

COMENTARIO JURÍDICO

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Marcos Kaplan*

El Estado mexicano se constituye a la vez como soberano y como democrático. Ambos rasgos definitorios corresponden a la evolución del Estado moderno en la Europa occidental, que será modelo político e institucional para México y el resto de América Latina. Soberanía y democracia emergen y se desarrollan en paralelo, aunque la primera comienza por tomar la delantera.

La soberanía en su desarrollo histórico

La Soberanía se define como el supremo poder de mando en una sociedad y en un sistema político. Se estructura, funciona y se justifica de distintos modos, en diferentes etapas y naciones. En el sentido moderno que ha conservado hasta el presente, los conceptos de Estado y soberanía aparecen y se van desarrollando en Europa occidental, desde fines del siglo XVI, para referirse al poder del primero como único o principal sujeto de la política. El Estado absolutista se constituye y afirma en lucha contra los poderes medievales (aristocracia feudal, papado, imperio) y en alianza con los nuevos grupos burgueses y populares urbanos. Dicho Estado expresa las necesidades de unidad y concentración del poder, con monopolio de la fuerza en un territorio y en una población, y con una soberanía a la vez interna y externa. En lo interno, este Estado elimina otros poderes, sus intermediaciones entre aquél y los súbditos, los conflictos internos y gobierna mediante un aparato burocrático de administración. En lo externo, el Estado absolutista decide sobre la guerra y la paz, dentro de un sistema internacional de Estados que se consideran iguales entre sí, no admiten otro poder sobre ellos, y regulan sus relaciones mutuas mediante la guerra y el Derecho Internacional.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha sido asesor del Fondo de Cultura Económica y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Autor de varias obras sobre el Estado y la política mexicanos.

El concepto y la práctica del Estado y su soberanía se van elaborando y aplicando a partir del Renacimiento y la Reforma protestante, a través de las sucesivas fases de formación y culminación del absolutismo, con la doctrina del derecho divino de los reyes; de alianza de la monarquía con las nuevas clases urbanas; de lucha de éstas con el absolutismo predominante, y luego del triunfo de unas sobre el otro. En ello cumplen un papel considerable una serie de brillantes juristas y filósofos políticos, primero como defensores y legitimadores del Estado absolutista, luego como sus críticos, enemigos y partidarios de alguna variedad de Estado democrático y su soberanía.

Así, el francés Jean Bodin, en su obra "Los Seis libros de la República", siguiendo los pasos de Maquiavelo, define a la soberanía como "el poder absoluto y perpetuo de una República", y también como "indivisible", "inalienable" e "imprescriptible". Su esencia es el "poder de hacer y de abolir las leyes", la absorción de todos los otros poderes, la fuerza unificadora de la sociedad. El soberano tiene el monopolio del derecho a través del poder legislativo.

Definida en principio con alcances ilimitados, la monarquía absoluta sufre, en la teoría como en la práctica, restricciones a su autoridad, por la realidad social y por la religión; se le impone la doble necesidad de cumplir con la ley de Dios y con la ley de los hombres. El ataque al absolutismo comienza a la vez por corrientes de la teología católica y de la protestante, y por el desarrollo de Derecho Natural, fundado en la naturaleza racional del hombre, colocado por encima y al margen de la acción del Estado. Estos elementos contribuyen a las luchas entre el absolutismo y el liberalismo democrático, que se dan primero en la Inglaterra del siglo XVII (Revolución Puritana de Cromwell, Revolución de 1688-89), y en la Francia del siglo XVIII, a partir de 1789.

Thomas Hobbes, hace en su *Leviatán* la defensa del absolutismo, pero con los instrumentos de una filosofía política moderna, sobre todo los conceptos de derecho natural, contrato social, Estado y soberanía. La autoridad absoluta e ilimitada del Estado soberano ejerce un poder coactivo que impone los comportamientos y se hace obedecer.

En contraposición a Hobbes, John Locke, en sus dos *Tratados del Gobierno Civil*, fundamenta el Estado liberal en emergencia. El Estado

resulta de la libre voluntad de los individuos, se organiza exclusivamente para subsanar los inconvenientes del llamado estado de naturaleza y obtener mayores garantías para los derechos naturales (vida, libertad y propiedad). La autoridad práctica del Estado se limita también por la separación y equilibrio de poderes, como parte del nuevo constitucionalismo liberal. Para Locke, la soberanía reside en el parlamento, está limitada por el contrato, por la constitución con los derechos naturales que ella tutela y bajo control del pueblo como mandante del Estado.

En la Francia del siglo XVIII, el pensamiento teórico de los filósofos políticos prepara la Revolución Francesa de 1789, que da enorme impulso práctico al Estado y su soberanía y luego a su democratización.

Montesquieu, sobre todo en su *Espíritu de las Leyes*, afirma la limitación del Estado por las leyes naturales y positivas y por la separación y equilibrio de poderes.

Rousseau ejerce una enorme influencia en el pensamiento político del siglo XVIII, en la preparación y desarrollo ideológico de la Revolución Francesa, en la idea de soberanía y en la ampliación de las bases de la democracia liberal. Quiere superar el dilema anarquía contra tiranía y afirma para ello que la libertad es patrimonio moral fundamental del ser humano, principio clave del origen y el fin del Estado. A partir de la autonomía moral de la persona, se trata de "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con todas las fuerzas comunes a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca, por lo tanto, más que a sí mismo y quede tan libre como antes". Esta asociación es expresión de la *voluntad general* que, a diferencia de la *voluntad de todos*, que es resultado de un agregado mecánico de voluntades particulares, constituye una manifestación ética capaz de crear y garantizar la unidad. El cuerpo político es también un ser moral, que tiene una voluntad general tendiente a la conservación y al bienestar de todos y cada parte, y es fuente de las leyes, la regla de lo justo y de lo injusto para todos los miembros del Estado. Se supera la distinción entre ciudadano y hombre, integrados ahora en una síntesis, cuya actividad se agota en la vida de la comunidad del Estado, a la vez ética y política.

De este modo, con Rousseau, la soberanía pertenece a la voluntad general que se opone a la voluntad particular, es expresión directa de la voluntad de los ciudadanos cuando apuntan a un interés general y no al particular, cuando actúan moralmente y no sólo de modo utilitario. Se confiere al pueblo la titularidad del poder soberano, y con ello el derecho exclusivo a darse el orden jurídico y sociopolítico que le convenga y desee, sin limitaciones en su ejercicio por ningún otro poder. La soberanía en Rousseau es ilimitada, no puede ser enajenada, ni dividida y no está sujeta a la prescripción por el paso del tiempo.

La noción rousseauiana de soberanía se proyecta en la Revolución Francesa, sobre todo a través del pensamiento y el accionar político del Abate Sieyes, autor del famoso panfleto político *¿Qué es el Tercer Estado?*, y activo participante en los sucesivos gobiernos y asambleas de la Revolución Francesa, Sieyès rebautiza el concepto rousseauiano de soberanía como nación y lo incorpora a la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. El artículo 3 de la Declaración dice: "La fuente de toda soberanía reside esencialmente en la nación; ningún cuerpo o individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella". El artículo 6 dice: "La ley es la expresión de la voluntad general; todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente, o a través de sus representantes, en su formación; ello debe ser lo mismo para todos, ya sea que proteja o castigue". La voluntad general de Rousseau es ahora la nación, que "existe ante todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma". En la interpretación de Sieyès, una "autoridad que emana expresamente de la nación", o que es comprendida como tal emanación, no tiene ningún tipo de límites y quien se oponga a la voluntad general es alguien fuera de la ley, ni ciudadano ni hombre, sin derechos de ninguna especie. Esta interpretación amplísima será restringida por el mismo Sieyes, luego de presenciar los excesos del terror revolucionario.

A partir de las grandes revoluciones de la época democrática (Inglaterra, Estados Unidos y Francia), la soberanía va encontrando un freno jurídico en la proclamación de los derechos inviolables del ciudadano. El Estado moderno se va afirmando como ordenamiento jurídico. La soberanía se formaliza y se despersonaliza. Pueblo, territorio, soberanía, se vuelven elementos constitutivos del Estado como ordenamiento jurídico.

La soberanía pertenece al pueblo, emana de él, pero no puede ejercerla sino bajo las formas y dentro de los límites que fija la Constitución. Estado y Derecho se integran en el ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho, que sintetiza el poder y el Derecho, el ser y el deber ser.

La soberanía en el constitucionalismo mexicano

Las primeras constituciones mexicanas, de 1814 y de 1824, incorporan la idea de soberanía. Los Sentimientos de la Nación —23 puntos dados para la Constitución—, plataforma constitucional propuesta por José María Morelos, afirman en los puntos 1o. y 5o:

Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía. . . Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias, en igualdad de número.

El Congreso de Anáhuac, reunido desde 1813 en Chilpancingo, expide el 22 de octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán. La misma incorpora los principios de soberanía del pueblo, derechos del hombre y gobierno republicano con división de poderes.

La soberanía es definida como la facultad de dictar leyes, de establecer la forma política que más convenga, es también imprescriptible, inalienable e indivisible. Reside originariamente en el pueblo, que la ejerce a través de la representación. El sufragio universal es base de la representación nacional y se lo reserva a los naturales del país. La soberanía es también externa, como lo estatuye el artículo 9o. del Decreto Constitucional de Apatzingán:

Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza; el pueblo que lo intente, debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

El Acta Constitutiva, sancionada el 31 de enero de 1824, adopta la soberanía en su doble dimensión: externa, como libertad e independencia de España y otras potencias, que “no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia, ni persona”, e interna, que reside radical y esencialmente en la Nación y se manifiesta como derecho de adoptar y establecer la forma de gobierno y demás legislación conveniente. La Constitución del 4 de octubre de 1824 se refiere sólo a la soberanía externa, como libertad e independencia de la nación mexicana frente a los demás.

La Constitución de 1857 determina que la soberanía tiene su residencia esencial y originaria en el pueblo. Ello implica que todo poder público se instituye para su beneficio; que puede alterar o modificar el gobierno “en todo tiempo” y que su voluntad es constituirse en república representativa y federal.

La Constitución actualmente vigente recoge el concepto de soberanía, de conformidad con la tradición constitucional del México independiente, reiterando la postura adoptada en 1857, en los términos y con los alcances señalados. Las constituciones mexicanas de 1857 y de 1917 han mantenido los principios de soberanía e independencia nacional, en asociación con los referentes a la proclamación, el ejercicio y la protección de los derechos individuales, civiles, políticos, económicos y sociales.

Según el tercer párrafo del artículo 39 de la Constitución de 1917, el pueblo tiene el derecho de modificar o alterar la forma de gobierno, pero a través de los cauces constitucionales y según el procedimiento fijado. El artículo 135 de la Constitución de 1917, que adopta el anterior 127 de la de 1857, establece el procedimiento de reforma.

La presente Constitución —dice el artículo 135— 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.

La iniciativa de la reforma constitucional en México corresponde al presidente de la República, a los diputados y senadores federales, y a las legislaturas locales. La reforma se tramita por el Congreso. El órgano de la reforma constitucional es “poder revisor de la Constitución”, en el que concurren en un mismo procedimiento el Congreso federal y las legislaturas locales.

Las formas de gobierno en la actual Constitución

Por el juego de los artículos 39, 40 y 41 y sus concordantes, la Constitución actualmente vigente adopta soluciones en cuanto a las *formas de gobierno* posibles (monarquía o república), a las *formas de régimen político* (democracia o autocracia), a las *formas del ordenamiento estatal* (federalismo o unitarismo), y a las *formas del poder del Estado* (división y equilibrio de poderes).

En ejercicio de su soberanía ha sido:

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.

La República

El pueblo mexicano se ha constituido en *República*. Esta palabra proviene del latín, *res publica*, cosa pública, Estado. Durante siglos, “república” se refirió a toda sociedad política, a todo tipo de Estado. En los tiempos modernos pasó a designar todo Estado que no es monárquico (incluso un Estado aristocrático) y cada vez más, todo gobierno en el cual el pueblo tiene el poder soberano y lo ejerce a través de representantes elegidos por el sufragio universal.

Las formas de gobierno dependen del modo de organizarse la autoridad suprema del Estado, del órgano que cumple funciones de jefe de Estado, para personificar y representar al Estado hacia el exterior y hacia el interior. Desde este punto de vista, la república se define por

oposición a la monarquía. El jefe de Estado (personal o colegiado) accede al poder y se legitima, no por la tradición y los derechos hereditarios, sino por elección del pueblo. La elección puede realizarse directamente por el pueblo sufragante, como en Estados Unidos y México, o indirectamente a través de asambleas parlamentarias, como en Europa. El Estado republicano se caracteriza además por la existencia de un orden jurídico destinado a proteger y garantizar los derechos de sus ciudadanos, es decir, se identifica con el régimen político de la democracia representativa.

La democracia representativa

El pueblo mexicano se constituye en *democracia representativa*.

Las *formas del régimen político* se diferencian por las distintas relaciones posibles entre el aparato estatal y la mayoría del pueblo, sobre todo como polarización entre autocracia y democracia.

Autocracia es el régimen en el cual la autoridad pertenece a una minoría de miembros, que gobierna sólo en su propio nombre y decide todo por sí y ante sí. En la *democracia* el pueblo detenta la soberanía y el poder. Es en nombre del pueblo o de la mayoría de éste, que una minoría puede gobernar con legitimidad y consenso, a condición de no impedir y sí promover la formación de la voluntad del pueblo, de respetarla y de aplicarla, sobre todo por respeto a los derechos, libertades y garantías de tipo democrático.

La Constitución vigente establece un régimen de *democracia representativa* (artículos 40, 1er. párrafo y 41), "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. . .". De este modo, las personas que componen los órganos estatales representan al pueblo, son llevadas al gobierno y al poder político y administrativo por la voluntad del pueblo, mediante elecciones populares donde obtengan una mayoría de votos. El pueblo no ejerce el poder, sino elige a quienes lo ejercen. Quienes detectan la autoridad en el Estado quedan obligados a actuar en nombre del pueblo, a cumplir su voluntad y a hacer lo que aquél haría si pudiera ejercer directamente el poder.

Separación de poderes y sistema presidencial

Las *formas del poder del Estado* varían según las relaciones que se establecen entre los tres tipos esenciales de funciones y poderes: de ejecución y administración, de legislación y de justicia. Estos tres tipos pueden ser organizados y ejercidos de diferentes maneras, según los modos de ejercicio, los órganos encargados, los procedimientos y las relaciones que se establecen entre ellos. Se oscila entre las modalidades de unidad de los poderes o, más frecuentemente, de su separación. Esta última se manifiesta como diferentes sistemas: presidencial, parlamentario y convencional. El Estado mexicano ha asumido, por la Constitución de 1917, una forma de separación de poderes y de sistema presidencial.

Federalismo

El pueblo mexicano se ha constituido en República federal

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación según los principios de esta Ley Fundamental (Artículo 40).

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 (Artículo 41).

Se estatuye así una *forma del ordenamiento estatal*, en función del modo de organizar las relaciones entre los órganos centrales y locales del Estado. En todo Estado moderno, el poder central se extiende al conjunto del territorio y de la población y sus decisiones son obligatorias para todos. El orden estatal se da así bajo diferentes formas, según las modalidades de la centralización y de la descentralización.

Por una parte, un bajo grado de descentralización da el *Estado simple o unitario*, totalmente centralizado, o con una coexistencia de autorida-

des y órganos centrales y no centrales, y aspectos y niveles de descentralización (de hecho o de derecho).

Por otra parte, se da el *Estado compuesto*, constituido originariamente por varios Estados. Un órgano central, soberano, coexiste con órganos descentralizados con tan gran poder, que se presentan también como órganos supremos de poder de Estado, descentralizados, no soberanos sino autónomos, aunque siempre sometidos en diferentes niveles y aspectos al poder del órgano central. Los Estados compuestos se presentan bajo las dos formas de confederación y de federación.

La *federación* presenta los rasgos de una comunidad más estrecha que la confederación. Las unidades descentralizadas mismas pueden, en cierto sentido, ser consideradas como Estados miembros de la federación, pero fusionados en ésta. El órgano central detenta el poder estatal soberano, puede tomar decisiones obligatorias para los Estados miembros, tiene amplia competencia política y administrativa, y es sujeto único del Derecho Internacional. Los Estados miembros conservan una importante cuota del poder estatal, aunque subordinados al órgano central. Su competencia está definida por la Constitución. Participan como Estados miembros en el poder constituyente y en el poder legislativo. El cuerpo legislativo federal se suele dividir en dos cámaras: la Alta o Senado, donde los Estados miembros envían sus representantes, con igualdad de representación entre aquéllos, y la Cámara Baja, de diputados o representantes, elegidos por los habitantes de la federación como un todo. Coexisten así un Estado federal, ejercido por un órgano central, y varios Estados miembros, con poder estatal especial, ejercido por órganos no centrales, propios de dichos Estados.

En la evolución histórica del constitucionalismo mexicano, la llamada Constitución de Apatzingán propugna una república centralista. El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre de 1824 establecen una república federal. La Constitución de 1857 también establece un régimen federal.

La Constitución de 1917 instituye el Estado federal, caracterizado por la descentralización política. Lo constituyen estados libres y soberanos, pero unidos en una federación. Por el juego de los Artículos 40 y 41

y sus concordantes, como el 115 y el 124, puede concluirse que las entidades federativas no son soberanas, sino autónomas. La Constitución crea dos órdenes de competencias a ella subordinados: federación y entidades federativas.

Las entidades federativas tienen la capacidad suprema de decisión en los marcos de su competencia (artículo 40). Pueden darse libremente su propia Constitución, que no contravenga la Constitución general (artículo 41).

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre (artículo 115).

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Deben coincidir las decisiones fundamentales de la Federación y las de las entidades federativas.

EL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL*

Lic. Miguel Limón Rojas**

El artículo cuarenta de la Constitución de 1917 define el carácter de nuestra organización política. Cada uno de los conceptos y principios que lo integran tiene su propio significado, y todos ellos en conjunto expresan una identidad política e histórica que se nutre de nuestra realidad y de las ideas universales que han orientado nuestro desarrollo como pueblo y como nación.

* Nota del editor: Por la importancia del tema se incluye este comentario sobre el artículo 40, en donde se aborda de manera más explícita su contenido.

** Licenciado en Derecho por la UNAM y profesor de la misma institución. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.

El fin de la Colonia, consumado con nuestra independencia política, no podía por sí mismo extirpar los efectos del impacto cultural, cimentado a lo largo de tres siglos de dominación. Pero el periodo colonial tampoco eliminó la raíz cultural más profunda de los mexicanos. Nuestro mestizaje representa una síntesis todavía inacabada de culturas, valores e ideales.

Con el paso del tiempo hemos podido constatar que las antiguas concepciones del mundo y del universo que regían la vida de nuestros ancestros, no han dejado de reflejarse en el proceso de desarrollo político y social del país.

En la búsqueda ininterrumpida por alcanzar mejores formas de convivencia, hemos de ser capaces de desentrañar en nuestros antiguos orígenes aquello que sigue siendo fuente de sabiduría, bienestar y auténtico progreso, al tiempo que asumimos cada vez más como nuestras las conquistas que a favor de la libertad y la justicia ha logrado el hombre en otros rincones del planeta.

La decisión de establecer una república se plasmó por primera vez en la Constitución de 1824. El ideal republicano simbolizó las aspiraciones de los mexicanos por conquistar la independencia ante la monarquía española y construir un estado soberano.

Por ello, monarquía y república han representado para los mexicanos términos y realidades históricamente contrapuestos: o el poder reside en la voluntad de una sola persona o bien corresponde a la voluntad colectiva. Los mexicanos ilustrados, comprometidos con su tiempo, vieron con sumo interés los modelos republicanos de gobierno surgidos de los grandes movimientos sociales que habían tenido lugar en los Estados Unidos de Norteamérica y en Francia durante el último cuarto del siglo anterior. La independencia norteamericana y la Revolución Francesa constituyeron dos ejemplos históricos que habrían de inspirar la lucha revolucionaria del México naciente. En ambos casos se había roto con la monarquía y adoptado el principio fundamental que atribuye al pueblo la única titularidad legítima de la soberanía.

El pueblo francés destronó de manera violenta al absolutismo para fundar una república basada en los principios de libertad, igualdad y

fraternidad, La ejecución de Luis XVI en la plaza de La Concordia no sólo significó la muerte física del monarca, sino el fin del antiguo régimen y el advenimiento de una nueva era política, caracterizada por la participación del ciudadano y la proclamación de los derechos fundamentales del hombre.

Para México y para el conjunto de países americanos el rechazo a la monarquía fue tajante. Ésta había representado no sólo el vehículo de dominación, sino también la permanencia de privilegios y castas que impedían toda posibilidad de un desarrollo auténticamente mexicano.

Dentro del modelo de constitución escrita, el México independiente optó por una organización política que hiciera posible el establecimiento de un régimen de libertades. Éste habría de sustentarse en la inalienabilidad de los derechos fundamentales del hombre, es decir, independientes y superiores a la voluntad de los gobiernos. De esta tesis se deriva que el hombre es igual ante la ley y que su libertad no tiene otro límite que el respeto al mismo orden jurídico que asegura su libertad. Con base en estos principios era consecuente establecer un sistema de límites normativos a la autoridad y garantizar el funcionamiento eficaz del Estado de derecho.

Las tesis de la soberanía popular y de la soberanía nacional, el principio de la separación de poderes y la teoría de la representación serían la base de la estructuración de los regímenes políticos modernos que colocaban al ciudadano como el centro del universo político. Los gobiernos, para ser legítimos, quedarían indisolublemente vinculados con la voluntad mayoritaria y además la legitimidad de su ejercicio quedaría sometida a la prueba de la aceptación ciudadana.

La utopía de Juan Jacobo Rousseau habría postulado una realidad inalcanzable, pero permanecería a lo largo de la historia como un conjunto de principios irrenunciables y como un ideal orientador para vincular el origen y actuación de los gobiernos a la felicidad irrenunciable de los pueblos. Los teóricos y los políticos mantendrían como preocupación permanente la búsqueda de métodos y procedimientos que hicieran posible el continuo perfeccionamiento de las formas de convivencia y de las posibilidades de realizar el bienestar material y espiritual de las sociedades.

La teoría de la representación habría de mantener como preocupación permanente asegurar la articulación entre la realidad y los principios y propondría fórmulas que hicieran posible en los hechos la realización del ideal democrático.

El surgimiento de los regímenes liberales, sustentados en los principios propios del Estado de derecho, no aseguraría de modo alguno el fin de experiencias históricas caracterizadas por el ejercicio arbitrario del poder, pero lo que sí quedaría garantizado es que este tipo de regímenes se encontrarían desprovistos de legitimidad y aprobación y su eventual duración en ningún caso alcanzaría a convalidar su carencia de legitimidad.

México, al acceder a la era de las constituciones escritas y de los ideales liberales, asumía el reto de construir una realidad social y política en la cual habría que conciliar los valores de su pasado histórico, con los afanes de progreso democrático inspirados en ejemplos históricos de extraordinario valor universal, surgidos de realidades ajenas.

La riqueza de nuestra cultura política, construida a lo largo de la historia, tiene que ver finalmente con una búsqueda de lo universal en el ámbito de nuestra propia realidad. El peso enorme de nuestra cultura indígena ha marcado en gran medida la diferencia entre nuestro sistema político y el carácter de las instituciones en las democracias occidentales. Pero nada más erróneo que querer fundar en esos antecedentes una noción del poder ajena al interés colectivo.

La noción de democracia ha adquirido a través de la historia diversos significados y su ejercicio ha registrado muy diversos modos de practicarla. Esa diversidad ha obedecido básicamente a la importancia que cada sistema otorga a los principios de libertad y de igualdad. Dichos principios constituyen el hilo conductor de dos tradiciones del pensamiento político: la liberal, que encuentra en John Locke a su gran exponente, y la que se deriva del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau y que postula en la noción de la voluntad general la presencia del interés colectivo. En su desarrollo ulterior hasta nuestros días, la primera corriente ha llegado a identificarse con el liberalismo económico y la segunda con la justicia social. La primera pone el acento en el individuo, como ser libre, objeto

y fin de toda acción social; la segunda en la comunidad, como valor esencial al desarrollo individual y colectivo del ser humano.

El equilibrio entre ambas concepciones ha persistido en nuestra búsqueda de democracia. Hoy es generalmente admitido que sin justicia social el régimen de libertades no puede sostenerse indefinidamente y que sin libertad el propósito de justicia desemboca en sacrificios que las sociedades no están dispuestas a soportar.

Esta visión sobre los fines del Estado encuentra en nuestro liberalismo social una sólida fuente doctrinaria. El liberalismo en nuestro país se nutrió de una realidad propia que obligó a hacer ajustes a las tesis originales. No podía ser de otra manera en un país pobre, con rezagos sociales ancestrales.

La tensión permanente entre libertad e igualdad ha marcado la historia del país. La sabiduría de nuestro sistema constitucional permitió la coexistencia y armonía de ambos principios. A los dos elementos que podríamos llamar, siguiendo a Bobbio, procedimentales de la democracia —régimen de libertades y sufragio efectivo— se agrega uno sustantivo que incorpora las garantías sociales y hace posible definir la democracia con la brillantez y plenitud del artículo 3o. constitucional.

Se dice que la democracia es por esencia representativa, en virtud de que el pueblo delega en sus representantes, ungidos por la vía de la elección, la facultad de ejercer en su nombre el poder para elaborar y decidir sobre las reglas y normas que rigen a la sociedad. La representación se refiere a los miembros del Congreso o parlamento y se extiende al Ejecutivo, que es también representante o mandatario del pueblo. Este último no pierde nunca su poder soberano y lo hace valer para preservar el orden establecido y para transformarlo.

La institución de la representación ha sufrido importantes cambios en los dos últimos siglos, en primer término en función de la evolución del derecho al sufragio. El primer parlamento moderno, que fue el inglés, sólo representó los intereses de la clase terrateniente; su importancia radicó en haber despojado al rey de la facultad de decidir a su arbitrio. En Francia, después de la revolución, el sufragio correspondió por mu-

cho tiempo a la distinción entre ciudadano activo y pasivo. El primero pagaba impuestos y votaba; el segundo permanecía marginado de ese derecho aun cuando se encontrara protegido por las garantías otorgadas por el orden jurídico. El sufragio censitario, que impedía votar a quienes carecían de propiedad y riqueza cuantificable, predominó durante buena parte del siglo XIX en los países democráticos avanzados.

En los Estados Unidos de Norteamérica, las entidades miembros de la federación retuvieron el derecho a determinar las condiciones de la plena ciudadanía. Así lo estableció nuestra primera Constitución de 1824, lo que significó la adopción de criterios diversos para determinar el derecho al voto. Este texto constitucional consagró la República representativa, popular, federal, sin hacer mención expresa del principio democrático, como se establece en nuestro actual ordenamiento. La Constitución del 57 ya especificaba la prerrogativa del voto ciudadano, pero precisaba que la calidad de ciudadano la tenían los mexicanos mayores de 18 años si eran casados o de 20 años si no lo eran. Se entendía que sólo los varones votaban. El voto a la mujer no se concedió en ningún país del mundo sino hasta bien entrado este siglo. México lo haría en 1953.

La figura de la representación hizo posible en la práctica el gobierno del pueblo y marcó la separación entre la función de gobernar y la función de legislar. Esta distinción es fundamental para entender la evolución constitucional y política de la democracia moderna. El legislador hace las leyes y con base en ellas el ejecutivo conduce al Estado y lleva a cabo las tareas cotidianas de la administración. La voluntad del pueblo está garantizada sólo si el que legisla, es decir, su representante, se encuentra en aptitud para vigilar y normar la acción de quien gobierna; éste, a su vez, requiere encontrarse en posibilidad de actuar con la oportunidad y eficiencia que su mandato le exige.

La naturaleza de la representación política exhibe la complejidad de la democracia moderna. Esta complejidad no sólo corresponde al problema de lograr una participación ordenada y efectiva de la ciudadanía en una sociedad de masas, sino a la necesidad de que la representación no debe verse diluida o incluso neutralizada por factores que van más allá de la legitimidad formal.

La doctrina de la representación consagra el principio generalmente aceptado de que los miembros del Congreso o parlamento están abocados a actuar en función del interés de la nación en su conjunto. Edmund Burke lo definió así en 1774: "El Parlamento no es un congreso de embajadores con diferentes y hostiles intereses, sino una asamblea deliberativa de una nación, con un interés que es el del conjunto. Se elige a un miembro; pero una vez que se le ha elegido, no lo es de la comunidad de Bristol, sino miembro del parlamento". Así la teoría y la práctica han señalado que el representante puede y debe defender los intereses específicos de sus electores, pero ha de responder a la nación siempre que se discuta un asunto de carácter general.

El tema de la representación está íntimamente ligado al de los partidos políticos. Son éstos quienes llevan al ámbito de la deliberación y de la decisión política, la pluralidad de posiciones e intereses que existen en el seno de las sociedades. Rousseau creyó en la utopía de la unidad como producto de una voluntad general. La realidad habría de probar que la pluralidad política no sólo era inevitable sino condición indispensable de una sociedad abierta y democrática.

Se insiste en la actualidad en que el fortalecimiento del principio de representatividad tiene mucho que ver con la capacidad de los partidos políticos para responder a los auténticos anhelos de los ciudadanos a quienes deben su propia existencia y razón de ser.

Desde 1963 el derecho constitucional mexicano introdujo a la letra de nuestra ley fundamental el reconocimiento a la pluralidad, concediéndole su justa importancia al significado que tienen las minorías en el proceso de composición del poder legislativo. A partir de entonces y mediante reformas sucesivas, el principio de la representación proporcional se ha ido ampliando y perfeccionando con base en la experiencia y la dinámica transformación de la sociedad mexicana.

El principio de mayoría relativa, cuando es utilizado de manera exclusiva en la elección de los representantes populares, favorece a los candidatos de los grandes partidos en detrimento de los pequeños; sin embargo, no permite que la composición del órgano legislativo refleje de manera adecuada la pluralidad de las fuerzas políticas existentes en la

sociedad. Por ello en la actualidad la mayor parte de los regímenes democráticos del mundo han adoptado o bien el sistema proporcional o una combinación del mayoritario con el proporcional, como en el caso de México. Este esquema permite salvaguardar los dos elementos fundamentales para el adecuado funcionamiento de la democracia: el de la gobernabilidad al conceder al partido con el mayor número de votos la mayoría en el congreso (principio de mayoría relativa) y el del debate amplio y plural, al garantizar la incorporación de las minorías en el seno del poder legislativo (principio de representación proporcional). El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) aprobado por el Congreso de la Unión durante la presente administración del presidente Salinas de Gortari, responde a esta filosofía que busca asegurar, a la vez, la capacidad del ejecutivo de gobernar con el respaldo de la mayoría y la más amplia participación democrática en los asuntos que conciernen a toda la sociedad.

Los procesos de transformación de nuestra democracia conllevan riesgos al igual que responsabilidades. Asumirlos supone la obligación de conocer y encarar su complejidad. Ni la simplificación de la realidad ni la negación de la necesidad de cambio conducen a resultados deseables.

El proceso de perfeccionamiento de la democracia exige fortalecer propuestas favorables al desarrollo de una cultura democrática y referidas sobre todo a la noción del poder y de su ejercicio, a la necesidad de impulsar comportamientos colectivos desde los que se consoliden los valores esenciales de una convivencia que asegure el respeto a las ideologías y el compromiso común de preservar valores fundamentales.

El objetivo de seguir construyendo la democracia conlleva la responsabilidad de ensayar proyectos caracterizados por un grado razonable de viabilidad que nos permita lograr las transformaciones necesarias, consolidando lo alcanzado y preservando la soberanía y el equilibrio social. Se ha de partir de la idea de que la diversidad de regímenes políticos que ha existido a través de la historia, no ha podido llegar a corresponder a un modelo perfecto y se ha de tener en cuenta también que la búsqueda del perfeccionamiento requiere plantear etapas y métodos para avanzar hacia el horizonte deseable. Todo propósito de cambio conlleva la capacidad de cuestionamiento del orden existente, pero a tal cuestionamiento

ha de corresponder una visión clara y realista de las bases sobre las que habrá de sustentarse el nuevo orden.

Una República representativa y democrática puede ser unitaria o federal. Dentro de la democracia representativa el federalismo establece una forma adicional de distribución del poder en ámbitos de competencia constitucionalmente asignados. La autonomía de los estados conforma poderes locales dotados de facultades propias e independientes del poder central. Esto constituye una condición favorable al desarrollo de la democracia.

De los elementos que integran nuestra estructura de gobierno, como lo define el artículo 40, el que más tardó en ser aceptado por todas las fuerzas políticas fue precisamente el referido al carácter federal de la república. En torno al mismo, se desarrolló una agitada lucha política y prolongados debates que concluirían con el triunfo liberal y la promulgación de la Constitución de 1857. La razón de esta confrontación fue clara desde los inicios del México independiente. El federalismo simbolizó la voluntad de cambio y atentaba contra los intereses de quienes deseaban mantener el privilegio colonial. Fue así que en torno a este problema se perfilaron, por una parte, la corriente centralista conservadora y, por la otra, la federalista liberal. Ambas tendencias compartieron y protagonizaron un ambiente de guerra civil, inestabilidad política y económica, así como frecuentes golpes de Estado, e incluso, derogaciones y promulgaciones sucesivas del documento constitucional fundamental.

Para que la nación y el Estado se consolidaran, había que destruir los efectos de la estructura centralista que rigió durante la Colonia. El centralismo representaba el punto de apoyo en el que se sostenían los fueros y privilegios del clero y la aristocracia terrateniente, apoyados por un amplio sector de los militares. En este contexto, el federalismo no significaba sólo una fórmula jurídica o meramente organizativa, sino el proyecto político indispensable para dismantelar una estructura que obedecía y beneficiaba a unos cuantos en detrimento de la nación, e impedía el cambio y el avance social, económico y político del país. Sin el federalismo, la República democrática y representativa habría quedado inconclusa.

En aquellos años el centro de la vida política fue en realidad el Congreso general, dividido en dos cámaras. El presidente de la República tenía limitadas sus facultades. El parlamento fue el espacio propicio para que los diversos estados federales representaran en el centro, el pensamiento y los intereses de la provincia mexicana. En la disyuntiva entre federalismo y centralismo se jugaba sin duda el futuro de la nación.

Los debates oscilaban entre la acusación conservadora de que el federalismo “desunía lo unido” frente al argumento liberal de que “unificaba lo diverso”. Don Valentín Gómez Farías y don Miguel Ramos Arizpe, entre otros, sostuvieron que las provincias existían con una autonomía de hecho y que sólo permanecerían como parte de la nación a través del pacto federal, especie de contrato social mediante el cual los estados libres y soberanos cedían parte de su soberanía en aras del interés general. Ésta era la interpretación común a la mayoría de los liberales.

Entre los defensores del federalismo destacó Mariano Otero, quien relacionó este problema con la globalidad del proyecto de nación. Lo que estaba en juego era la necesidad de implantar la paz y la estabilidad, logrando descartar para siempre el golpe de Estado. Para todo ello se requería un gran pacto que salvaguardara el interés común. Siguiendo a Tocqueville, el poder del centro se define como un poder de excepción, que goza de las facultades que le son delegadas. Al congreso, por su parte, le correspondería determinar las facultades destinadas a la federación “dejando las demás a los estados que forman la regla” o, en otros términos, que se reservan todo el poder legislativo y la soberanía que no se concede al centro. Sostuvo que podía garantizarse la unión señalando en la constitución los casos en que el poder general puede intervenir en los negocios de los estados y estableciendo un tribunal supremo. Como lo expresaría Ponciano Arriaga: “para todo lo concerniente al poder de la federación, deben desaparecer los estados; para todo lo que pertenece a éstos, debe desaparecer el poder de la federación”.

José María Luis Mora atribuye la creación del federalismo norteamericano a la voluntad de las trece colonias independientes; es decir, se partió “de la circunferencia hacia el centro”, mientras que México se configuró como federación “desde el centro a la circunferencia”. Es cierto que la doctrina federalista surgida en Estados Unidos y divulgada

mediante los ensayos del “Federalista” de Hamilton, Jay y Madison desempeñó un papel importante, pero ello no resta trascendencia a las razones de carácter interno que en nuestro país condujeron al federalismo.

Durante la independencia las características particulares de la nación requerían de la federación como el instrumento para consolidarla. Se consideró que México, caracterizado por su diversidad y riqueza, necesitaba para preservar la unidad la cohesión derivada de un pacto fundamental entre las distintas regiones que integraban al país. Así se daba cauce a todas las energías latentes de la provincia mexicana que exigían participación en las grandes tareas nacionales y se creaba un contrapeso al poder político del centro.

Puede afirmarse que el debate sobre el federalismo mexicano quedó resuelto en definitiva por el Constituyente de 1857. Es por ello que dicho texto no sufre modificación en la constitución vigente. El artículo cuarenta constitucional resume y refleja el consenso básico de los mexicanos en torno a los conceptos que se constituyeron en la esencia del Estado y en principios nacionales no negociables y no susceptibles de ser abandonados, ya que forman parte de nuestra más profunda identidad.

El reto de hoy es avanzar hacia la plena vigencia del federalismo, es decir, que las entidades que constituyen la federación vean cada vez más fortalecida su autonomía, su capacidad de decisión en todo aquello que concierne a su desarrollo y bienestar, sin afectar el principio de unidad, que ha sido fundamental en el proceso siempre inacabado de construir una gran nación.