

LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Diego Valadés

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares; II. Sistema, régimen e institución; III. Las repúblicas; IV. La organización republicana en México; V. Derecho procesal político; VI. Consideraciones finales; VII. Fuentes.

I. Consideraciones preliminares

El lector tiene en sus manos un conjunto de ensayos cuyo propósito es contribuir al conocimiento de la historia de la administración pública en México. Este volumen forma parte de una colección coordinada por Alejandro Carrillo Castro, experimentado jurista, administrador y político. Para mí ha sido un privilegio colaborar con él a través de este volumen, y a mi vez haber contado con la cooperación de los distinguidos investigadores que figuran en esta obra.

Cada autor ha elaborado su capítulo con la libertad que corresponde en una investigación científica. Por eso el lector podrá encontrar que algunos aspectos de la historia nacional son valorados desde ópticas diferentes. Se trata de un trabajo colectivo que si bien no presenta la uniformidad conceptual de un trabajo de autor, se enriquece en cambio por la variedad de las perspectivas. El hilo conductor, en todo caso, se estructuró a partir de un nuevo enfoque conforme al cual el eje de la obra corresponde a la idea de república.

En esta obra también se quiso asociar el análisis constitucional con el administrativo. La tradición y la especialización han escindido los campos de estudio del derecho administrativo y el constitucional, dando como resultado un doble panorama de la misma

realidad. En esta ocasión se procuró asociar ambas disciplinas, sin perder de vista que se trataba de ofrecer una explicación acerca del funcionamiento del poder.

II. Sistema, régimen e institución

Los conceptos de *sistema* y de *régimen* presentan contornos difíciles de distinguir. En principio, *sistema* denota una forma de organización, en tanto que *régimen* sugiere una forma de relación. El conjunto de instituciones vinculadas con el ejercicio del poder integran un *sistema político*, en tanto que la interacción entre los gobernantes y los gobernados se identifica como *régimen político*. Así, se habla del sistema presidencial o del parlamentario cuando se alude a las instituciones que hacen identificables esas formas de organización del poder, y de sistema representativo o de sistema electoral cuando se hace referencia a los procedimientos seguidos por las instituciones de representación política o a los medios adoptados para que la colectividad política elija a los titulares de los órganos del poder. Otras expresiones, como *sistema federal*, *sistema educativo*, *sistema sanitario*, etcétera, son entendidas como un conjunto de instituciones.

Ahora bien, la relación entre gobernantes y gobernados ¿forma parte de un sistema? En otras palabras, la democracia, el autoritarismo, la dictadura, ¿son formas propias de un sistema o de un régimen? Aquí el orden de las dificultades es mayor que en los casos mencionados en el párrafo precedente, porque la democracia puede comprender un conjunto de instituciones y en este sentido puede ser considerada como un *sistema*, pero cuando se producen distorsiones con relación a la estructura y al funcionamiento de las instituciones y lo que se registra como *hecho político* es la actuación autoritaria de los titulares de las instituciones, no se puede hablar de un *sistema autoritario* sino de un *régimen*, porque lo que se denota es la relación entre gobernados y gobernantes. Cuando se aplican los dispositivos propios del estado de excepción y sobreviene una situación de dictadura constitucional, o cuando el conjunto de las instituciones obedece a un modelo vertical del ejercicio del poder, también se está en el caso de un *sistema*, porque las previsiones corresponden al orden institucional; pero si el fenómeno dictatorial sobreviene por las vías de facto, su caracterización no depende del orden institucional sino, por el contrario, de su deformación.

Por otra parte, un elenco de instituciones puede integrar un sistema político democrático y a la vez producir un régimen democrático; en este caso la norma que rige las instituciones y la normalidad que resulta de su actuación, están en sintonía.

Esa es una distinción convencional, porque en muchas ocasiones las expresiones *régimen* y *sistema* se utilizan como sinónimos. Por ejemplo, el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia, ofrece estas acepciones de *régimen*: “2. Sistema po-

lítico por el que se rige una nación; 3. Modo habitual o regular de producirse algo”. En cuanto a *sistema*, lo define así: “Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí; 2. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.

La distinción es más precisa en otras lenguas. En inglés se diferencian las voces *regimen* y *regime*. La primera, desde fines de la Edad Media corresponde a “acto de gobierno” y a “regulación de alguna actividad”, y en el siglo xviii significó también “una particular forma de gobierno”, en tanto que *regime* fue considerada como equivalente de sistema o de institución, a partir del siglo xviii. Una voz ya en desuso era *regimence*, que denotaba una forma de regir o mandar. *Regimenting* y *regimentation*, a su vez, equivalen a organizar, por lo que *regimented* indica “organizado”. En español, en cambio, *regimentar* sólo tiene un significado castrense en el sentido de “reducir a regimientos varias compañías o partidas sueltas”. En francés desde el siglo xv *régime* también tiene el triple significado de *dirigir* y de *organizar* un gobierno, y de disposiciones legales o administrativas que regulan una institución. En italiano incluye la acepción de “situación política”, y en portugués la de “acto de gobernar o de administrar”.¹

Un conjunto organizado de elementos puede ser un sistema (sistema ecológico, sistema métrico, sistema solar, etc.); en cambio *régimen* puede ser aplicado a diversos fenómenos (pluviométrico, vegetariano, etc.), aunque de manera dominante se emplea para aludir a cuestiones jurídico-políticas o como sinónimo de *sistema*. Ahora bien, en tanto que las palabras pueden tener significados convencionales, para los efectos de este estudio empleo *sistema* en el sentido amplio de un complejo institucional y *régimen* en un sentido estricto de forma de actuación, política y administrativa, del poder con relación a los gobernados.

Atribuyo a la voz *sistema* una mayor amplitud que a *régimen* en tanto que sirve para aludir en general a conjuntos organizados. Por otra parte, en su origen la voz latina *systema*, derivada del griego, era utilizada como equivalente de método o de ordenación de cosas o de ideas; en cambio *régimen* procede de *rego*, que significa dirigir, controlar, orientar, comandar; Cicerón la utilizó con el significado preciso de gobernar.² En esencia lo específico del gobierno es lo que se denomina régimen.

A manera de convenciones operativas para los efectos de este estudio entiendo por sistema el *ensamble y la interacción de instituciones conforme a las cuales se organiza y*

¹ Véanse, respectivamente, *Oxford Dictionary*, *Le Grand Robert*, *lo Zingarelli* y *Dicionário da Língua da Academia das Ciências de Lisboa*.

² *De oratore*, I, 8.

funciona el poder político, y por régimen la forma del ejercicio del poder político, que incluye las relaciones entre gobernados y gobernantes. Conforme a estas acepciones es posible hablar del sistema económico o del régimen de la propiedad; del sistema electoral o el régimen de los partidos; del sistema representativo o del régimen del Congreso, por ejemplo. Otra forma de entender *régimen es el conjunto de disposiciones que rigen áreas, actividades o funciones específicas de los órganos del poder o de la sociedad.* Por consiguiente puede hablarse de un sistema republicano con un régimen democrático, social, colectivista o liberal, para ilustrar algunas posibles modalidades.

Además, entiendo por institución *una organización perdurable y eficaz, basada en principios y valores estables, y regida por reglas y prácticas dinámicas, que tiene por función satisfacer un fin social.* Como se puede apreciar, el eje del concepto es la existencia de una organización cuya duración se prolonga de manera indeterminada y que produce resultados tangibles. Una institución, además, combina elementos permanentes con otros sujetos a cambios, conforme a un ritmo variable. Esto no significa que los principios y valores que sustentan a una institución adquieran el carácter de algo inmutable; quiere decir tan sólo que si bien su continuidad es un factor característico de la institución, pueden ser objeto de las adecuaciones que se estimen necesarias siempre que resulten compatibles con el objeto de la institución. Por otra parte, las normas que la rigen y las prácticas que adopta suelen estar sujetas a cambios que denotan la adaptabilidad y el desarrollo de la institución. En tanto que aludo a instituciones públicas, es obvio que deben tener una función de relevancia para la colectividad.

De esta manera, en el caso específico que nos ocupa, el sistema institucional republicano se puede identificar por los diversos regímenes a que da lugar, según el acento dominante de las relaciones entre los titulares y los destinatarios del poder. Fue por eso que en la fase posterior a la Revolución Francesa, y a lo largo del siglo XIX, por ejemplo, se utilizó con frecuencia la expresión *l'ancien régime* (“el antiguo régimen”) para significar la proclividad por el restablecimiento de usos y prácticas de la época pre revolucionaria.

III. Las repúblicas

Puede hablarse de *república* en varios sentidos. Si bien existen notas comunes, es posible identificar las diferencias conceptuales a lo largo de los periodos clásico, medieval, moderno y contemporáneo. En esta última etapa la idea de república ha adquirido una considerable fluidez, porque su contenido se relaciona con las modalidades del nuevo constitucionalismo. De manera somera se verán las variantes que identifican a los diferentes conceptos de república.

La idea clásica

La idea de *república* apareció en Roma³, resurgió en algunos Estados europeos en la Edad Media y cobró especial vigor a partir del Renacimiento. El entendimiento más generalizado identifica la *república* como una forma de gobierno opuesta a la *monarquía*. En cierta forma así es, pero el concepto de república se hace más complejo a medida que se identifican sus múltiples elementos a lo largo del tiempo.

El origen etimológico es más o menos simple: se trata de la fusión de dos voces, *res*, cosa, y *publica*, del pueblo o de la comunidad. Se entendía *pueblo* como *población*, no como *plebe*, en el sentido clásico. El problema ahora consiste en determinar el sentido jurídico de pueblo o de comunidad. El significado de *república* ha ido variando. Su evolución ayuda a determinar qué podemos entender hoy por *república*, pero no asegura que se pueda formular un concepto unívoco.

En Roma el *publicano* era el encargado de recaudar impuestos.⁴ En este caso cabría aplicarle un doble sentido: su naturaleza *pública* podía derivar de que la carga tributaria pendía sobre la comunidad, o bien podía aludir a que los recursos obtenidos se destinaban al aparato de poder que regía a la comunidad. Otra voz afín, *publicatio*, tenía dos acepciones: dar a conocer algo, que es la que subsiste en las lenguas que la conservan como etimología del equivalente a “publicar”; pero también correspondía a confiscar.⁵ En este caso el beneficiario era el poder y la causa equivalía a lo que hoy entendemos como *interés público*.⁶

Ahora bien, el concepto más preciso aparece en *La República*, de Cicerón, cuando afirma *res publica res populi* (“lo que es público es del pueblo”). El aforismo es funcional incluso en nuestro tiempo, aunque es necesario precavernos con relación a las

³ El argumento de la *República* de Platón no guarda relación con lo que aquí se plantea; el título mismo de la obra es polisémico. En el caso de Platón se suele traducir *Politeia* como *República*, pero la misma voz utilizada por Aristóteles se traduce como *Constitución*. La distancia cultural y ciertas inercias hacen que se acepten como dogmas verdades relativas. Esto sucede también con *polis* que no siempre significaba *urbe* o *ciudad*. La *polis*, como ocurría con Atenas, en realidad era un complejo de ciudades. Al parecer la voz *polis* tiene como raíz indoeuropea *pel-* según Calbert Watkins [*The American heritage dictionary of Indo-European roots*, Boston, Houghton Mifflin, 2000, p. 64], o *pI(is)*, conforme a la opinión de X. Delamarre [*Le vocabulaire Indo-Européen*, París, Jean Maissonneuve, 1984, p. 63]; en ambos casos el significado corresponde a *ciudadela* o *fortaleza*. Mogens Herman Hansen ha identificado que las fuentes clásicas griegas atribuyen a la palabra *polis* al menos tres significados distintos: *urbano* (ciudad, también llamada *asty*), *territorial* (una o varias ciudades y un área rural, también denominada *chora*), y *político* (próximo a lo que denominamos Estado). Vid. *An inventory of archaic and classical poleis*, N. York, Oxford University Press, 2004.

⁴ Gayo, *Instituta*, IV, 28.

⁵ Cicerón, *Pro Plancio*, XLI.

⁶ Cicerón, en *Pro Sestio* (XXXIII), alude a la *república* como un ambiente de libertad, opuesto a la tiranía.

similitudes aparentes porque si bien el enunciado ciceroniano es muy sugerente, él mismo precisaba que “el pueblo no es el conjunto de todos los hombres, agrupados de cualquier forma, sino los asociados conforme a un consenso jurídico (*iuris consensu*) y a la utilidad compartida (*utilitatis comunione*)”.⁷ El otro gran aspecto característico de la obra de Cicerón es la presencia de la virtud republicana, equivalente a la observancia de la ley y a la respetabilidad de la costumbre.

La idea medieval

Agustín e Isidoro reprodujeron el concepto de *pueblo* de Cicerón⁸, si bien el sabio sevillano sustituyó la expresión ciceroniana *utilitatis comunione* por *concordi comunione* (concordia colectiva), que resulta más enfática. La idea de república tampoco experimentó grandes variantes, porque estaba asociada a la organización de la ciudad (en un sentido amplio). En 1433 Moisés Arragel, por ejemplo, incluyó en su traducción de la Biblia un concepto de república que debía prevalecer en su época: “[es] toda la gente dela cibdat o del regno o dela comarca”.⁹ El criterio demográfico adoptado por el célebre rabino se explicaba porque en la península ibérica sólo existían estructuras de poder monárquico. Empero, en la península itálica el concepto era otro, en tanto que también prevalecía una forma distinta de organización del poder. De esto dieron prueba las repúblicas de Amalfi, Florencia, Génova, Pisa, Siena¹⁰ y Venecia.

La idea moderna

Un significativo neologismo apareció en el siglo xvii: *repúblico*. El librero e impresor Joachim Trognésius¹¹ lo definía como “*home politique qui est entendu aux affaires et gouvernement d’estat*” [“el hombre político que entiende de asuntos del gobierno del Estado”]. Más adelante (1737) el *Diccionario de Autoridades* lo definiría como “el

⁷ *De republica*, I, 39. Entre las consideraciones relativas a la república esta obra de Cicerón es precursora de dos aspectos de gran relevancia: la utilización, por vez primera, de la voz *Estado* (*statu*, vg. I, 33; I, 34; I, 42), en el sentido que siglos más tarde le daría Maquiavelo, y la negación de que haya un derecho natural (*nihil habet igitur naturale ius*), porque si existiera “todos tendríamos las mismas leyes y un mismo pueblo no las cambiaría en el curso del tiempo”, (III, 18). Tito Livio, a quien Maquiavelo estudió a profundidad, también utilizó la voz *stato* con el mismo sentido que le daba Cicerón y que el célebre florentino difundiría desde fines del siglo xv. Livio identificó la facultad legiferante del *Stato* como *statuendi ius* [derecho de estatuir]. Vid. *Ab urbe condita*, XLII, 62, y XLV, 32.

⁸ Agustín, *Ciudad de Dios*, XIX, 21, 1; Isidoro, *Etimologías*, IX, 4, 5.

⁹ Cit. en *Nuevo Tesoro Lexicográfico del Español*, Madrid, Arco Libros, 2007, Vol. 9.

¹⁰ Entre las repúblicas medievales italianas llama la atención el caso de Siena, a la que desde principios del siglo xv se aludía como *stato senese* (Estado sienés).

¹¹ *El grande dictionario y thesoro de las tres lenguas española, francesa y flamenca*, Amberes, 1639. Se desconoce el nombre del autor, aunque se considera que Trognésius pudo ser autor parcial de la obra. Cfr: Núñez, Luis Pablo, *Lexicografía hispano-francesa de los siglos XVI y XVII: catálogo y estudio de los repertorios*, Madrid, Universidad Complutense, 2008, p. 27.

hombre zeloso y amigo del bien público, ó que trata del bien común”. Esta misma obra definía república como “el gobierno del público. Oy se dice del gobierno de muchos, como distinto del gobierno Monárchico”. Aquí se advierte un giro relevante, porque la monarquía deja de ser una forma de *república*, para diferenciarse de ésta con un sentido que iría cobrando forma de manera paulatina en la edad moderna: la asociación entre el régimen y la titularidad de la soberanía. Téngase presente, por ejemplo, que Saavedra Fajardo indicaba que las “tres formas de república” eran la monarquía, la aristocracia y la democracia,¹² con lo que reiteraba la clasificación enunciada por Tácito.¹³ Conforme a la idea moderna, si la soberanía tiene un titular singular, se está en el caso de una monarquía; si la soberanía pertenece al pueblo, se está en el de una república. Desde esta perspectiva la idea de *república* no se asocia con la forma como el poder se ejerce, sino con la fuente de legitimidad del titular o de los titulares de los órganos del poder.¹⁴

No interesa incluso si los sistemas constitucionales atribuyen la soberanía al pueblo pero indican que su ejercicio corresponde a los órganos constituidos del poder. Es posible que esta fórmula conduzca a situaciones de alta concentración en el ejercicio del poder, pero aun así no se pierde el enunciado básico del constructo de la soberanía conforme al cual el pueblo es el titular exclusivo del poder y que este derecho es imprescriptible e intransferible, si bien para su ejercicio sí sea delegable. Esta noción la rechazó Rousseau en *El contrato social* (1762), aunque tuvo que corregir su punto de vista con motivo de sus *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia* (1782). Incluso en el caso británico, donde formalmente la soberanía corresponde al parlamento, la aplicación del principio de la soberanía popular se produce por la vía del sistema representativo.

El planteamiento original de la disyuntiva referente a la *titularidad* del poder aparece en Maquiavelo, quien suscita la cuestión de que una república está bien ordenada cuando tutela la libertad (*vive libero*) y la secularidad (*vita civile*) están aseguradas por el príncipe en un reino o en una república (*per vía di regno o di republica*).¹⁵ Es esta la tesis que inspira el proceso republicano europeo, del cual las primeras expresiones son las repúblicas polaca (1573),¹⁶ neerlandesa (1581) e inglesa (1649). La gran expansión

¹² *Idea de un príncipe político y cristiano representada en cien empresas*, Madrid, Francisco Laso, mercader de libros, 1724, p. 435.

¹³ *Anales*, IV, 33.

¹⁴ Según J. J. Rousseau no importaba la “forma de administración” que un Estado adoptara, porque “todo gobierno legítimo es republicano”. Cfr. *Du contrat social*, en *Oeuvres politiques*, Paris, Garnier, 1989, p. 275.

¹⁵ *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, I, 24 y 26.

¹⁶ La idea de las libertades civiles estaba muy arraigada en Polonia desde el siglo xv y fue dando lugar a numerosas disposiciones, entre ellas un parlamento y un sistema judicial muy desarrollados. La evolución culminó al suprimir la sucesión hereditaria de la corona y establecer la elección del monarca por parte de toda la nobleza, en 1573. Cfr. Grzeskowiak-Krwawicz, Anna, “Anti-monarchism in Polish Republicanism in the Seventeenth and Eighteenth Centuries”, en Gelderen, Martin Van, y Skinner, Quentin, *Republicanism. A shared European Heritage*, Londres, Cambridge University Press, 2004, pp. 43 y ss.

de la idea republicana sobrevino, empero, con motivo de las revoluciones americana y francesa.

La idea contemporánea

Aunque el fenómeno de la mundialización o globalización ha dado lugar a que se discuta acerca de la vigencia del principio de la soberanía y hasta se llegue a afirmar que se trata de un concepto arcaizante, en realidad se parte de una premisa equivocada. La soberanía no es sólo un atributo del Estado, es también un constructo jurídico-político relacionado con la legitimidad del poder. Es imposible aceptar la existencia de un ente con poder, es decir con capacidad para orientar, imponer o prohibir conductas ajenas, sin que a la vez se inquiere acerca del fundamento jurídico que le permite actuar en ese sentido. En otras palabras, el poder debe contar con una fuente de legitimidad que facilite e incluso auspicie el acatamiento de sus decisiones, por parte de sus destinatarios. Cuando se alude a una supuesta *soberanía acotada* se plantea el insostenible caso de una comunidad sometida a un poder sin sustento en la comunidad. Una situación así implicaría un retroceso conceptual que obligaría a revisar el fundamento de la legitimidad.

En términos generales la soberanía como fuente de legitimidad diverge en el caso de las monarquías tradicionales y de las repúblicas modernas. En el primer caso la soberanía era un atributo del príncipe, quien la transmitía a sus sucesores; en el segundo caso es un atributo del colectivo denominado *pueblo*, quien de manera libre, temporal e hipotéticamente revocable transmite su ejercicio a un elenco de magistrados elegidos. Desde esta perspectiva podría decirse que todas las expresiones del constitucionalismo contemporáneo corresponden al modelo republicano, salvo los pocos sistemas *tradicionales* que no son relevantes para el derecho constitucional. Una discutible excepción sería la británica, en tanto que allí se admite que la soberanía recae en el Parlamento. Aún así, el proceso evolutivo de las instituciones británicas se tradujo en la transferencia de la soberanía de la persona del monarca al órgano colegiado que representa a la comunidad.

En la actualidad todas las formas de gobierno identificadas con el constitucionalismo pueden considerarse *republicanas*, en la medida en que la legitimidad del poder tiene como base la soberanía popular. Con independencia de la extensión que se le confiera al concepto de soberanía, lo que está implícito en ella es que la facultad de otorgar el consentimiento para una determinada forma de ejercer el poder, recae en la población constituida en comunidad política.

El fenómeno jurídico de que los jefes de Estado sean ungidos conforme a una sucesión hereditaria, no altera la fuente de legitimidad del poder. Por ejemplo, la Constitución belga estatuye: “Todos los poderes emanan de la Nación” (artículo 33); la española establece: “La soberanía reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (artículo 2); la sueca dispone: “Todo poder público en Suecia emana del pueblo” (artículo 1). En la norma suprema danesa no aparece una referencia específica de

la soberanía popular, pero el artículo 8 obliga al rey a aceptar la inviolabilidad de la Constitución, cuyas reformas sólo pueden ser aprobadas por referéndum (artículo 88). La fuente de legitimidad en todos estos casos reside en el *pueblo*.

República y democracia son cuestiones diferentes. De manera descriptiva se puede entender por república *la organización política en la que el pueblo es el titular de la fuente de legitimidad del poder*; y por democracia *la serie de procedimientos para escoger y controlar a los titulares de los órganos del poder*. La ausencia de democracia afecta la naturaleza de la república, porque la alteración del sufragio o las prácticas políticas que substraen a los gobernantes del control por parte de los gobernados, menoscaba también la legitimidad del origen y del ejercicio del poder. Cuando se producen esas distorsiones se hace ostensible una situación de déficit democrático, sin que se haga tan evidente que la idea republicana también está en crisis. El concepto de república es bastante menos perceptible que el de democracia, entre otras cosas porque ésta se vincula con procedimientos más o menos tangibles mientras que la república está asociada a un constructo tan abstracto como es el de soberanía.

Como las formas de elección de los magistrados y del ejercicio del poder nos permiten identificar qué tipo de democracia está vigente en un determinado sistema constitucional, la organización del poder, desde la perspectiva de sus fuentes formales de legitimidad, nos facilita clasificar cada modalidad republicana. Este fue el criterio seguido, por ejemplo, para adoptar las denominaciones de la República Democrática Alemana; de la República Federal Alemana; de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de las quince “Repúblicas Socialistas Soviéticas” que integraron esa Unión; de las Repúblicas Populares de Angola, China, Congo, Corea o Polonia; de la República Democrática Popular de Laos; de la República Socialista de Vietnam, o de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

En un caso el orden republicano ha estado sujeto a la periodización histórica: el de Francia. La Primera República se fundó con las declaraciones de la Convención Nacional de 1792 y la subsiguiente Constitución de 1793, y se extinguió al sobrevenir el imperio en 1804; la Segunda República correspondió a la Constitución de 1848, y se extendió hasta 1852; la Tercera República está asociada a la vigencia de la Constitución de 1875, truncada por la llamada *República de Vichy* (1940-1944); la Cuarta República se instauró con la Constitución de 1946, y la Quinta con la de 1958. En cada caso el diseño institucional obedeció a patrones diferentes.

Las diferencias entre cada una de las repúblicas francesas fueron relevantes. Si bien la Constitución de 1791 representó el final del absolutismo monárquico y adoptó el principio de la soberanía de la nación, la Convención del año 92 y la Constitución del año siguiente representaron la supresión de la casa real y la denominación de Francia como República. Una característica de la organización del poder en esta Primera República fue la colegiación del gobierno. En la fase inicial el gobierno se depositó en un Consejo Ejecutivo compuesto por veinticuatro miembros; la siguiente Constitución (1795) de la

Primera República instituyó el Directorio, con cinco integrantes, y la de 1799 redujo el número a tres, en este caso denominados cónsules. El último texto constitucional de la Primera República fue el de 1802, que erigía la figura del primer cónsul. La fuerza del concepto republicano era de tal magnitud, que incluso la Constitución imperial de 1804 estableció: “El gobierno de la República queda confiado a un emperador” (artículo 1º).

La Constitución de la Segunda República (1848) se caracterizó por la proscripción de la esclavitud (artículo 6), la inclusión de derechos sociales relativos al trabajo, la enseñanza primaria gratuita, la educación profesional, la igualdad en las relaciones entre el obrero y el patrono, las instituciones de previsión y de crédito popular, las instituciones agrarias, el derecho al trabajo y la asistencia a los menores abandonados, a los minusválidos, a los ancianos y a sus familiares (artículo 13). En el orden político estableció un sistema presidencial, con la modalidad de elección plebiscitaria del presidente.

La organización constitucional de la Tercera República se produjo a la caída del imperio, en 1870, y a lo largo de una difícil gestación que incluyó la etapa de la Comuna. La Constitución de 1875 consistió en tres breves leyes y se basó en un sistema parlamentario “dualista”, conforme al cual los ministros eran responsables ante el jefe de Estado y ante el Parlamento. A pesar de ser considerada como una solución transitoria, esta Constitución ha sido hasta ahora la de mayor duración en Francia.

La Cuarta República fue el resultado de una tensa negociación entre las corrientes políticas francesas. Al término de la Segunda Guerra Mundial la fuerza de las organizaciones de izquierda dominaba el panorama electoral. Las elecciones de 1945 dieron un 26% a los comunistas, un 24% a los socialistas y un 25% al Movimiento Republicano Popular de filiación cristiana. El primer proyecto de Constitución se orientaba hacia un sistema asambleario, y fue rechazado en el referéndum de mayo de 1946 por 9.3 millones de electores en contra frente a 8.2 en favor. Esta circunstancia obligó a formular un nuevo proyecto, que resultó aprobado en octubre siguiente, invirtiéndose las votaciones: 9.3 millones de votos favorables, 8.2 millones en contra y la abstención de 8.5 millones. La Constitución, más “equilibrada” que el proyecto anterior, fue la primera en conferir facultades de *jure* al presidente del Consejo de Ministros, responsabilizó al gobierno sólo ante el Parlamento, dificultó la disolución parlamentaria y redujo las atribuciones del Senado. En otras palabras, acentuó las notas parlamentarias del sistema político.

La Quinta República, vigente, corrigió la deriva asamblearia que fue acentuándose en la práctica de la Cuarta República, e instituyó un sistema presidencial/parlamentario.

En el caso francés no todas las repúblicas substituyeron a otros tantos sistemas monárquicos. Esto sucedió en el caso de las tres primeras, pero no con la Cuarta ni con la Quinta. Lo relevante de cada una de ellas ha sido la forma de organizar el poder políti-

co, las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, y las modalidades en cuanto a la administración de justicia y a la representación política.

IV. La organización republicana en México

Todo ejercicio de clasificación de los sistemas o de periodización histórica supone una perspectiva específica. En cuanto al proceso constitucional mexicano es posible identificar sus diferentes etapas combinando la estructura de las instituciones y el tipo al que corresponde el régimen de gobierno.

Con relación a la vida republicana nacional hay quienes consideramos que no ha tenido solución de continuidad a partir de 1824; pero también existe una corriente histórica según la cual la vida republicana desapareció durante la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano. De ahí que para algunos sea valedero calificarla como *República restaurada*, en tanto que otros la identifiquen como la *República triunfante*, refiriéndose en ambos casos al periodo histórico en el que Benito Juárez, como Presidente de la República, después de encabezar la lucha armada en contra de las tropas y de los gobernantes extranjeros volvió a la capital de México en 1867. Desde un punto de vista jurídico la Constitución de 1857 no dejó de estar vigente y de ser aplicada, así haya sido en sólo una parte del territorio nacional, por lo que las autoridades emanadas de ella siguieron actuando durante la ocupación. Otro tanto había sucedido años atrás en ocasión de la guerra con Estados Unidos.

Otro aspecto discutible es el relacionado con la positividad del ordenamiento constitucional, porque puede aducirse, con razón, que en diversas etapas de nuestra historia, incluso en la mayor parte de la vida independiente, la norma y la normalidad no han coincidido. Aunque parezca un contrasentido hay que hacer omisión en cuanto a la positividad de las normas constitucionales y atenernos sólo a su vigencia formal, porque de otra manera sería imposible abordar la historia de las instituciones en México o casi en cualquier otro sistema constitucional. Cada Constitución es un referente obligado por el sólo hecho de haber sido adoptada conforme a los estándares propios de un proceso constituyente, lo que no excluye que en la valoración de cada periodo se precise el grado de aplicación efectiva del ordenamiento constitucional.

Tomando como base que el hilo conductor del constitucionalismo en México ha sido la idea de república, es posible identificar los elementos adicionales que han marcado sus diferencias a través de nuestra historia institucional. Desde mi punto de vista es posible identificar cinco variantes republicanas en el país.

La primera corresponde a la lucha por la independencia y al establecimiento del régimen federal. Este periodo va de 1810 a 1836. Aquí se produjo la transición de la titularidad de la soberanía. Si bien en la fase inicial hubo confusión en cuanto a la titularidad

del poder, pues incluso se llegó a hablar de ofrecer la corona a Fernando VII o a algún miembro de la familia borbona, Miguel Hidalgo tuvo plena conciencia de que se estaba fundando una nueva nación. Él mismo asumió el poder, con el título sucesivo de Capitán General y de Generalísimo, en cuanto a su jerarquía en el mando de las tropas insurgentes, y con el de *protector*, en el orden político.¹⁷

El tránsito de la administración virreinal a la independiente fue configurándose con los aportes normativos derivados del Bando de Miguel Hidalgo sobre la extinción de la esclavitud; los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón, que configuraron el primer proyecto de un ordenamiento autónomo; los *Sentimientos de la Nación*, de José María Morelos, como un gran documento fundacional para las reivindicaciones sociales en México y para la consiguiente Constitución de 1814. Con posterioridad, dentro de este mismo proceso, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba dieron sustento al poder constituyente de un Estado en gestación, y las Bases constitucionales de 1822 y Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano supusieron un primer ejercicio normativo, aunque todavía sin el sustento en un poder constituyente. El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 representan el inicio de la vida del Estado mexicano, si bien todavía limitado por su naturaleza confesional. Esta fue, no obstante, la base normativa para sustentar el funcionamiento de la administración pública de la nueva República.

La segunda etapa se extendió de 1836 a 1853, y correspondió a la República organizada conforme a un régimen unitario. Inició con la sustitución de la Constitución de 1824 por la norma conocida como Siete Leyes Constitucionales de 1836, de corta vigencia. La Constitución del año 36 fue a su vez remplazada por la identificada como Bases Orgánicas, de 1843, proyectada desde 1840. En 1847 fue restablecida la Constitución del año 24, con la importante adición del Juicio de Amparo, que modificó de manera significativa la relación entre administradores y administrados. Luego, el *Plan de Ayutla* (1854) marcó el comienzo del cambio más profundo experimentado hasta entonces en el México independiente, porque condujo al establecimiento del Estado moderno en el país.

La Tercera República surgió con motivo del triunfo de la Revolución de Ayutla con el consiguiente restablecimiento del federalismo, acompañado ahora por la secularidad del poder político. Esta Tercera República, de inspiración liberal, se consolidó con la Constitución de 1857 y se extendió hasta 1910, cuando hizo crisis la estructura constitucional. La Constitución de 1857 colisionó con un entorno reacio al control democrático del poder, en buena medida porque la subsistencia de la república misma requirió de un poder muy centralizado. En ese periodo la iglesia católica, incluido el papado,

¹⁷ Véase Hernández y Dávalos, J. E., *Documentos para la historia de la guerra de independencia de México*, México, José M. Sandoval, 1877, t. II, doc. 53.

asumió una posición de abierta intromisión en la vida interior de un Estado que se desvinculó de la tradición confesional. Durante esta Tercera República fueron adoptadas y luego llevadas a la Constitución las leyes de Reforma; se vivieron los dramas sucesivos de una guerra civil y de una guerra de intervención, con la presencia de un emperador que proclamó su propio estatuto, y sobrevino el periodo dictatorial de mayor duración que se haya experimentado en toda la historia del país. La prolongada vida de la Constitución de 1857 se debió, entre otras razones, a que fue la primera norma suprema mexicana que facilitó sus propias reformas, evitando así que las tensiones políticas se tradujeran en la sustitución de la Constitución.

La Cuarta República, conforme al criterio adoptado en este estudio, va desde la caída de la dictadura como resultado de la Revolución de 1910 hasta la transición de 1977, cuando el poder político comenzó a adquirir un nuevo contorno y la relación con los gobernados adquirió progresivamente un sentido democrático. Este periodo incluye el proceso revolucionario, el Constituyente de Querétaro y la reforma frecuente de la Constitución de 1917, siguiendo un patrón de adaptabilidad ya practicado durante la vigencia de la anterior Constitución. Lo que diferencia a la Tercera República de la Cuarta es que, una vez consolidados los objetivos del liberalismo, se prestó atención a un orden social muy rezagado, y se incorporaron a la norma fundamental disposiciones reivindicatorias.

A su vez, a partir de reformas constitucionales adoptadas entre 1977 y 2008, los objetivos dominantes pasan a ser de contenido democrático, dando lugar a una nueva modalidad de la vida republicana en México.

Sería hiperbólico decir que el tránsito de una forma de república a otra supuso la consolidación de la fase previa. La secularidad del Estado comenzada en 1857 ha dado importantes frutos, entre los que descuella lo enunciado por el artículo 3º, pero todavía no alcanza su plena culminación e incluso registra retrocesos significativos; otro tanto puede decirse del capítulo social, en el que no se registran cambios de carácter normativo pero sí en cuanto a las políticas del Estado que de manera paulatina se han alejado de las preocupaciones por el bienestar colectivo, sustituyendo el sistema de prestaciones por esquemas de filantropía pública vinculada al clientelismo electoral. En cuanto a la construcción de las instituciones democráticas, todo lo más que se ha avanzado concierne a los procesos electorales, sin que se advierta un progreso análogo en la estructura y en el funcionamiento de los órganos del poder político.

Desde 1857 hasta la fecha la organización republicana ha alternado etapas de mayor y de menor intensidad en las acciones relacionadas con el Estado secular, social y democrático, a veces ralentizadas por decisiones coyunturales; eso no obstante, con independencia del ritmo y de los ocasionales virajes, la organización republicana denota una tendencia evolutiva constante.

V. Derecho procesal político

Si la línea de transformación fuera progresiva, lo razonable sería esperar que el siguiente nivel consistiera en una república de garantías. Los derechos sin garantías no son más que declaraciones o postulados cuyo cumplimiento no puede ser exigido por los supuestos titulares del llamado derecho.

Los derechos fundamentales, por ejemplo, cuentan con instrumentos de garantía que permite su ejercicio efectivo; ahora se discuten las formas de hacer operativos todos los derechos en materia social, y está pendiente el debate sobre las garantías de los derechos políticos. En este último caso, con excepción de los derechos de contenido electoral, en el sistema jurídico mexicano se carece de instrumentos para obligar a que los titulares de los órganos políticos del poder cumplan con las obligaciones que les corresponden. El capítulo de las responsabilidades políticas, complemento indispensable de todo sistema republicano y democrático, apenas está en la fase germinal de elaboración.

En 1998 publiqué la monografía *El control del poder*, donde distinguí entre el control político como problema, como fenómeno y como proceso. Me interesaba diferenciar entre enunciados sustantivos y previsiones adjetivas. Estoy convencido de que es posible identificar el derecho constitucional sustantivo y el derecho procesal político. Esta rama puede incluir numerosos aspectos que de manera tradicional han quedado incluidos en los dominios del *derecho parlamentario* y del *derecho administrativo*.

Lo atinente a la organización y al funcionamiento de los órganos colegiados de representación forma parte del derecho parlamentario; de la misma manera que los instrumentos que regulan la elección de sus miembros y de los titulares de los órganos del gobierno integra el derecho electoral, y los medios de garantía que aseguran el respeto de la constitucionalidad de los actos del gobierno y del Congreso forman parte del derecho procesal constitucional. Empero, los mecanismos que dinamizan las relaciones entre el gobierno y el Congreso, sea para encuadrar los controles existentes entre ellos o las formas de cooperación entre ambos órganos del poder, propias de un Estado constitucional, integran un capítulo diferente, propio de una disciplina que bien podría ser denominada *derecho procesal político*.

Además, así como una gran parte de las normas que regulan la actividad burocrática del Estado corresponden al derecho administrativo, hay aspectos que se sitúan en la frontera de lo administrativo y de lo político. Por ejemplo, la estructura de la administración propiamente dicha, es parte de esa área del derecho, así como las relaciones entre los administradores entre sí, y entre éstos y los administrados; pero cuando de lo que se trata es de las formas como los ministros y los gabinetes procesan las decisiones relativas a la definición de las políticas públicas y de su implantación, el tema deja de

ser administrativo y pasa a ser político, y sale de la esfera de lo sustantivo para incidir en lo adjetivo.

Por ende, hay aspectos de la actividad gubernamental que no son encuadrables en el derecho administrativo, como los hay de la actividad congresual que trascienden el derecho parlamentario. Esta multiplicidad de cuestiones presenta un rico haz de matices en cada sistema constitucional, y nutre lo que puede caracterizar una nueva forma de sistematización a través de una disciplina integradora que supere la tradicional dicotomía que tantas repercusiones adversas ha tenido para la buena marcha de los Estados contemporáneos.

Desde una perspectiva propia de la especialización de funciones, enunciada en el ámbito de las relaciones de poder por Montesquieu y en el de las relaciones de producción por Adam Smith, con muy poca distancia en el tiempo,¹⁸ es posible aislar las diversas expresiones del poder o las distintas etapas de la producción, pero desde una perspectiva integradora no es posible desconocer las relaciones dinámicas que se dan en cada una de las respectivas actividades. Para efectos del diseño de equilibrios y con objeto de inhibir las tendencias a la centralización (acaparamiento o monopolio) del poder, la tesis de separar las funciones del Estado es muy funcional; pero debe tenerse presente que el mismo Montesquieu aludía a las actividades sustantivas del poder: administrar, legislar, juzgar, y no a la actividad preponderante del poder: la praxis política, en donde se confunden lo sustantivo con lo administrativo. La tesis del barón de Secondat es formalista y aséptica, en tanto que sólo alude a una parte de las funciones del Estado y las analiza desde un punto de vista que resultó funcional cuando los revolucionarios franceses quisieron desmontar el absolutismo y construir una base sólida para tutelar los derechos de los gobernados. Es evidente que en esa etapa del desarrollo de las instituciones lo importante era ofrecer una plataforma para la construcción de las libertades individuales y públicas.

El problema de las responsabilidades políticas de los gobernantes apareció muchos años después; en realidad sólo surgió como problema cuando el absolutismo monárquico fue sustituido por el autoritarismo oligárquico. Se vio entonces que las libertades de los gobernados también peligraban cuando no había responsabilidades para los gobernantes. Fue así como comenzaron a desarrollarse múltiples formas de control político que en su progresiva complejidad operan en los niveles intraorgánicos e interorgánicos. Estos instrumentos, cuyas ramificaciones se extienden al interior de la administración pública, de los parlamentos y de los partidos políticos, no pueden ser vistos de manera integral si se examinan como parte del derecho administrativo, del derecho parlamentario, del derecho electoral e incluso del derecho constitucional. Son una nueva variedad

¹⁸ *El espíritu de las leyes* fue publicado en 1734, y *La riqueza de las naciones* apareció en 1776.

de instrumentos interrelacionados que justifican la sistematización de su estudio bajo un mismo método analítico a través del *derecho procesal político*. Esta disciplina proveerá los recursos metodológicos para examinar la república por venir: la república de las garantías.

VI. Consideraciones finales

Para la realización de esta colectiva propuse a los autores la adopción de un hilo conductor basado en el proceso evolutivo de la idea de república en México. Conforme a este objetivo se adoptó un criterio expositivo diacrónico que identifica cada etapa con una terminología nueva, según el modelo constitucional prevaleciente. El volumen, por lo mismo, corresponde a los grandes periodos de la historia constitucional mexicana: 1) Independencia y Primera República (federal); 2) Segunda República (unitaria); 3) Tercera República (federal liberal); 4) Cuarta República (federal social), y 5) Quinta República (federal democrática). En cada caso se explican las vicisitudes de los respectivos sistemas a lo largo del periodo correspondiente.

El estudio se centra en el análisis de las cartas fundamentales, con énfasis en sus respectivas partes orgánicas, además de la legislación reglamentaria; asimismo se consideran los planes y pronunciamientos políticos relevantes para la organización y el funcionamiento de los órganos del poder. También se contempla a los órganos de fiscalización presupuestal y administrativa, y en la parte final se aborda lo que atañe a los órganos de relevancia constitucional. No se ven los instrumentos de control político ni de control jurisdiccional, porque forman parte de otras disciplinas jurídicas. Con relación a las administraciones estatales y municipales sólo se alude a los aspectos generales enunciados por las constituciones federales, en tanto que su estudio particular forma parte de otros volúmenes de la serie a la que pertenece esta obra.

En este texto sólo atendimos a la organización administrativa nacional. Sin embargo es procedente subrayar que la inestabilidad institucional que el país vivió en etapas prolongadas de su accidentada formación, convirtió a las administraciones municipales en el eje de la vida pública. Este fenómeno se veía acentuado cuando la autoridad nacional tenía un carácter muy precario, por ejemplo en el periodo de la Revolución Constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza, o existían considerables limitaciones para que el poder constituido atendiera otras necesidades además de las relacionadas con la defensa del territorio, como sucedió durante las invasiones estadounidense y europea en el siglo XIX. Las interrupciones del orden constitucional debidas a insurrecciones o a guerras civiles también entorpecieron la acción administrativa de las autoridades nacionales, confiriendo a las municipales una considerable relevancia. Un buen ejemplo lo ofreció la Revolución Constitucionalista de 1913, una de cuyas preocupaciones consistía en la rápida designación de los responsables de la administración local en cada estado donde se producía el triunfo de sus armas.

Al final de la obra se incluye un glosario acerca de las diversas categorías jurídicas que son aplicables en el derecho administrativo, y se consideró útil asimismo contar con una guía bibliográfica de las principales obras de derecho administrativo y de administración pública en México.

Quiero dejar una constancia de gratitud al coordinador general de la obra, Alejandro Carrillo Castro, por haberme invitado a participar en esta notable empresa de información y análisis relacionada con la vida institucional de México, y al Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, José R. Castelazo, por su permanente disposición de apoyo para el trabajo que realizamos los participantes en este volumen.

Para hacer posible este trabajo conté con la invaluable ayuda de Daniel Márquez Gómez, como corresponsable conmigo en la coordinación del volumen; ambos nos vimos favorecidos asimismo por la entusiasta colaboración de Raúl Márquez y de Beatriz Camarillo para la adecuada preparación de los originales. Mi secretaria, Araceli Sánchez, merece también una expresión pública de agradecimiento por su eficaz entrega al trabajo.

Con motivo de la celebración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución, los colaboradores de esta obra hemos querido sumar nuestro esfuerzo al de muchos mexicanos más con quienes deseamos remirar la formación de nuestras instituciones y propiciar su cambio progresivo, para colmar antiguas esperanzas y para atender nuevas exigencias.

Ciudad Universitaria, octubre de 2009

VII. Fuentes¹⁹

Agustín. *Ciudad de Dios*.

Anónimo. *El grande dictionario y thesoro de las tres lenguas española, francesa y flamenca*. Amberes, 1639.

Cicerón. *De oratore*.

_____, *De republica*

_____, *Pro Plancio*.

_____, *Pro Sestio*.

Delamarre, X. *Le vocabulaire Indo-Européen*. París, Jean Maissonneuve, 1984.

Gayo, *Instituta*.

Grzeskowiak-Krwawikcz, Anna. "Anti-monarchism in Polish Republicanism in the Seventeenth and Eighteenth Centuries", en Gelderen, Martin Van, y Skinner, Quen-

¹⁹ En el caso de obras clásicas sólo se cita el título; en el texto la referencia está relacionada con el libro, el capítulo y el párrafo correspondiente.

- tin, *Republicanism. A shared European Heritage*. Londres, Cambridge University Press, 2004.
- Hansen, Mogens Herman. *An inventory of archaic and classical poleis*. New York, Oxford University Press, 2004.
- Hernández y Dávalos, J. E. *Documentos para la historia de la guerra de independencia de México*. México, José M. Sandoval, 1877.
- Isidoro. *Etimologías*.
- Maquiavelo. *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*.
- Núñez, Luis Pablo. *Lexicografía hispano-francesa de los siglos XVI y XVII: catálogo y estudio de los repertorios*. Madrid, Universidad Complutense, 2008.
- Platón. *La República*.
- Rousseau, J. J. *Du contrat social*, en *Oeuvres politiques*. Paris, Garnier, 1989.
- Saavedra Fajardo, Diego. *Idea de un príncipe político y cristiano representada en cien empresas*. Madrid, Francisco Laso, 1724.
- Tácito. *Los Anales*.
- Tito Livio. *Ab urbe condita*.
- Watkins, Calbert. *The american heritage dictionary of Indo-European roots*. Boston, Houghton Mifflin, 2000.