

# Temas de teoría constitucional

Elisur Arteaga Nava

Sumario: 1. Introducción general. / 2. La soberanía. / 3. Formas de estado y formas de gobierno. / 4. Formas de estado. / 5. Formas de gobierno. / 6. Formas de gobierno según la constitución mexicana. /

## 1. Introducción general

Es común considerar que bajo el rubro general de teoría constitucional quedan comprendidas diferentes materias de naturaleza general, como son: qué es una constitución, cuáles son sus elementos, qué es la soberanía, cuál es su papel en el derecho constitucional moderno, las formas de estados y de gobierno, la supremacía constitucional, la jerarquía de las leyes y la división de poderes. Sobre ellos existe una muy crecida y hasta contradictoria doctrina.

Hay otras materias que, debiendo quedar comprendidas dentro de ese mismo rubro, por ser de naturaleza más particular, como son el orden público y el fraude a la ley en el derecho constitucional, no forman parte de los apartados que en las obras de derecho público se destinan a la teoría constitucional. Se ha considerado que ellas forman parte de otras disciplinas jurídicas, como lo son el derecho internacional privado o la teoría general del derecho. Respecto de ellas existe, asimismo, una abundante bibliografía.

Algunas de las materias, las más generales, han sido tratadas amplia y profundamente desde la antigüedad clásica hasta el presente; otras, como la soberanía, desde la edad media. Supuesto lo anterior, es de admitirse que nada es lo que se puede aportar sobre el tema; en esa virtud, ante la posibilidad de que, ante la falta de originalidad, esta obra carezca de una breve reflexión sobre ellas, lo que supondría que carecería de considerar temas fundamentales, en detrimento de quienes pudieran recurrir a ella en busca de opiniones sobre ellos; o, la otra, de que ella contenga un apartado general y resumido relativo a esos materias, en el que se contengan las opiniones más autorizadas y elementales sobre ellos,

con una breve referencia al sistema constitucional mexicano. Se ha optado por ésta última posibilidad.

En esa virtud, en este apartado se proporciona una visión doctrinal sobre las materias generales y particulares antes mencionadas; se toma el concepto en su sentido propio: lo que opina la doctrina sobre ellas.

Aunque se trata de una teoría constitucional se ha procurado que en ningún momento y por ningún concepto se pierda de vista la realidad; siempre que se hace alusión a un concepto se hace con vista a que tenga alguna función en la aplicación o interpretación de los textos fundamentales.

## 2La soberanía

### 2.1. Introducción

El término soberanía aparece en forma reiterada en la constitución;<sup>1</sup> en el artículo 39 se alude a él en su sentido propio, pero en la actualidad inexistente, referido a alguien, en el caso el pueblo, que es supremo en lo interior e independiente en lo exterior; en los artículos 40 y 103 fracción II, se usa el término en una acepción impropia, se le toma como sinónimo de autonomía, se trata de la competencia o ámbito de acción de los estados; existe un tercer uso, también impropio, se le emplea para referirse a las facultades que a cada uno de los poderes se ha conferido y cuya existencia prevé la propia constitución.<sup>2</sup>

1. Artículos 39,40, 41 y 103, frac. II.

2. Felipe TENA RAMÍREZ, *derecho constitucional mexicano*, editorial porrúa, México, 1980, cap. 1., p. 3.

El concepto surgió de una necesidad: "En sentido restringido, en su significado moderno, el término soberanía aparece, a fines del 1500, junto con el de estado, para indicar plenamente el poder estatal, único y exclusivo sujeto de la política. Este es el concepto político-jurídico que permite al estado moderno, con su lógica absolutista interna, afirmarse sobre la organización medieval del poder, basada, por un lado, sobre los estratos y sobre los estados, y, por el otro, sobre las dos grandes coordenadas universalistas del papado y del imperio: esto se produce según una exigencia de unificación y de concentración del poder para realizar en una sola instancia el monopolio de la fuerza de un determinado territorio y por sobre una determinada población, y para realizar en el estado la máxima unidad y cohesión política."<sup>3</sup>

***El concepto soberanía puede seguir siendo útil a la teoría del estado y al derecho constitucional en la medida en que se use en su sentido amplio, se prescindiera de su significado etimológico e histórico y se le atribuya un papel definitorio de la forma de ejercer el poder.***

Fue de uso común en México en el siglo pasado y aun en la actualidad, de alguna forma, sigue siéndolo. Con él se alude, de igual forma, a materias o conceptos diferentes; ha tenido y tiene diversas manifestaciones; ha sido definido en múltiples y variadas formas; la misma doctrina,<sup>4</sup> que es abundante,

le ha atribuido un contenido no siempre coincidente; no se hace un uso correcto y uniforme de él. El concepto se ha prestado más a crear confusión que a permitir la comprensión de las instituciones públicas.

Dados los compromisos internacionales contraídos por el estado mexicano, en la actualidad no se explica su existencia, cuando menos en su acepción de independencia de lo exterior; con ciertas limitantes y algunos afines, en su aspecto de supremacía, pudiera seguir siendo válido en lo interior por lo que toca a justificar la existencia de la relación sometimiento-obediencia; sobre este particular debe tenerse en cuenta que, no obstante que en teoría el estado mexicano es hegemónico en el territorio nacional, ha reconocido beligerancia a un grupo rebelde armado y entablado negociaciones con él; está, por el lado que se le vea, no es propio de un estado soberano; lo que menos lleva a suponer es que parte del territorio sobre el que ejercía su hegemonía ha quedado, temporal o definitivamente, fuera de ella.

## **2.2. Definición de soberanía**

Heller sostiene que "Consiste ésta en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos los habitantes del territorio".<sup>5</sup>

En teoría, por virtud de lo dispuesto por el artículo 133, cabría considerar al estado mexicano soberano; lo es desde el momento en que, por virtud de ese precepto, hay una primacía del derecho nacional sobre el internacional.<sup>6</sup> Para alguien que se inicia en el estudio de la ciencia del derecho, de todas las opiniones que en relación con el concepto soberanía existen, si entendiera y adoptara en forma provisional dos o tres ideas que pudieran ser calificadas de elementales estaría en posibilidad de entenderlo para los efectos de la constitución mexicana, ellos son los siguientes: un soberano -sea el pueblo, un monarca, una facción

3. Nicola MATTEUCCI, la voz *soberanía*, en la obra *diccionario de política*, dirigido por Norberto BOBBIO y Nicola MATTEUCCI, siglo veintiuno editores, México, 1982, p. 1535.

4. Como bibliografía elemental y asequible están las obras de Hermann HELLER, *la soberanía*, UNAM, México, 1965; Harold J. LASKI, *el problema de la soberanía*, editorial dédalo, Buenos Aires, 1960; Hans KELSEN, *teoría general del estado*, editora nacional, México, 1965; Hans KELSEN, *teoría general del derecho y del estado*, UNAM, México, 1969; R. Carré DE MALBERG, *contribution à ja théorie générale de l'état*, librairie de la société du recueil sirey, París, 1922; Felipe TENA RAMÍREZ, *idem* y Hermann HELLER, *teoría del estado*, fondo de cultura económica, México, 1968.

5. H. HELLER, *teoría del estado*, *idem*, p. 262.

6. "La consecuencia más importante de la teoría que toma como base la primacía del derecho nacional, es que el Estado cuyo orden jurídico sirve de punto de partida para elaborar toda esa construcción tiene que ser considerado como soberano. Pues se supone que el orden jurídico de tal Estado es supremo, sobre el cual no existe ningún otro orden jurídico." Hans KELSEN, *teoría del derecho y del estado*, *textos universitarios*, UNAM, México, 1969, p. 456.

revolucionaria, una asamblea constituyente o una carta fundamental-, es aquel que conforme al derecho es supremo en lo interior e independiente en lo exterior. A esto se resume el concepto desde el punto de vista teórico.

### **2.3. Función moderna del concepto soberanía**

El concepto soberanía puede seguir siendo útil a la teoría del estado y al derecho constitucional en la medida en que se use en su sentido amplio, se prescindiera de su significado etimológico e histórico y se le atribuya un papel definitorio de la forma de ejercer el poder; es como lo considera Nicola Matteucci: "En sentido amplio el concepto político-jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en que una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto, tal concepto está estrechamente vinculado al poder político: en efecto la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho."<sup>7</sup>

### **2.4. Titular de la soberanía**

Suponer que existe ese algo que se denomina soberanía, necesariamente lleva a suponer que también existe un titular de ella, que la posee, la ejerce y eventualmente puede transmitirla o ser privado de ella. El mismo Heller afirma "La soberanía supone, según eso, un sujeto de derecho capaz de voluntad y de obrar que se impone regularmente a todos los poderes organizados o no que existen en el territorio; lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación territorial de carácter supremo y exclusivo. El Estado es la organización normalmente más poderosa dentro de su territorio.... Así pues, se llama soberano al poder que crea el derecho, en "su caso al constituyente, pero eso es la organización estatal como un todo."<sup>8</sup>

Don Felipe Tena Ramírez afirmaba: "Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que -como materia estrictamente constitucional- consignó la forma de

gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades (los derechos públicos de la persona que nuestra Constitución llama 'garantías individuales'). El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está determinado por determinantes *jurídicos*, extrínsecos a la voluntad del propio pueblo. En los regímenes que, como el nuestro, no toleran la apelación directa al pueblo, el acto de autodeterminación representa la única oportunidad de que el titular de la soberanía la ejerza en toda su pureza e integridad." Más adelante el mismo autor asentaba: "El pueblo, a su vez, titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano."<sup>9</sup>

*Para quien se atenga sólo a lo que disponen los textos constitucionales y sostiene cierta doctrina prevaleciente, concluirá válidamente que el mexicano es un estado de derivación liberal burgués, capitalista, pluralista, democrático, con poder repartido y régimen constitucional Se trata de una conclusión teórica.*

En el caso mexicano, cuando menos desde el punto de vista histórico, no se ha dado ese presupuesto norteamericano en relación con el titular temporal de la soberanía; los hechos demuestran que el fenómeno se dio de otra manera; en el sistema político mexicano la soberanía formal y material ha sido asumida, usurpada y ejercida ordinariamente por una facción armada triunfante, que ha impuesto a un constituyente un criterio de organización que previamente ella ha fijado; han sido las cúpulas de

7. Nicola MATTEUCCI, *idem*, p. 1534.

8. H. Heller, *IDEM*, pp. 262-263.

9 Felipe TENA RAMÍREZ, *idem*, pp. 10-11.

las facciones vencedoras las que han determinado las formas de estado y gobierno que deben adoptar e instrumentar esas asambleas constituyentes que eufemísticamente se han denominado soberanas. Sostener que en el caso mexicano el pueblo ha depositado en forma transitoria su soberanía en esas asambleas, es pasar por alto la realidad. Es admisible la idea sólo en el sentido de que se tome a los *revolucionarios* o facciones triunfantes, como interpretes auténticos del sentir popular o representantes de aquellos a quienes han dominado por las armas.

El constituyente de 1824 no fue soberano; estuvo constreñido en su actuación al voto del congreso de 12 de junio de 1823, que disponía: "El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación." El constituyente de 24, a pesar de los esfuerzos de fray Servando Teresa de Mier, sólo podía establecer como forma de gobierno la federal; no fue una asamblea soberana.

El *plan de Ayutla*, de primero de marzo de 1854, que previó la posibilidad de que se convocara un congreso extraordinario que estudiara y aprobara una nueva constitución, disponía en su artículo 5o. "... el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular..." Por virtud de ese postulado no podía optarse por una monarquía ni por un sistema absoluto, como el adoptado en la última administración del general Antonio López de Santa Ana. El constituyente de 56/57 no fue una asamblea soberana.

La asamblea constituyente de 1917 no fue soberana; fue convocada sólo para reformar la carta de 57, "El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, ... presentará el proyecto de Constitución Reformada, ..." disponía el artículo 11 de la convocatoria a elecciones de fecha 15 de septiembre de 1916, firmada por Venustiano Carranza. En el preámbulo de la carta promulgada en 5 de febrero se afirmó: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857..."

Ese es el contexto histórico en que han actuado los constituyentes; sólo en un sentido impropio, pueden ser llamadas asambleas soberanas, aquellas que han sido convocadas y que han aprobado las diferentes cartas fundamentales que han estado en vigor.

Dada la supremacía de la constitución, misma que se deriva de su propia naturaleza y de lo dispuesto por el artículo 133, y que, cuando menos en teoría, ningún compromiso internacional puede estar sobre ella, es en ese sentido que es válido afirmar que ella es soberana; está sobre todos y sobre todo; nada le es superior. En ese orden de ideas también es válido sostener que el pueblo es el titular de la soberanía, aunque no la pueda ejercer directamente. Cuando menos formalmente y por cuanto a que así se ha declarado expresamente, aunque la historia niegue ese supuesto, también han sido soberanas las asambleas constituyentes que se han convocado y que han aprobado las cartas fundamentales que han estado en vigor.

La misma constitución, al referirse a los estados que conforman la unión federal, los califica, entre otras cosas, de soberanos;<sup>10</sup> la fórmula es inapropiada; no es correcto llamar soberano a quien en su organización y funcionamiento está supeditado, por virtud de un texto expreso,<sup>11</sup> a alguien superior, en el caso a la constitución general y en muchas materias, sobre todo en la jurisdiccional, a los poderes centrales. Dado a que por virtud del sistema federal existe la posibilidad de que los estados, a través de sus poderes, se den a sí mismos leyes, las ejecuten y resuelvan las controversias con fuerza vinculativa, lo correcto es llamarlos autónomos y a su campo de acción autonomía.<sup>12</sup>

El de la soberanía, es y pudiera seguir siendo un concepto teórico, difícil de ubicar y asir; lo real y tangible es el poder.

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

11. Art. 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, 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."

12. Don Felipe **TENA RAMÍREZ**, *idem*, afirmaba: "Cuando nuestra Constitución dice en el primer párrafo del artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo", asienta una verdad parcial, que el glosador debe completar diciendo que esa soberanía la ejerció mediante el Congreso Constituyente que dio la Constitución, la cual es desde entonces expresión única de la soberanía."

"Cuando el artículo 40 habla de la Federación, 'compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior', está empleando el vocablo 'soberanos' en una acepción que no es propia."

"Etimológicamente 'soberanía' significa lo que está por encima de todo... Llamamos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación." p. 19.

## Formas de estado y formas de gobierno

### 3.1. Introducción

En la antigüedad, forma de estado y forma de gobierno fueron considerados como sinónimos;<sup>13</sup> había cierta razón, se trataba, por lo general, de organizaciones políticas parecidas y simples, con población escasa y asentada en un territorio reducido; esta consideración subsistió todavía en el renacimiento; Maquiavelo usa ambos términos indistintamente.<sup>14</sup>

Se ha operado un cambio. En las obras de derecho constitucional y de teoría política, de un tiempo a acá, se distingue entre formas de estado y formas de gobierno; en ellas menudean las clasificaciones de estados y gobiernos.

## ty. Formas de estado

### 4. Criterios para definir y diferenciar las formas de estado

Los elementos que se toman en cuenta para una clasificación de esta naturaleza son, preferentemente, los reales, así como los que tienen que ver con la esencia de la organización de una comunidad. "Por 'forma de Estado' se entiende, globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales. Empero caen dentro de su ámbito también los consiguientes criterios relativos a la disciplina del Estado-comunidad, al papel del individuo y de los grupos y los relativos al Estado- aparato y a sus modalidades de intervención."<sup>15</sup> Para Karl Loewenstein "...sólo se podrá obtener una útil clasificación de los Estados a través de una investigación comparada de sus estructuras reales de gobierno. ... Este criterio radica en la manera y forma de ser ejercido y controlado el poder político en la sociedad estatal concreta. La distinción entre la distribución del ejercicio y control del poder po-

lítico y la concentración del ejercicio del poder, que está libre de control, crea el cuadro conceptual para la fundamental dicotomía de los sistemas políticos en constitucionalismo y autocracia."<sup>16</sup>

### 4.1. Diversas clasificaciones de formas de estado

De Vergottini proporciona algunas clasificaciones de estado. La primera, la que él denomina marxista: "En la época actual, la contraposición dominante es entre Estado burgués capitalista y Estado proletario socialista." El aludía a un estado de cosas existente en 1981.

Aporta otras clasificaciones: "... las establecidas por la *ciencia constitucional occidental* que da primacía a las variedades ideológicas y a las orientaciones políticas que se han manifestado en la historia contemporánea. Así se fija una *clasificación tripartita* entre Estado de derivación liberal (llamado de democracia clásica), Estado autoritario fascista y Estado socialista." Aporta dos más: "Otra orientación simplifica la clasificación reduciéndola a una *bipartición* entre Estados 'pluralistas' ligados a la tradición de las democracias occidentales, que implica una 'organización' constitucional de la concurrencia pacífica para el ejercicio del poder y 'Estados monopolistas', de partido único, que elimina la oposición y se denominan de diverso modo: totalitarios, autócrates, monopartidistas, de poder 'cerrado' con independencia de la ideología y de las orientaciones prácticas, o entre Estados con poder 'repartido' entre individuos, grupos y sus representantes (régimen constitucional, democracia) y Estados con poder 'concentrado' (dictadura, autocracia)."<sup>17</sup>

Loewenstein aporta una clasificación parecida; antes reconoce: "Considerado sociológicamente, el Estado moderno está ampliamente estandarizado, o se acerca a esa estandarización. Todas las sociedades estatales, en esta era de una nueva revolución mundial, se han convertido -o se están convirtiendo- en unas estructuras pluralistas en las cuales elementos industriales, capitalistas socialistas, militares, burocráticos y aun clericales, correspondiendo a las fuerzas socioeconómicas existentes, se encuentran inseparablemente mezclados y confundidos... Al observador individual le puede parecer

13. HERODOTO, *historia*, libro III, cap. 80 a 82, editorial gredos, Madrid, 1986, pp. 157-166.

14. "Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados." *De principatibus*, 1,1, editorial trillas, México, 1993, p. 51.

15. Giuseppe DE VERGOTTINI, *derecho constitucional comparado*, espasa cal pe, s. a., Madrid, 1983, pp. 107-108.

16. *Teoría de la constitución*, editorial ariel, Barcelona, 1979, pp. 49-50.

17. *Idem*, p. 109. Paolo BISCARETTI aporta como formas: estado de democracia clásica, estado socialista, estado autoritario, *Introducción al derecho constitucional comparado*, fondo de cultura económica, México, 1975, p. 50.



justo el caracterizar, por ejemplo, a la moderna sociedad estatal americana como 'plutocrática', al imperio alemán guillermino como una sociedad estatal determinada por los intereses de la alianza entre la industria, burocracia y militares, o al sistema soviético como 'proletario'. Pero todas estas clasificaciones son arbitrarias, dejando de lado, por otra parte, el hecho de que el predominio de un determinado elemento pluralista en una sociedad estatal constantemente fluctuante sólo puede ser temporal. Así pues, habría que llegar a la conclusión de que las sociedades estatales como tales no podrían ser ordenadas en una consecuente teoría de clasificación."<sup>18</sup> Ese autor clasifica los estados en dos grandes rubros: *constitucional y autocracia*; reconoce que entre una y otra puede haber lo que él denomina *configuraciones intermedias*.

18. *Idem*, p. 49.

El Estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder. La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que le han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como está distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado."

*"Autocracia.* En el sistema político opuesto existe un sólo detentador del poder; éste puede ser una persona (dictador), una asamblea, un comité, una junta o un partido. Dado que no existe ningún deten-

tador del poder independiente de él, el ejercicio del poder no está distribuido sino concentrado en sus manos. Tampoco se encuentra ningún control efectivo sobre su poder. El monopolio político del único detentador del poder no está sometido a ningún límite constitucional; su poder es absoluto."

*"Configuraciones intermedias.* Clasificaciones complejas no cumplen su fin y la dicotomía que aquí se expone de la autocracia como concentración y del constitucionalismo como distribución del ejercicio del poder puede por lo menos vanagloriarse de su simplicidad. La inmediata asignación de un determinado régimen político a su correspondiente categoría se dificulta frecuentemente porque a lo largo del desarrollo histórico, elementos del sistema autocrático y constitucional se combinan y se unen.

Estas formas híbridas o intermedias surgen frecuentemente en épocas de transición de un sistema político a otro, bien cuando la autocracia se desenvuelve hacia el constitucionalismo o, por el contrario, cuando un Estado que hasta ahora estuvo

regido constitucionalmente adquiere la forma autocrática del ejercicio del poder.<sup>19</sup>

#### **4.2. Clasificación del estado mexicano**

Para quien se atenga sólo a lo que disponen los textos constitucionales y sostiene cierta doctrina prevaleciente, concluirá válidamente que el mexicano es un estado de derivación liberal, burgués, capitalista, pluralista, democrático, con poder repartido y régimen constitucional. Se trata de una conclusión teórica.

El estado mexicano real es otro, detalles más, detalles menos, en una escala que va de extremos como los que se dieron durante los gobiernos casi absolutos de Obregón, Eliás Calles, Echeverría y Salinas a los de Miguel de la Madrid, ha sido y es burgués, capitalista, autocrático, de partido oficial que linda en único, de poder concentrado en un presidente de la república omnipotente, burocrático, con elementos muy marcados de plutocracia, clerical, militarista, que persigue toda oposición real, por ello monopolista, carente de controles constitucionales reales. Don Daniel Cossío Villegas lo calificaba de una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal.<sup>20</sup>

### **5. Formas de gobierno**

#### **5.1. Diversas clasificaciones de formas de gobierno**

También existen formas de gobierno, por ellas: "... se entiende el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales. ... Predomina ahora el recurso al criterio que fija *cómo* se *asigna* el poder a los órganos constitucionales, en el supuesto de que no debe concentrarse sino repartirse, además hay que atender a las inevitables *relaciones* entre los órganos que lo utilizan."<sup>21</sup>

19. *Idem*, pp. 50-51.

20. *El sistema político mexicano*, editorial Joaquín Mortiz, México, 1974.

21. VERGOTTINI, *idem*, pp. 108 y 122.

En el mundo moderno el ejercicio del poder necesariamente se ha convertido en algo complejo; la clasificación de gobiernos utilizada por Maquiavelo: república y monarquía, aunque entendible, a pesar de que en el pasado sirvió como una herramienta para la comprensión del fenómeno político, ya no basta para explicar el fenómeno dominio-obediencia que se presenta en la actualidad.<sup>22</sup> Se conserva como una reminiscencia; ha sido superada.

En la actualidad, con vista al concepto de titularidad y al ejercicio de las funciones del estado, se habla de *gobiernos democráticos* y de *gobiernos autocráticos*.

Dentro de la primera clasificación se ubica a las *monarquías constitucionales*, *las repúblicas presidencialistas* y *la república directorial*. En ellas se considera la preeminencia de ciertos órganos constitucionales<sup>23</sup>.

En la segunda clasificación, que se caracteriza por el principio tendencial de la concentración del poder y por el rechazo del pluralismo partidario y de la oposición, se comprenden la *monocracia*, considerada como una unión personal en el vértice del ejecutivo y del partido único; y *colegiada*, cuando se trata de juntas militares, comités, consejos "revolucionarios".<sup>24</sup>

#### **5.2. Clasificación del gobierno mexicano**

De conformidad con la constitución (art. 40), el estado mexicano está organizado mediante una forma republicana, democrática, representativa y federal. Esto no ha sido siempre así; el 24 de febrero de 1824, en las *bases constitucionales* de ese año, aceptadas por el segundo congreso mexicano, se dispuso: "Que adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano." Lo mismo sucedió en 1865, entonces, el estatuto provisional del imperio mexicano disponía: "Art. 1º. La forma de Gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico."

22. La clasificación no era operante ni aun en el tiempo de Maquiavelo; en la península itálica se observaba que efectivamente había monarquías, como la de Nápoles y Milán, repúblicas como la florentina y la veneciana; pero en forma paralela había estados pontificios, tiranías, ciudades estados, principados religiosos, zonas gobernadas por condotieros y otras.

23. VERGOTTINI, *idem*, p. 124.

24. VERGOTTINI, *idem*, pp. 127-128.

## 6. Formas del gobierno según la constitución mexicana

En la doctrina política y en la ciencia constitucional se difiere respecto que debe entenderse por cada una de esas formas a que se refiere el artículo 40 antes citado; se trata de conceptos polémicos en los que es difícil alcanzar consenso. Por ello, las ideas que aquí se invocan están encaminadas, preferentemente, a determinar cuál ha sido el significado de ellos con vista a los textos constitucionales positivo. No se intenta proporcionar ideas universalmente válidas.

### 6.1. Forma republicana

Por virtud de esta característica la titularidad de ciertos poderes es temporal, quienes desempeñan ciertos cargos públicos lo hacen por un lapso previamente determinado; se accede a ellos mediante la consulta periódica a la opinión de la ciudadanía, misma que se emite por medio del sufragio. Ese es el sentido en que Maquiavelo usó y desarrolló el concepto.<sup>25</sup> En oposición están las monarquías y las dictaduras; en aquéllas es la pertenencia a una familia reinante lo que da el acceso al cargo, no el voto libremente emitido; el otro elemento es la duración; las monarquías son, por esencia, vitalicias, el gobierno acaba con la vida del rey o príncipe.

*El voto es la forma en que en una democracia la ciudadanía expresa su opinión en relación con las opciones que se le presentan, ya sea respecto a personas o materias; ha llegado a ser de aceptación general.*

Las dictaduras, en su manifestación más común, cuando lo son en su sentido propio, son concentraciones de poder que se da en pocas manos, con una cabeza visible; en ellas se accede el poder preferentemente mediante la fuerza o con una participación mínima o temporal de la ciudadanía y se conserva no necesariamente con la anuencia real de ella, aunque es frecuente que se recurra a cierta consulta formal.

El elemento republicano no es exigible en todos los puestos públicos; ve sólo a la renovación periódica de ciertos titulares del poder o autoridades, el principio no comprende a todos; en el sistema mexicano están al margen de ella los miembros de la rama judicial. Se ha estimado que esta circunstancia no es suficiente como

para estimar que un gobierno no No es republicano.

Las características democrática y republicana, cuando menos en el derecho público moderno, siempre corren parejas, se trata de instituciones que se complementan mutuamente.

La forma republicana fue adoptada en México por primera vez en el acta constitutiva de 31 de enero de 1824 (art. 5 o); formalmente y en una parte del territorio, dejó de estar en vigor durante el segundo imperio (1865).

### 6.2. Forma democrática

El concepto democracia tiene antiguos antecedentes; ya se hablaba de ella en la antigüedad clásica griega; se entendía como el gobierno del pueblo; originalmente de los hombres libres, con exclusión de las mujeres, los esclavos y extranjeros. En el mundo moderno se ha ampliado la base de los participantes a los que se denomina ciudadanos o electores. "La mayor parte de las definiciones de Democracia hablan de un 'imperio de la mayoría'. Esa mayoría es la de los llamados ciudadanos activos, es decir con derecho a voto. No necesita en sí misma ser ni la mayoría de los súbditos del Estado, ni la mayoría de los habitantes de su territorio. Modernamente se ha añadido, sin embargo, que no basta con que 'impere' la mayoría de los ciudadanos activos sino que, además, es preciso que tenga

25. De principatibus, idem, cap. I.

26. "En la moderna tipología de las formas de estado el término república se opone a monarquía: en ésta el jefe del estado accede al sumo poder por derechos hereditarios, mientras en la primera el jefe del estado, que puede ser una sola persona como colegiado de más personas (Suiza), es elegido por el pueblo directa o indirectamente (a través de asambleas primarias o asambleas representativas. Sin embargo, el significado del término república evoluciona y cambia profundamente en el tiempo (la cisura se produce en la era de la revolución democrática) y adquiere diversas connotaciones, según los contextos conceptuales en la que se inserta." Nicola MATTEUCCI, voz república, en diccionario de política, dirigido por Norberto BOBBIO y MATTEUCCI, siglo veintiuno editores, México, 1982, pp.1433 y 1434.



derechos ciudadanos la gran masa de la población. No debe ser suficiente con que se decida por mayoría dentro de una minoría que tiene a su disposición una masa de gentes privadas de derechos, o de esclavos."<sup>27</sup> Para Kurt L. Shell, los elementos que son comunes a todos los enfoques que se hacen en torno al concepto democracia son los siguientes:

- "1) El principio de la 'soberanía popular.... No debe existir ninguna instancia política (aparte de la legitimada por el pueblo) que detente la decisión última sobre las leyes bajo las que el pueblo ha de vivir."
- "2) El concepto 'pueblo' comprende a todos los ciudadanos que residen permanentemente en un territorio y que disfrutan la mayoría de edad legal..."
- "3) En el seno del pueblo reina el principio de igualdad en lo que atañe a la participación en el proceso de formación de la voluntad política."
- "4) La democracia exige que existan instituciones que permitan al 'pueblo soberano' expresar su voluntad y participar de esta manera en el proceso de formación de la voluntad política. Estas instituciones pueden tener un carácter *directo, plebiscitario o representativo*."
- "5) La democracia reclama, por lo tanto, la protección de al menos aquellas libertades que el pueblo necesita para la libre formación de su voluntad, esto es: de aquellos derechos fundamentales que articulan el proceso de la libre formación de la opinión en lo que concierne a las decisiones políticas."
- "6) Ha de existir igualdad social por lo menos hasta el extremo de que ninguna parte de la población, a causa de deficiente preparación, se vea excluida de la posibilidad de percatarse de sus propios intereses; hasta el punto de que la concentración del poder no sea monolítica que suponga una imposibilidad para la representación y la imposición de intereses individuales o grupales; y finalmente hasta el punto de que el poder económico-social no determine el proceso político de una manera unilateral y al margen de la voluntad mayoritaria."<sup>28</sup>

Según Norberto Bobbio: "En la teoría política contemporánea predominante en los países de tradición democrático-liberal las definiciones de democracia tienden a resolverse y a agotarse en un elenco más

o menos amplio según los autores de reglas de juego o, como también han sido llamadas, de 'procedimientos universales'. Entre ellos: 1) el máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o segundo grado, por el pueblo; 2) junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe del estado (como sucede en las repúblicas); 3) electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos, y posiblemente también de sexo; 4) todos los electores deben tener igual voto; 5) todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir en una libre contienda de grupos políticos que compiten para formar la representación nacional; 6) deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales (lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única o bloqueada); 7) tanto para las lecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aun cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas; 8) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría; 9) el órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo."<sup>29</sup>

Manuel García Pelayo sostiene: "Desde el punto de vista político, el sistema democrático se caracteriza por las siguientes notas: a) la voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ellas; b) por consiguiente, 'el pueblo', a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de este poder; su voluntad se convierte en voluntad del Estado sin apelación superior; el pueblo es, pues, soberano."<sup>30</sup>

La constitución, en una fórmula declarativa que no es propia a un orden normativo, apunta como elementos definitorios "... considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un

27. Cari SCHMITT, *teoría de la constitución*, editora nacional, México, 1966, p. 260.

28. En la obra *diccionario de ciencia política*, dirigida por Axel GÖRLITZ, alianza editorial, Madrid, 1980, pp. 126-127.

29. *Voz democracia*, en la obra *diccionario de política*, dirigida por el propio Norberto BOBBIO y Nicola MATTEUCCI. *idem*, t. I, pp. 503- 504.

30. *Derecho constitucional comparado*, revista de occidente, Madrid, 1967, pp. 169-170.

*El gobierno establecido por la constitución debe ser también federal; lo es por cuanto a que en el país coexisten dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía y que lo que cada una de ellas actúan dentro de la órbita de su competencia es válido. La constitución hace las veces de un pacto que celebraron estados preexistentes, para los efectos de unirse y conformar un gobierno central de facultades enumeradas y limitadas.*

régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;" (art. 3o frac. II, inc. a). La democracia en su expresión teórica restringida, la que deriva de la constitución general o de las particulares de los estados, se manifiesta a través de diferentes instituciones: sufragio, referéndum, iniciativa y plebiscito. En derecho comparado existen otras, como asamblea abierta, veto y revocación; de lo que se tiene noticia, cuando menos a nivel federal, ellas no se han experimentado. Cuando en este apartado se habla de veto, se alude a lo que en doctrina se conoce como la atribución que se hace a una fracción del cuerpo electoral para exigir que una ley sea sometida a votación popular; la vigencia de la ley dependerá del resultado de la votación.<sup>31</sup>

#### 6.2.1. Voto o sufragio

El voto es la forma en que en una democracia la ciudadanía expresa su opinión en relación con las opciones que se le presentan, ya sea respecto a personas o materias; ha llegado a ser de aceptación general. En México, cuando menos hasta ahora, se limita a permitir optar entre candidatos. Tiene como sinónimo el término sufragio. Ambos términos fueron tomados de la terminología religiosa de la Roma antigua, por vía de la iglesia católica.

La emisión del voto, su cómputo y los efectos que se le atribuyen son variados. El voto es universal y secreto; es un derecho y una obligación de los ciudadanos. Es admisible que no todos voten. Terminan por prevalecer la mayoría, la opción que capte más número de votos; en México no es necesario alcanzar la mayoría absoluta, en los más de los casos es suficiente con una mayoría relativa.

31. Manuel GARCÍA PELA YO, *idem*, p. 184.

Manuel García Pelayo hace las siguientes caracterizaciones: "a) *universal*, es decir, que el cuerpo electoral está compuesto de todos los ciudadanos, sin discriminación de grupos sociales específicos, que cumplen con determinadas condiciones (edad, residencia, etc.); este sistema se opone al de sufragio *restringido*, es decir, a aquel en el cual el derecho electoral se limita a unos grupos sociales, sea que éstos estén nominalmente enumerados, sea que tal exclusividad derive de las condiciones exigidas. Típico de este aspecto era el sufragio censitario, es decir, el basado en la fortuna,

bien tomando como referencia cierta cuantía tributaria, bien otro signo cualquiera de propiedad; b) *directo*, cuando los electores designan de modo inmediato a los representantes; se opone al sufragio indirecto, en el que el cuerpo electoral primario designa a los 'compromisarios', que a través de uno o varios grados eligen a su vez a los representantes definitivos; c) *igual*, es decir, 'un elector, un voto', que se opone a los diversos tipos de sufragio reforzado, o sea a aquel sistema en el que ciertas categorías de electores tienen más de un voto; d) *secreto*, cuyo significado no necesita mayor aclaración; e) con *libertad* para la *presentación de candidaturas*, en oposición a aquellos sistemas en que dicha presentación es monopolio de un partido."<sup>32</sup>

La constitución mexicana establece un voto *universal*, son ciudadanos quienes cumplen los dieciocho años de edad y tienen un modo honesto de vivir; son prerrogativa y obligaciones de los ciudadanos votar en las elecciones federales, estatales y municipales (arts. 34, 35 y 36).

La constitución conservadora de 1836 estableció una forma de voto *restringido*, siguió el criterio censitario.<sup>33</sup> En el proyecto de constitución de fecha 16 de junio de 1856, que se presentó al constituyente, se proponía otra forma de voto *restringido*, atendía a la educación; no prosperó.<sup>34</sup>

32. *Idem*, pp. 184-185.

33. Primera ley: "7. Son ciudadanos de la República mexicana: I. Todos los comprendidos en los cinco primeros párrafos del artículo lo, que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad."

34. "Art. 40. Son ciudadanos de la República: todos los que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes: haber cumplido diez y ocho años siendo casados, ó veintiuno si no lo son, y tener un modo honesto de vivir. Desde el año de 1860 en adelante, además de las calidades expresadas, se necesitará la de saber leer y escribir."

Las consnuiciones que estuvieron en vigor hasta 1857, atendiendo lo dilatado del territorio nacional, las malas vías e inseguras vías de comunicación y lo lento del transporte, establecieron *suffragios indirectos*; preveían elecciones indirectas en primero, segundo o tercer grado para algunos cargos públicos;<sup>35</sup> a partir de 1917 se estableció el sistema de elección directa.

La constitución de 1836 restringió la libertad de candidatura para ser miembro del supremo poder conservador: se requería contar con un capital mínimo y haber ocupado algún cargo importante (ley segunda, art. 11, fracs. II y III); el capital mínimo también era requerido para ser diputado (ley tercera, art. 6o, frac. IV), senador (ley tercera, art. 12, frac. IV) y presidente de la república (ley cuarta, art. 14 fracs. III y IV).

### 6.2.2. Referéndum

En términos generales se entiende por referéndum como la acción de someter a la aprobación pública por medio de una votación algún acto importante del gobierno.<sup>36</sup> En su acepción jurídica es "Consulta al cuerpo electoral en relación con materias de índole legislativa."<sup>37</sup> Manuel García Pelayo define el término como "derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias."<sup>38</sup>

Existen, según ese autor, diferentes clases de referéndum:

La primera, la que ve a su fundamento jurídico:

- a) "Obligatorio, cuando es impuesto por la constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas."
- b) "Facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del jefe del Estado."

La segunda, la que tiene relación con su eficacia jurídica:

- a) "De ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente, el jefe del Estado)."

- b) "Consultivo, cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias."<sup>39</sup>

En el sistema jurídico mexicano se ha propuesto y existido el referéndum; Fray Servando Teresa de Mier propuso a la asamblea constituyente de 1824 que, a imitación de los Estados Unidos de América, la constitución elaborada por ella fuera sometida a la aprobación de la ciudadanía; lo mismo propuso don Ignacio Ramírez en el constituyente de 1856/57; no prosperaron las mociones en ambos casos. Se trataba de un referéndum de ratificación o sanción. Mediante convocatoria de 14 de agosto de 1867, la administración del presidente Juárez intentó recurrir al referéndum consultivo; buscaba que el electorado la autorizara a modificar la constitución de 1857, sin cubrir los requisitos que exigía el artículo 127 de ella. Se opusieron a ese proceder y a esa forma de consulta algunos gobernadores y parte del electorado.

En 1977, por lo que toca al Distrito Federal, se previó que ciertos ordenamientos legales y reglamentos pudieran ser sometidos a referéndum; nunca se llevó a la práctica. Muy recientemente se ha vuelto a hablar de su implantación a nivel federal. En algunos estados de la república ha existido como algo propio del proceso legislativo.

No son susceptibles de ser sometidas a esa forma de consulta las leyes que emite el presidente de la república en uso de facultades extraordinarias, dada la situación anormal que provoca la autorización; tampoco lo serán las que dicta con fundamento en el artículo 131. Las medidas que el consejo de salubridad general ponga en vigor contra el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenan al individuo, para combatir la contaminación ambiental sólo pueden ser revisadas por el congreso de la unión.

Se ha considerado que no deben ser sometidas a referéndum las leyes fiscales; se ha supuesto que es obvio que la ciudadanía se opondrá tanto a la creación de nuevos impuestos, como a que se eleve el monto de los ya existentes; se trataría de una materia que se prestaría a demagogia. Ello pudiera ser cierto, pero también lo es el hecho de que todo impuesto supone necesariamente el consentimiento del electorado tanto en su existencia como en su monto, puesto que quienes los establecen: el congreso de la unión, las legislaturas de los estados, la asamblea de representantes y, excepcionalmente, el

35. Constitución de 1812, arts. 51, 52, 53, 59, 78 y 328; constitución de 1824, arts. 82 a 84; constitución de 1836, ley segunda, art. 1, cuarta ley, art. I; constitución de 1857, arts. 55 y 76.

36. María MOLINER, *diccionario de uso del español*, editorial gredos, Madrid, 1984.

37. Laura TRIGUEROS GAISMAN y Elisur ARTEAGA NAVA, *diccionario jurídico*, haría, *derecho constitucional*, haría, s. a., México, 1995.

38. *Idem*, p. 183.

39. *Idem*, p. 183.

presidente de la república, lo hacen en cumplimiento de instrucciones que reciben de sus electores y que ellos dan al emitir su voto por tal o cual programa de gobierno. Dadas las particularidades del sistema político mexicano, especialmente por la carencia de democracia y la manipulación del voto público, la referida representación no opera en la realidad; se trata de una ficción de la que sólo se benefician los titulares del poder. Si a la fecha ha habido demagogia, ella es atribuible más a las autoridades que a los particulares.

En materia fiscal pudiera ser necesario establecer alguna forma de *veto*, en su acepción anotada anteriormente, de atribución de una fracción del cuerpo electoral para exigir que una ley sea sometida a la votación popular para los efectos de que continúe en vigor. Lo mismo puede decirse por lo que respecta al presupuesto.

### 6.2.3. *Iniciativa*

La iniciativa, en su acepción que es considerada en este apartado es, según García Pelayo, el "Derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Cuando se trata simplemente de invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama *iniciativa simple*; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto, se llama *iniciativa formulada*"

En los proyectos de reforma constitucional en la actualidad se estudian, se propone se contemple una forma de iniciativa.

### 6.2.4. *Plebiscito*

En el derecho romano los plebiscitos fueron leyes o decisiones aprobadas por la plebe en los *concilia plebis*, sobre la proposición de un tribuno;<sup>40</sup> ellas, en un principio, sólo obligaban a quienes las votaban; con el tiempo obligaron a todos los romanos<sup>41</sup>. En los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a la vo-

tación de la ciudadanía. Para Henri Capitant es "Votación del pueblo con la cual se afirma la confianza en el hombre que ha asumido el poder y se aprueba un acto suyo."<sup>42</sup>

"El plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica."<sup>43</sup>

Aunque se ha llegado a insinuar su adopción en el sistema constitucional mexicano, no se tiene noticia de que ello haya llegado a ser incorporado en las leyes.

### 6.3. *Forma representativa o de la representación*

Al concepto representación, a lo largo de la historia, se le han atribuido significados diferentes. En la terminología constitucional tiene diferentes connotaciones<sup>44</sup>; la que aquí se considera es de naturaleza política; es a la que alude la constitución (arts. 40 y 115). Surge de un contexto: la imposibilidad que existe en los estados modernos, con una crecida población y una organización compleja, de que los ciudadanos, en forma directa, ejerzan el poder que teóricamente les corresponde; algunos le llaman soberanía, otros autoridad.<sup>45</sup> "El sentido de la representación está por lo tanto en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona."<sup>46</sup>

La institución de la representación tiene existencia a nivel constitucional, independientemente de lo que los teóricos hayan sostenido en otro sentido, entre ellos Rousseau: "La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable;

40. Eugène PETIT, *tratado elemental de derecho romano*, editora nacional, México, 1963, p. 23.

41. Pietro BONFANTE, en su *estoria del diritto romano*, afirma: "Finalmente, ed è forse questo il punto più grave e oscuro nello sviluppo dei comizii, anche i concilii tributi della plebe, convocati e presieduti dai tribuni, divengono vera assemblea di Stato, con potestà legislativa." "Nella tradizione il riconoscimento legale della obbligatorietà generale delle statuizioni dei concilii tributi è attribuito in termini eguali ... a tre leggi, ..." Dott. giuffrè editore, Milán 1959, volumen primero, p. 145.

42. *Vocabulario jurídico*, ediciones depalma, Buenos Aires, 1973, p. 431.

43. Manuel GARCÍA PELAYO, *idem*, p. 184.

44. Los términos representante, representativo y representación aparecen frecuentemente en la constitución mexicana: artículos 40, 51, 52, 54, 116 y 123; anteriormente también aparecían en el 27.

45. Mariano Coronado en sus *elementos de derecho constitucional mexicano*, sostiene: "Es también representativa, porque siendo imposible en el país, en razón de su grande extensión, la democracia directa, los ciudadanos tienen que nombrar representantes para desempeñar los cargos públicos. Mas es preciso advertir que cuando los poderes de una nación ejercen actos de soberanía, no pasa ésta del pueblo a sus representantes; pues siendo el pueblo, como repetidas veces hemos dicho, en concepto de nuestro Código fundamental, la nación organizada políticamente, los poderes públicos se limitan a ejercer las funciones de aquella soberanía, a representar a la nación como un mandatario al mandante; pero no la privan, no pueden privarla de la mencionada soberanía, que es lo que constituye la personalidad de la misma nación." Escuela de artes y oficios del estado, Guadalajara, 1899, pp. 98 y 99.

46. Maurizio COTTA, voz *representación política*, en la obra dirigida por N. BOBBIO y otro, *cit.*, p. 1426.

consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula.... La idea de los representante- es moderna; nos viene del gobierno feudal, bajo cuyo sistema la especie humana se degrada y el hombre se deshonorra. En las antiguas repúblicas, y aun en las monarquías, jamás el pueblo tuvo representantes."<sup>47</sup>

Según Franz Gress, quien cita a Fraenkel, "Representación es el ejercicio jurídicamente autorizado de funciones de dominación por parte de órganos de un Estado que se han formado de acuerdo con la constitución y actúan en nombre del pueblo aunque no en virtud de un mandato vinculante, o de cualquier otro portador del poder público que derive su autoridad inmediatamente del pueblo y cumplir de esa manera su verdadera voluntad."<sup>48</sup> Maurizio Cotta, define el término representación política: "En base a sus finalidades se podría por tanto definir la representación como un particular 'mecanismo' político para la realización de una relación de control (regular) entre gobernados y gobernantes." Más adelante el mismo autor concluye: "... se podría definir a la representación política como 'un sistema institucionalizado de responsabilidad política, realizada a través de la designación electoral libre de ciertos organismos políticos fundamentales (en su mayoría los parlamentos)'"<sup>49</sup> Para Manuel García Pelayo "En puridad, la representación es un concepto genuinamente jurídico- político radicalmente diferente de la llamada representación jurídico-privada.... En ambos casos existe una dualidad: la del representante y la del representado; hay una persona o grupo de personas que actúa en nombre e interés de otros, y, por consiguiente, se trata de una relación entre personas y de la negación de la misma identidad. Pero se diferencian capitalmente en que la representación política tiene un acento axiológico, del que carece la representación privada, en que el representante está dotado de una especial dignidad y autoridad y en que la representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo político, es decir, en que tiene publicidad y en que está indisolublemente unida a la función de gobernar en el amplio sentido de la pa

labra." Más adelante sigue diciendo el mismo autor: "... 1) la esencia de la representación política no consiste solamente en actuar en nombre de otro, sino, sobre todo, en dar presencia a un ser no operante, mientras que tanto la delegación como el mandato supone la existencia previa y actuante de un orden de competencias; 2) aunque la representación puede desarrollarse con arreglo a una ordenación de competencias, no necesita encerrarse en el límite preciso de una de ellas, es decir, de un ámbito de derecho y de deberes delimitado con precisión y objetividad, sino que, más bien, la genuina función de la representación política es hacer posible y legitimar ese orden de competencias; así, pues, la representación, aun desarrollándose por la vía de las competencias, las trasciende; 3) la delegación y el mandato son revocables, la representación no necesita serlo y normalmente no lo es; 4) la delegación y el mandato precisan de 'legalidad', la representación precisa de 'legitimidad', de una justificación que no está dentro del orden jurídico positivo..."<sup>50</sup>

Existen diferentes clases de representación política, ellas se dan en función de los sujetos, la clase de responsabilidades y las materias sobre las que versa. Maurizio Cotta encuentra que existen "Tres modelos de representación política. Por lo que se refiere al contenido de la función representativa y por lo tanto del papel de los representantes, en la literatura política han sido largamente discutidos tres modelos interpretativos alternativos. Ellos son: 1) la representación como relación de *delegación*; 2) la representación como relación *fiduciaria*; 3) la representación como 'espejo' o *representatividad* sociológica."<sup>51</sup>

Manuel García Pelayo distingue entre delegación y mandato: "Delegación, en sentido jurídico político, es el acto en virtud del cual el titular de una competencia la transfiere total o parcialmente a otro sujeto. Significa, pues, una transmisión de competencias en la que se manifiesta simultáneamente la cesación y la imputación de una competencia fundándose ambos actos en la voluntad del que hasta ahora era su titular. El mandato es mucho más limitado, y significa el simple ejercicio de una competencia extraña. Mientras que la delegación lleva consigo una transformación de la ordenación de competencias, el mandato no la altera. El mandatario no recibe ninguna nueva competencia sino simplemente la orden o la comisión de actuar en nombre de otro y

47. *El contrato social o principios de derecho político*, editorial porrua, s. a., México, 1982, lib. III, cap. XV, p. 51.

48. Voz representación en la obra diccionario de ciencia política, dirigida por Axel GÓRLITZ, idem, p. 543.

49. Idem, pp. 1426 y 1431.

50. *Idem*, pp. 174-175.

51. *Idem*, p. 1427.

bajo su propia responsabilidad, el mandatario actúa siempre *in alieno nomine*, es un suplente, un sustituto, un lugarteniente. De aquí que la delegación sea impersonal, ya que se refiere a la ordenación orgánica, mientras que el mandato se concede, en general, *ad hominem* y está vinculado a una persona concreta.<sup>52</sup>

Deben ser representativos los poderes centrales y locales; existe al respecto mandamiento expreso. Los municipios, por cuanto a que los ayuntamientos, que son sus órganos de autoridad, deliberan y actúan en nombre de los habitantes y que a éstos no les es dado hacerlo en forma directa, legalmente también están organizados en forma representativa.

En un sentido técnico, la rama judicial, ya sea federal o estatal, nunca es representante: "El departamento judicial nunca es poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la Nación; porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos, y el derecho individual es superior al interés común; porque los tribunales no resuelven lo que *quieren* en nombre del pueblo sino lo que *deben* en nombre de la ley; y porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano *poder*, sería la degeneración y la corrupción del órgano de la justicia."

Como se ha visto, el concepto representación ha evolucionado; don Mariano Coronado hablaba de mandatarios y mandantes; con el tiempo, dada la representación axiológica, el representante podía actuar aun en contra de los intereses del representado.<sup>54</sup>

### 6.5. Forma Federal

El gobierno establecido por la constitución debe ser también federal; lo es por cuanto a que en el país

coexisten dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía y que lo que cada una de ellas actúan dentro de la órbita de su competencia es válido. La constitución hace las veces de un pacto que celebraron estados preexistentes, para los efectos de unirse y conformar un gobierno central de facultades enumeradas y limitadas. Sobre esta materia los constituyentes mexicanos partieron del supuesto histórico que se dio en los Estados Unidos de América.

La constitución es la que define el campo de acción de los poderes locales y centrales, establece los principios operativos del sistema federal, enumera las facultades de los poderes centrales, consigna las prohibiciones a los estados, instituye los órganos jurisdiccionales que deben resolver los diferendos que existan entre ellos por virtud de su actuación y los principios según los cuales lo debe hacer. En el fondo el sistema federal es un sistema de distribución de competencias y de coexistencia de dos géneros de autoridades.

La forma federal fue establecida por primera vez en 1824; desapareció temporalmente en 1836; se restableció por breve tiempo en 1847; se adoptó en forma definitiva en 1857.

Si bien existe un modelo de federalismo, el norteamericano, en la práctica existen diferentes formas de él; cada país introduce los cambios que considera que son los apropiados para su forma de ser. El mismo modelo norteamericano reconoce una evolución constante; en la actualidad existe un gobierno federal muy diferente del que existió hace doscientos años.

Los principios, características y forma de operar del sistema federal se analizan y estudian con detenimiento en el apartado de derecho constitucional estatal.<sup>55</sup>

52. *Idem*, p. 174.

53. Emilio RABASA, la constitución y la dictadura, *tipografía de revista de revistas, México, 1912*, p. 256.

54. "Impuestos locales.- el remedio de los ruinosos o exorbitantes establecidos por los Estados, no es atribución del Poder Federal, sino del pueblo mismo, mediante el sufragio para elegir legisladores patriotas que cuiden los intereses generales, procurando la convivencia normal y progresiva de la comunidad."

"T. I, p. 809, amparo administrativo en revisión ALVAREZ e IGNACIO ICAZA, 17 de diciembre de 1917, unanimidad de 9 votos." En la obra la constitución y su interpretación por el poder judicial de la federación, *suprema corte de justicia de la nación y fondo de cultura económica, México, 1993*, t. III, p. 2067.

55. *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, coordinación de humanidades, UNAM, México, 1994, t. II.