciones liberales establecieron las bases para la estructuración de un sistema que penalizaba al delincuente,

<sup>12</sup> Consúltese al efecto a Cueva, Mario de la, *Panorama del derecho mexicano: síntesis del derecho del trabajo*, México, UNAM, 1965.

los principios fundamentales que en esta materia contiene nuestra Constitución parten de la consideración de que se debe procurar ante todo y sobre todo la regeneración del infractor.

- Por último, se ha dicho y con razón que en tanto que el derecho individualista reguló el comportamiento humano “en” sociedad, el derecho social regula el comportamiento humano, “en”, pero fundamentalmente, “para” la sociedad, ya que tiene la legítima pretensión de ser una fuerza activa al servicio de la vida; un instrumento de la comunidad para garantizar a la persona la satisfacción de las necesidades que se desprenden de la naturaleza humana.

### *5.3 La reforma de la Constitución en el marco del Estado de derecho*

El propósito de hacer de México un Estado de derecho no se agota en la expedición de los textos constitucionales ni en la configuración de las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de conformidad con las cuales se debe regir la vida en sociedad, sino que además se requiere que se expidan las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos e instructivos que en su conjunto integran a nuestro derecho positivo.

Asimismo, resulta pertinente tener presente que la estrecha vinculación que existe entre la vida social y su expresión normativa exige que todo derecho positivo cuente con mecanismos que permitan adaptar sus disposiciones a los cambios que reclame la realidad social. En consecuencia, el Estado de derecho no implica inmovilidad, sino que, por el contrario, presupone oportuna revisión de las normas jurídicas, incluidas las constitucionales.

Como resultado de ello y con apego a los principios del constitucionalismo, las democracias contemporáneas han creado la institución del poder reformador de la Constitución al que también se llama poder constituyente permanente, y cuya función primordial consiste en armonizar, en forma continúa, los principios políticos y jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución con los cambios que reclame la realidad social.

Con apego a estas consideraciones, en el artículo 135 de nuestra Constitución vigente se configura al poder reformador de la Constitución a través de la actividad concertada del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, toda vez que en dicho artículo se dispone lo siguiente:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Con apego a estas disposiciones, en el periodo comprendido del 8 de julio de 1921, hasta el 25 de junio de 2005, se promulgaron 161 decretos de reformas y/o adiciones a la Constitución y 11 fe de erratas que han modificado 100 artículos constitucionales, así como la denominación de dos títulos y cuatro artículos transitorios; ahora bien, si se atiende al número de veces que a través de los referidos decretos se han reformado los artículos constitucionales, los cambios suman 417, pero si a éstos se le agregan tres reformas que han experimentado la denominación de dos títulos y las diez reformas y adiciones que han experimentado cuatro artículos transitorios, entonces los cambios ascienden a 430. Sin embargo, esta cifra puede inducir a error, ya que la reforma a un artículo puede comprender uno o varios párrafos, incisos o fracciones y cada una de estas modificaciones, por ser de naturaleza constitucional son, por lo mismo, importantes, relevantes y trascendentes, por lo que en caso de contabilizarse todos y cada uno de estos cambios, ello dará como resultado que aumente sensiblemente el número de modificaciones experimentadas por la ley suprema. Así, a través de la actuación del Poder Constitucional Reformador se han ajustado las disposiciones constitucionales a los cambios que ha reclamado la realidad, lo que ha hecho posible que la Constitución de 1917 haya alcanzado una vigencia histórica mayor a la que tuvieron todas nuestras leyes supremas anteriores.<sup>13</sup>

Pero la consolidación del Estado de derecho, asimismo, supone la necesidad de promover una revisión sistemática de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones que en su conjunto integran a nuestro derecho positivo.

<sup>13</sup> Consúltese al respecto la obra *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios, 1917-1990*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1990.

Al respecto cabe señalar que si se parte de la consideración de que el planteamiento correcto de un problema implica la mitad de su solución, entonces la realización de esta tarea reviste una importancia subrayada por cuanto ello permitirá, por una parte, conocer el universo integral de disposiciones que en su conjunto integran nuestro derecho positivo y, por otra, apreciar cuáles de ellas responden satisfactoriamente a las necesidades del presente y cuáles resultan obsoletas.

Con relación a esta materia se debe tener presente, como lo señala Diego Valadés,

la norma jurídica es un obstáculo al cambio cuando: no es conocida, es confusa, es contradictoria, es deficiente o insuficiente, es excesiva, es precaria, es limitativa. Para que el derecho cumpla con una función promocional debe auspiciar la cohesión y la identidad del sistema sociopolítico. El orden jurídico se erosiona cuando su transitoriedad acaba por hacerlo irrelevante, cuando su prolijidad acaba por hacerlo inaplicable, o cuando su intangibilidad acaba por hacerlo innecesario.<sup>14</sup>

Así, con objeto de tener un conocimiento claro y preciso sobre los contornos de nuestro derecho positivo y procurar su modernización, se requiere que a través de la jurismática o informática jurídica se aplique la información automatizada al campo del derecho y se difundan de manera sistematizada y tematizada las disposiciones jurídicas que regulan cada uno de los campos de la vida en sociedad. Ello permitirá, por una parte, que los servidores públicos tengan en todo tiempo presente el marco jurídico vigente en el que se deben apoyar los procesos de toma de decisiones políticas y, por otra, que toda persona pueda contar con un conocimiento preciso de cuál es el marco jurídico vigente en un campo determinado.

En esta materia se le debe conferir prioridad a la sistematización del marco jurídico que incide en las responsabilidades de la administración pública federal, tanto central como paraestatal, ya que la modernización de la administración pública debe tener como cauce, por lo que al Estado respecta, un estricto respeto de los servidores públicos al principio de legalidad.

Al respecto, es oportuno precisar que entre la política, el derecho y la administración existen vasos comunicantes por cuanto a través de la po-

<sup>14</sup> Valadés, Diego, "La calificación electoral en América Latina", *Derecho y legislación electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 253.

lítica se definen los fines por alcanzar, y se determinan los principios e instituciones conforme a los cuales se debe regir la vida en sociedad; al derecho le corresponde conferirle expresión normativa y vida institucional a los principios delineados a través de la política; a la administración le corresponde proporcionar los medios para alcanzar los fines propuestos por la política y que han sido institucionalizados por el derecho. Como resultado de ello se puede decir que entre política, derecho y administración no sólo existen relaciones, sino que, además, éstas son estrechas.

Con base en estas consideraciones se pueden formular las siguientes afirmaciones: primero, toda política que ha alcanzado un triunfo popular deberá expresarse y consolidarse a través de normas jurídicas y aplicarse a través de una organización administrativa; segundo, la administración no puede desvincularse ni actuar al margen del derecho y, tercero, la concertación debe tener en todo tiempo como marco y límite las disposiciones contenidas en la ley.

Estas consideraciones deben orientar y conducir la actuación de la administración pública la que, por otra parte, debe trascender los enfoques tradicionales con apego a los cuales se le ha estudiado.

En efecto, para una corriente, la administración pública es considerada con un enfoque puramente legalista, lo que ha ocasionado que se le enmarque dentro de un sistema de normas rígidas en el que se busca, ante todo y sobre todo, la legalidad formal de los actos, actitud que da como resultado la formación de un tipo de funcionario que conoce el derecho, pero desconoce la administración.

Para otra corriente la administración pública es contemplada con un enfoque puramente eficientista, es decir, como un complejo mecánico de órganos cuyo funcionamiento debe servir al interés público en forma económica y eficiente, soslayándose si su acción se ajusta o no a la norma legal vigente. Esta manera de entender a la administración pública da como resultado la formación de funcionarios tecnócratas que, si bien conocen la administración a través de su actuación, atentan contra la esencia misma de todo Estado de derecho.

En mi concepto, resulta claro que estos enfoques no resultan excluyentes uno respecto del otro sino que, por el contrario, son complementarios, puesto que la legalidad y la eficiencia deben ser las características de la administración pública de la época contemporánea.

Con base en las anteriores consideraciones, se puede decir que el perfil profesional del servidor público de nuestros días se conforma con do-

sis variables de conocimientos políticos, jurídicos y administrativos, debiéndose poner el acento en uno u otro elemento en función de las características inherentes a la responsabilidad que entraña cada cargo.

Por otra parte, resulta claro que cada gobierno, independientemente de que existen normas que regulan su actuación, procura imprimir su sello personal a su gestión y asimismo, resulta evidente que las instituciones funcionan y vibran de conformidad al talento de quienes las encarnan y las protagonizan en un momento determinado.

#### 5.4 *Las reformas constitucionales en materia electoral (1917- 2006)*

En nuestra Constitución federal de 1917 se configuraron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que deben regular la vida en sociedad y entre ellas figura el sistema de elección directa para los cargos de representación popular, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y en el municipal, principio que ha permitido unificar al sistema electoral mexicano.

A partir de entonces, tanto el gobierno como los partidos políticos y el cuerpo ciudadano han promovido diversas acciones con objeto de perfeccionar y mejorar a nuestro sistema democrático, y de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- *La reforma constitucional de 1933*, a través de la cual se precisó que el presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.
- *La reforma constitucional de 1953*, a través de la cual se precisó la igualdad política y jurídica de la mujer y el varón, lo que vino a significarse por cuanto dada la conformación demográfica de la población mexicana, la incorporación de la mujer a la vida política dio como resultado que prácticamente se duplicara la dimensión del cuerpo electoral.

En el texto original del artículo 34 de la Constitución de 1917 se dispuso que tendrían la calidad ciudadana “los mexicanos mayores de 18 años, siendo casados o de 21 años siendo solteros y

que en uno y otro caso tuvieran un modo honesto de vivir”; no obstante que con apoyo en dicho artículo las mujeres podían haber reclamado que se les reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de usos y costumbres heredados del pasado determinó que durante la primera mitad del presente siglo se interpretara dicha disposición en el sentido de que las mujeres no eran titulares de los derechos políticos;

- *La reforma constitucional de 1963*, a través de la cual se delinearon los contornos originales del sistema de diputados de partidos que puso fin a la existencia en el Congreso de un partido único al hacer posible la representatividad de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. Este sistema fue puntualizado a través de la reforma de 1972.
- *Las reformas constitucionales de 1970*, que disminuyeron el requisito de edad para ser ciudadano y otorgaron la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir 18 años de edad, con lo que se amplió la dimensión del cuerpo electoral; dos años más tarde, en 1972, se redujo la edad mínima requerida, en ese entonces, para ocupar los cargos de diputado federal y senador.
- *La reforma constitucional de 1977*, que vino a significarse por cuanto a través de la misma se precisó la naturaleza y las finalidades de los partidos políticos y por cuanto sentó las bases para que se sustituyera el sistema electoral mayoritario integral para la conformación de la Cámara de Diputados y en su lugar se adoptara un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.
- *La reforma constitucional de 1987*, a través de la cual se acentuó el carácter mixto de nuestro sistema electoral al precisarse que la Cámara de Diputados se debe integrar con 500 representantes, de los cuales 300 se deben elegir por medio del sistema mayoritario (60%) y 200 por el sistema de representación proporcional (40%); asimismo cabe destacar que a través de esta reforma se sentaron las bases constitucionales para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- *La reforma constitucional de 1990*, cuya importancia, relevancia y trascendencia es triple:

En primer término, la reforma en comento viene a significarse por cuanto a resultas de ella se precisó en el artículo 41 constitucional que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley; asimismo se dispone que dicha función se debe realizar a través de un organismo público que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y el cual se deberá guiar por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En segundo término, dicha reforma constitucional reviste una importancia subrayada toda vez que a resultas de la misma se dispuso la creación de un Tribunal Federal Electoral, al que se le confirió el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, y cuyos magistrados y jueces instructores, por disposición expresa de la Constitución, sólo son responsables ante el mandato de ley.

En tercer término, cabe destacar que a través de la reforma constitucional que nos ocupa se precisaron, en el artículo 41 constitucional, las bases para configurar un sistema de medios de impugnación que se conforma con recursos administrativos y jurisdiccionales, sistema que tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, así como conferirle definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

— *La reforma constitucional de 1993* también viene a significarse por un triple motivo:

En primer término, porque a través de ella se puso fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se sentaron las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que comprende dos momentos, uno administrativo que tiene lugar en el seno de los consejos del Instituto Federal Electoral (Consejo General, consejos locales y consejos distritales) y otro jurisdiccional que tiene lugar en las salas de Primera y Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

En segundo término, la reforma de 1993 viene a significarse por cuanto a través de la misma se le confirió al Tribunal el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y al efecto se le creó una Sala de Segunda Instancia competente para resolver los recursos de reconsideración que interpongan los partidos políticos en contra de las resoluciones que emitan en primera instancia, tanto la Sala Central como las salas regionales con relación a los recursos de inconformidad que en torno a los resultados de la jornada electoral presenten los partidos políticos.

En tercer término, la reforma que nos ocupa reviste particular relevancia toda vez que a través de la misma se sentaron las bases para transitar de un sistema mayoritario integral del Senado a una cámara en cuya composición se le da cabida a senadores de minoría al lado de los de mayoría. En efecto, a resultas de la reforma de referencia se precisó en el artículo 56 constitucional que para integrar la Cámara de Senadores se elegirían, en cada estado y en el Distrito Federal, ya no dos sino cuatro senadores, de los cuales tres serían electos según el principio de votación de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría.

- *La reforma constitucional del 19 de abril de 1994* instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República y a través de la cual se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente y cuyo propósito medular consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE mediante el cambio en la forma de su integración.

Se puede decir que la reforma constitucional de 1994 preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990, reiteró que todas las actividades relacionadas con el proceso electoral se deben orientar y conducir por los principios de certeza, objetividad, legalidad e imparcialidad delineados en 1990, pero se agregó el principio de independencia por ser éste el objetivo primordial de la reforma.

Los cambios constitucionales aprobados sentaron las bases para que a través de la reforma legal correspondiente se desplazara el

centro de poder de decisión en el Consejo General del IFE, que es el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en materia de organización de las elecciones, toda vez que si bien dicho órgano siguió teniendo una composición tripartita, los partidos políticos tendrían a partir de entonces voz pero no voto, lo que quiere decir que el factor de decisión durante el proceso electoral federal de 1994 recayó en los consejeros ciudadanos que eran seis y que tenían un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos que en ese entonces eran cinco y en los cuales, además, figuraban los representantes de la mayoría y de la minoría de cada Cámara, que tenían un signo político diferente.

- *La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1o. de julio de 1994*, a través de la cual se modificó la fracción primera del artículo 82, y se suprimió la exigencia de que quien aspirara a ocupar el cargo de presidente de la República tenía que acreditar, no sólo ser mexicano por nacimiento, sino además ser hijo de padres mexicanos por el mismo concepto, y en su lugar se dispuso que quien aspire a ocupar el referido cargo debe tan sólo acreditar ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicano y haber residido en el país al menos durante veinte años. En torno a esta debatida reforma consúltese, en el capítulo II de esta obra, el punto 2, relativo a los requisitos exigidos para ocupar un cargo de representación popular.
- *La reforma constitucional de 1996* viene a significarse por un quintuple motivo: 1) por las determinaciones que se adoptaron en relación a la composición de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores; 2) por el sistema que se adoptó para la calificación de la elección presidencial; 3) por la independencia que se confirió al Consejo General del IFE para organizar las elecciones federales; 4) por las atribuciones que se le confirieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y 5) por las reformas que le confieren a los defensores el derecho fundamental de elegir al jefe de gobierno del Distrito Federal.

*En relación con la conformación de la Cámara de Diputados* se acordó en primer término, que ningún partido podrá contar con más de 300

diputados por ambos principios, es decir, tanto por mayoría como por representación proporcional; como resultado de ello se redujo el número máximo de diputados que pueda tener un partido político de 315 a 300, es decir, del 63 a 60% del total de integrantes de la Cámara. Esta determinación da como resultado el que los partidos minoritarios tengan garantizada, en conjunto, una representación cameral del 40%, lo que equivale a 200 curules.

La segunda determinación en relación a la Cámara de Diputados consiste en la decisión adoptada en el sentido de que ningún partido podrá tener un número de legisladores por mayoría y representación proporcional cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara exceda en 8% al porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. Consecuentemente, a través de esta fórmula se busca reducir el margen de sobrerrepresentación que pueda tener un partido a un máximo de ocho puntos porcentuales.

*En relación con la conformación de la Cámara de Senadores*, la reforma constitucional de 1996 conservó la composición numérica del Senado adoptada en 1993 (128 senadores) pero dispuso que a partir de 1997 la Cámara se debe integrar con 64 senadores de mayoría, 32 electos a través del sistema de primera minoría en cada entidad federativa y 32 senadores de representación proporcional electos en una circunscripción que comprende a todo el territorio nacional.

Asimismo cabe señalar que a través del decreto de reformas constitucionales de agosto de 1996 se ratificó la decisión adoptada en 1993 en el sentido de que la Cámara se renovará en su totalidad cada seis años; en razón de lo anterior y toda vez que los dos senadores de mayoría y el senador de la primera minoría de cada entidad federativa fueron electos en 1994 para ejercer el cargo por seis años y que en la consulta electoral de 1997 tan sólo se eligieron los 32 senadores de representación proporcional, que duraron en su cargo poco menos de tres años, por lo que no fue sino con motivo de las elecciones del año 2000 que se procedió a la renovación integral del Senado y se eligieron simultáneamente a los senadores de mayoría, a los senadores de primera minoría y a los senadores electos a través del sistema de representación proporcional.

*En relación con la calificación de la elección presidencial* cabe señalar que hasta el 22 de agosto de 1996 la fracción I del artículo 74 disponía que le correspondía a la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexica-

nos, procedimiento al que la doctrina denominó de “hetero calificación” toda vez que sus contornos esenciales eran los siguientes:

Una vez que los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos, habían emitido su voto en favor del candidato que estimaban mejor capacitado para ocupar la más alta magistratura de la República, le correspondía a la Cámara de Diputados fungir como Colegio Electoral y declarar electo presidente de la República a la persona que hubiera obtenido el mayor número de votos en las elecciones que al efecto se hubiesen celebrado. Al respecto cabe puntualizar que a través de la reforma constitucional publicada en el *DOF* de 3 de septiembre de 1993 se adicionó dicha fracción y se precisó que la calificación de referencia se haría en la forma que determinara la ley y que la resolución que se adoptara sería definitiva e inatacable, términos que ilustran en forma por demás clara el peso, rango y jerarquía que tenía dicha resolución.

Así las cosas y a resultas de la reforma constitucional de 1996 se reformaron, entre otros, los artículos 41, 74 y 99 constitucionales que definen el procedimiento que se deberá observar en la calificación de la elección presidencial de 2000 y el cual, en breves rasgos, es el siguiente:

- 1) De conformidad a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, fracción III párrafo séptimo, le corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral formular el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.
- 2) Con apego a lo dispuesto por el artículo 99 constitucional, al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior, hecho lo cual dicha Sala deberá realizar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.
- 3) Finalmente, en el artículo 74 constitucional se precisa como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*En relación con la conformación del Instituto Federal Electoral (IFE)* se acordó modificar la composición del Consejo General con objeto de consolidar la autonomía de dicho Instituto respecto de los poderes públicos, de manera tal que el secretario de Gobernación, que hasta entonces fungía como representante del Ejecutivo, dejó de presidir y formar parte de este órgano, en tanto que los consejeros del Poder Legislativo a partir de entonces estarán representados con voz pero sin voto. Como resultado de ello se modificó la integración del Consejo General del IFE y se estableció que la toma de decisiones le corresponderá a los ocho consejeros electorales (nueva figura jurídica que sustituyó a la de consejeros ciudadanos que a su vez sustituyó a la de consejeros magistrados) y al presidente de este órgano, pues son los únicos que cuentan con derecho a voto dentro de dicho organismo.

*En materia jurisdiccional electoral*, se dispuso que le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver los conflictos que se susciten con motivo de la constitucionalidad de las leyes electorales de los estados.

También cabe destacar que por virtud de la reforma constitucional en comento, se dispuso que el Tribunal Electoral a partir de entonces formaría parte del Poder Judicial de la Federación en calidad de órgano especializado del mismo. En el artículo 99 se precisa que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Esta disposición tiene por objeto, al decir de la exposición de motivos, hacer compatible la tradición del Poder Judicial de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un Tribunal de Jurisdicción especializada que ha probado ser la solución adecuada.

Asimismo se faculta al Tribunal para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos, también se establece la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales, y se le confiere al Tribunal competencia para emitir una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

*Por último, en relación con la organización política y jurídica del Distrito Federal*, la reforma constitucional de 1996 viene a significarse por cuanto a través de la misma se dispuso, por vez primera, que la elección del jefe de gobierno se deberá realizar por votación universal, libre, directa y secreta, durante los comicios de 1997 y que a partir del año

2000 los delegados en dicha entidad federativa serán electos en los mismos términos.

Al respecto cabe precisar que la persona que en el año de 1997 fue electa con el carácter de jefe de gobierno del Distrito Federal durará en su encargo tres años, toda vez que en el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas de 1996 se dispone que deberá desempeñar el cargo hasta el 4 de diciembre de 2000, fecha en que se deberá entregar el cargo a quien resulte electo en las elecciones correspondientes y el cual lo deberá desempeñar por un periodo de seis años.

Si se analizan en su conjunto las reformas constitucionales a las que se ha hecho mención, se podrá apreciar que las primeras procuraron ampliar el cuerpo electoral, que con posterioridad se procuró perfeccionar al sistema electoral y que a través de las últimas se ha procurado depurar la organización electoral y perfeccionar tanto el sistema recursal como dotar de una mejor organización y de mayores atribuciones al órgano jurisdiccional responsable de velar por el respeto al principio de legalidad en materia electoral.

Con base en las consideraciones formuladas, se puede decir que cada uno de los avances alcanzados en materia electoral debe ser entendido, no en forma aislada, sino como el resultado de un movimiento proyectado a través del tiempo, es decir, cada avance debe ser entendido como una pincelada más en el diseño de nuestro perfil constitucional.

Así, como resultado de este movimiento proyectado a través del tiempo se fueron delineando y conformando las instituciones político-electorales que hicieron posible que el 2 de julio de 2000 se diera la alternancia pacífica en el ejercicio del poder.

Los avances constitucionales que se han alcanzado han favorecido la evolución política nacional así como la consolidación del régimen de los partidos políticos, lo que ha permitido, por una parte, que el gobierno cuente con interlocutores que representa fielmente el caleidoscopio político nacional y, por otra, que la sociedad cuente con representantes de sus intereses con capacidad para encontrar fórmulas que permitan resolver los diversos problemas nacionales.

Ahora bien, lo propio de toda disposición constitucional radica en que deben ser puntualizadas y reglamentadas a través de las leyes ordinarias, de aquí que las normas constitucionales en materia electoral hayan sido reglamentadas por las leyes electorales de 1918, 1946, 1951, 1973, 1977,

1987, y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) publicado en el *DOF* el 15 de agosto de 1990, y el cual ha sido reformado con apego a los decretos publicados en dicho órgano informativo el 3 de enero de 1991, el 17 de julio de 1992, el 24 de septiembre y el 23 de diciembre de 1993, y el 18 de mayo de 1994, el 22 de noviembre de 1996 y el 30 de junio de 2005.

En esta materia se debe tener presente, como lo señala Diego Valadés, que el

procedimiento de las modificaciones progresivas tiene múltiples ventajas: ninguna reforma es la última; toda reforma admite la aprueba del ensayo y del error; quedan abiertas nuevas opciones; el tramo entre lo deseable y lo posible se acorta; mantienen su vigencia las saludables expectativas de mejoría, o por lo menos de cambios, se matiza el inmediatez y se programan y encauzan los nuevos estilos. Todo eso se consigna como parte de lo positivo de las reformas sucesivas. Pero también hay desventajas; insatisfacción perenne; inestabilidad de las instituciones; percepción generalizada de indefinición y transitoriedad; rutinización del debate y agotamiento argumental, con el consiguiente riesgo de abandonar los términos aun de lo ya acordado.

Es cierto que muchas de las normas mismas son el resultado de consensos, pero no siempre se tiene presente que en seguida de su elaboración surge el problema de su aplicación. Y si bien teórica y prácticamente es posible un pacto para definir la expresión de una norma, no es posible sujetar su observancia a otro pacto, sin con ello desnaturalizar la función del derecho. El cumplimiento del derecho no se negocia ni se conviene: el derecho es un orden que regula relaciones de intercambio. La juridicidad extrema de la política hace que ésta se vuelva rígida, y la politización plena del derecho hace que éste se haga volátil.

Este fenómeno debe preocuparnos, porque no está en los intereses de una organización social devaluar el orden jurídico a expensas del proceso político, ni viceversa. Toda solución extrema, que implique la negociación o limitación de un componente de la vida social, genera conductas atípicas que entorpecen la consolidación de las instituciones o su adecuación al cambio. La hipertrofia normativa o la asimetría entre lo político y lo jurídico genera situaciones de ingobernabilidad que, por ende, hacen nugatorias las reformas.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 251.

Por otra parte, en los procesos de definición política los protagonistas del juego político deben tener presente que de la misma forma que en la configuración original de los regímenes democráticos la tolerancia religiosa jugó un papel destacado, en la consolidación del Estado de derecho democrático la tolerancia política reviste un papel fundamental, ya que se debe respetar el derecho a disentir del adversario y partir de la consideración de que si bien todos tenemos razones, nadie puede pretender monopolizar la razón.

De aquí que se pueda afirmar que el respeto al pluralismo es prueba elocuente del carácter democrático de un régimen y que, por lo mismo, frente a cualquier manifestación intolerante, los demócratas deben asumir una postura de firmeza democrática, de tolerancia y respeto y no responder a actitudes intolerantes, con intransigencia, sino con más y mejor democracia.