

Forma de organización del Estado

La Constitución mexicana consta de varias partes: la orgánica, la dogmática, la de garantías sociales y la económica; mismas que se definieron en los temas anteriores.

Los fundamentos constitucionales de la administración pública mexicana se encuentran en la parte orgánica de la Constitución.

La parte orgánica de toda Constitución es aquella que establece la forma que adopta el Estado para gobernarse, que crea los órganos a través de los cuales éste ejerce sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de aquéllos.

Por esa razón, enseguida abordaremos el estudio de la forma de organización o forma de gobierno del Estado mexicano.

El artículo 40 de la Constitución es el más importante de la parte orgánica y uno de los más trascendentales de todo el texto.

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.

Como puede apreciarse, el texto constitucional establece que la forma de gobierno que adopta el Estado mexicano, es la de un sistema:

- republicano
- democrático
- representativo
- federal

Se denomina “forma de gobierno” al cuádruple sistema que quedó plasmado en el artículo cuarenta que analizamos. Esa terminología es utilizada por tener su origen en la Constitución, a sabiendas que no se trata de la forma de organización del gobierno sino del Estado mexicano.

Constitución y administración pública

Cuatro características de la forma de gobierno

Los tres primeros sistemas o conceptos están íntimamente relacionados entre sí y podría parecer que expresan la misma idea, la de una organización social en la que el pueblo designa a sus gobernantes. Sin embargo, los tres son necesarios porque juntos definen una filosofía política inconfundible que, a falta de algunos de ellos, no sería la misma.

Definición de república

El origen etimológico de la noción república es latino y significa la cosa pública, en oposición a las cuestiones privadas o particulares. Hay además un concepto común de república y un concepto jurídico-político. En el primer sentido, república es usado como sinónimo de Estado, por ejemplo, la República Argentina. Interesa precisar la definición jurídico-política.

Es aquella forma de gobierno en que el titular del órgano ejecutivo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo, por propia decisión o selección, a la persona que lo suceda.

Se dice que un Estado es una república si se reúnen dos condiciones:

- a) Que haya renovación periódica del titular del poder ejecutivo, y
- b) Que esta renovación sea hecha por elección popular.

Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica para lo cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste, el jefe del estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica.

El Estado mexicano es una república porque así lo define la Constitución, pero además esa definición coincide con las dos condiciones que establece la teoría del derecho público. El complemento del sistema republicano mexicano es la característica de ser presidencial. El nuestro es un sistema republicano-presidencial porque la titularidad del poder ejecutivo recae en un presidente de la república.

En la época moderna todo sistema republicano puede adoptar la forma de una monarquía constitucional o de un sistema presidencial, aunque en la antigüedad clásica no fue así, pues en la república ateniense los arcontes y en la romana los cónsules desempeñaban, colectivamente, el equivalente del poder ejecutivo del Estado.

La idea de la democracia

En la historia del pensamiento político la democracia es, tal vez, el concepto de mayor contenido y una noción política esencial. El concepto de la democracia está ligada a las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que le afectan. La democracia es una categoría del pensamiento que, por su grado de abstracción y generalidad, es materia de interés en todas las ciencias sociales y aun en la filosofía.

Ni el concepto de soberanía popular ni la salvaguardia a los derechos humanos básicos proporcionarían las características distintivas de la democracia, puesto que ambos serían compatibles con cualquiera otra forma de gobierno. El elemento específicamente propio de la democracia, resulta aparente del hecho de que no obstante los múltiples cambios en

el significado del vocablo, no se ha perdido la idea de que el poder político debe residir en manos de “los más” y no en las de “los menos”, los pocos o las de uno solo.

En este caso el concepto de “los más” es una expresión cuantitativa que puede variar desde “algunos” a “más de la mitad”, hasta “todos”.

Para otros, la base de la democracia está en la igualdad y se manifiesta en relación al pueblo, a un pueblo concreto, no a la humanidad.

El fundamento de la democracia es el sentimiento de homogeneidad entre las personas que integran el pueblo del Estado; pero no una igualdad cualquiera, la que tendría su origen en el mero hecho de ser hombre o mujer, sino una igualdad específica, de sustancia, que preste cohesión hacia el interior del país y por acción lo distinga de los demás; siempre servirá para diferenciar al nacional del extranjero. Esa igualdad democrática es la que proclama el texto constitucional cuando señala que “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias...” (artículo 32); también cuando afirma que “son ciudadanos de la república los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos....” (artículo 34).

La consecuencia de esa igualdad que conceptúa equivalentes a los nacionales, es una fórmula de sufragio universal y de capacidad común para determinadas funciones, hasta resultar, en último término, que hay una identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen.

La nota dominante de la democracia es la afirmación de que, en principio, todos los nacionales tienen los mismos derechos al gobierno; y como consecuencia la implantación de un régimen en que se acoja la voluntad de los más y se constrña a los menos.

En este libro no podemos abordar la idea de la democracia más allá de las reflexiones sintéticas transcritas. Por razones prácticas, es preferible descubrir los elementos constitucionales que caracterizan a la forma de gobierno mexicano como un sistema democrático.

La teoría de la democracia supone en toda forma de gobierno la existencia de, cuando menos, dos condiciones:

- a) que los actos de gobierno y las decisiones de autoridad, en tanto voluntad general, reflejen la voluntad de los más y no de los menos;
- b) que todos los nacionales sean iguales ante la ley.

¿Por qué requiere un gobierno, para calificarlo como democrático, que sus actos sean el resultado de la voluntad de los más? ¿Cuántos son “los más”? Si aceptamos que la democracia significa, desde los tiempos clásicos, el gobierno del pueblo; si aceptamos la moderna definición de Lincoln de un gobierno democrático como aquel que es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, aceptaremos también que gobierno democrático es aquél en el que se impone la voluntad general del pueblo. Por lo tanto se trata de un autogobierno, de autosujeción, de autolimitación o autodominación del pueblo.

El gobierno de los iguales

Elementos del sistema democrático mexicano

La mayoría como expresión de la voluntad general

¿Cómo se manifiesta o cómo se forma la voluntad general del pueblo? ¿Voluntad general es unanimidad de voluntades?

Aunque todo el pueblo participe (directa o indirectamente) no podrá exigirse unanimidad en los actos de gobierno. Hacerlo significaría que una sola persona pudiera impedir que se realice la voluntad de los restantes, que son los más. Ello va contra la idea misma de la democracia.

Mayoría calificada simple y relativa

Por esta razón, “los más” deben ser la mayoría. ¿Y qué es la mayoría? En ciertos casos, la mayoría se llama a las dos terceras partes o a las tres cuartas partes de quienes emiten válidamente su voto. Es la mayoría calificada. En otros casos, la mayoría es solo la mitad más uno de quienes válidamente expresaron su opinión o emitieron su voto, pero no de todos los que tenían derecho a hacerlo y, por diversas razones, no lo hicieron. Finalmente, en otros casos la mayoría la integran aquellos que fueron los más numerosos en emitir su opinión o su voto en idéntico sentido, aunque sean menos de la mitad más uno. En la medida que se exija una mayoría proporcionalmente mayor a la mitad más uno, significará que un menor número de personas impedirá que se plasme la voluntad de un número mayor de ellas. Cuando se exige una mayoría de dos tercias o tres cuartas partes, mayoría calificada, significa que 34 ó 26 personas de cada cien serán suficientes para frustrar la voluntad de 65 ó 74; “los menos” se habrán sobrepujado a “los más”. Si se exigiese unanimidad, bastaría una persona para cancelar la voluntad de noventa y nueve.

En cambio, exigir mayoría simple, la mitad más uno, implica que sólo cuando “los menos” se vuelven “los más” su voluntad prevalece, lo cual es elemento esencial de la democracia. Ésta admite la voluntad de la mayoría como expresión de la voluntad general.

Definición de mayoría

Aunque no hay una clara base legal para definir lo que se entiende por mayoría, para efectos electorales existen cuatro conceptos de mayoría: absoluta, simple, relativa y calificada. La mayoría absoluta es aquella que se integra con la mitad más uno de los votos de todos quienes tienen derecho a votar en la elección de que se trate. La mayoría simple es la que se integra con la mitad más uno de los votos válidos efectivamente emitidos. La mayoría relativa es aquella que resulta de obtener el mayor número de votos del total de los que válidamente se emitieron, aunque ese “mayor número” sea menor que la mitad más uno. Tal es el caso de elecciones a cargos de representación popular, cuando hay más de dos partidos. Mayoría calificada es la que exige dos tercias partes de los votos válidamente emitidos.

El sufragio universal como la igualdad de los nacionales

El segundo elemento de la democracia radica en considerar iguales a las personas que integran el pueblo del Estado. Sólo cuando los individuos son iguales, pueden participar por igual en la formación de la voluntad general de un estado. Los extranjeros, es decir, los individuos que no son nacionales de un estado no pueden, obviamente, participar en la formación de la voluntad general de ese estado. La consecuencia de esa igualdad que conceptúa equivalentes a los nacionales es una fórmula de sufragio universal.

“El sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos, revela unánime o mayoritariamente, la voluntad general”.

FELIPE TENA RAMÍREZ

Ilustraremos cómo están usados estos conceptos en la Constitución y en otros textos legales.

Un ejemplo de mayoría relativa en la Constitución sería el siguiente:

“Art. 52. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

Mayoría y sufragio universal en la Constitución

Otro ejemplo constitucional pero ahora referido a la mayoría absoluta:

“Art. 72. D) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desecharado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desecharó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprueba por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo rechaza, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.”

La Constitución establece el sufragio universal como consecuencia de la igualdad de todos los mexicanos. Sufragio universal en términos constitucionales significa que todo ciudadano tiene el derecho de votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular (si reúne los requisitos de elegibilidad); asimismo, tiene el derecho para ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión (cuando reúna las condiciones que marquen las leyes).

El Código General de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), al reglamentar la Fracción I del Art. 35 de la Constitución, establece:

De los derechos y obligaciones

Artículo 4

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.
2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
3. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Democracia pura o directa es el régimen en el que el pueblo se gobierna a sí mismo. En la antigüedad, Atenas y otras ciudades-estado de la Hélade, fueron ejemplo notable del ejercicio directo de la democracia, acudiendo a la consulta y decisión del pueblo reunido en el ágora. Hoy en día, se menciona invariablemente a las *landsgemeinden* o “comunidades territoriales” de algunos cantones suizos.

Democracia pura

Democracia semidirecta

En las legislaciones de varios países permanecen vivas ciertas instituciones de gobierno semidirecto, como el referéndum y el plebiscito. El referéndum consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes por el pueblo. Un ejemplo internacional de referéndum fue la aprobación de la nueva constitución española en el otoño de 1978. El rey Juan Carlos preguntó a los españoles si aceptaban o no la constitución para que, en su caso, a partir de ella se crearan nuevos órganos del Estado español.

Mediante el plebiscito se consulta al pueblo si aprueba o rechaza delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental. Un ejemplo reciente de un plebiscito constitucional se dio en Venezuela durante el primer mandato del presidente Chávez.

Durante los últimos años la figura del plebiscito ha ido ganando carta de naturalización en nuestro país. La opinión pública de los habitantes de la ciudad de México se acostumbra gradualmente a esta forma del ejercicio de la democracia semidirecta.

El plebiscito se introdujo en la derogada fracción VI del artículo 73 de la Constitución, que fue substituida por el nuevo artículo 122 que establece las bases constitucionales del régimen jurídico-político del Distrito Federal. El estatuto de gobierno del Distrito Federal, que reglamenta este último dispositivo, faculta al Jefe de Gobierno para convocar a plebiscito. El propio estatuto reglamenta (Art. 68) la materia, la forma, los términos y la aplicación de los resultados del plebiscito. Los gobiernos del Distrito Federal han acudido en varias ocasiones a este procedimiento para decidir asuntos que consideran de relevancia.

Democracia representativa

El artículo 40 de la Constitución establece que la forma de gobierno del Estado mexicano será el de una república representativa, democrática y federal.

La Constitución liga el concepto de representatividad con el de república; aunque unánimemente los tratadistas vinculan a la democracia con la calificación de representatividad, en oposición a los conceptos de democracia directa y semidirecta.

La democracia representativa es una democracia indirecta. Ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los asuntos públicos, se impone la necesidad de que el mismo pueblo elija un grupo pequeño de personas que lo representen y que en su nombre tomen las decisiones que requiere el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a los órganos del poder público.

La Constitución dispone:

Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

La lectura cuidadosa de este artículo pone de relieve que los diputados no representan sólo a los electores de su circunscripción territorial, sino a toda la nación. A esta idea se le ha llamado la teoría clásica del mandato representativo. Asimismo induce a la siguiente pregunta: ¿por qué la renovación de diputados es cada tres años? No existe en realidad algún antecedente jurídico e histórico que explique esta decisión; sólo se sabe que las reformas de 1933 de los artículos 51, 55, 58 y 59 modificó de dos a tres años el periodo de los diputados y de cuatro a seis el de los senadores.

Sin embargo, la explicación se encuentra en el principio de no reelección plasmado en la propia Constitución en su artículo 59, que establece que los diputados y senadores no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Hay que advertir que esta situación frena la carrera parlamentaria e impide realizar con mayor amplitud y profundidad el quehacer legislativo de los diputados; hay quienes piensan que este periodo es insuficiente y que debe ampliarse para establecer la auténtica carrera parlamentaria en México y fortalecer la función legislativa del congreso.

LA IDEA CLÁSICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA HA EVOLUCIONADO EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS.

Cuando se habla actualmente de representación mayoritaria o de representación proporcional, ya no se está aludiendo al vínculo que se establece entre quien representa y quienes son representados, sino a la coincidencia más o menos rigurosa entre la distribución de votos del pueblo y la repartición de las sillas parlamentarias o congresionales. Así, la teoría de la representación se ha vuelto sociológica; consiste en la adecuada composición de las opiniones, voluntades y corrientes políticas dentro de una representación global nacional, o de varias representaciones particulares, en relación con los intereses específicos de las comunidades, de las entidades federativas o de los municipios, en su caso.

Rebasando estos conceptos jurídicos, se yergue la nueva teoría de la representación política, basada en los hechos sociales; existe una verdadera representación en tanto que los órganos del poder, especialmente los colegiados reflejen, como dice Bluntschli, una imagen fiel de la situación y del pensamiento del pueblo. Por eso Borély afirma que al parlamento se le puede comparar con un espejo que debe reproducir la realidad nacional con nitidez y precisión.

Con este género de ideas, que equiparan el fenómeno político de la representación con la fotografía de las fuerzas sociales que constituyen la nación, transportadas a los cuerpos de gobierno, podemos comprender la influencia del sufragio, de las elecciones y del régimen que los organiza, en la vida genuina y floreciente de la democracia en nuestra época.

MARIO MOYA PALENCIA (1964)

Concepto moderno de representación política

El artículo 40 establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios que la propia Constitución señala. El sistema federal mexicano ha creado tres esferas o ámbitos jurídicos: el federal, el estatal y el municipal. En consecuencia, también son tres los ámbitos de la administración pública, en correspondencia con aquéllos. Por esta razón, es indispensable destinar detallada atención al estudio del federalismo en México.

Sistema federal