

## INTRODUCCIÓN

El interés por el estudio del tema planteado deriva del hecho de que el actual régimen político en México no garantiza la consecución teleológica del Estado constitucional de derecho que consagra nuestra Ley Fundamental. Las constantes crisis por las que nuestro país ha transitado a lo largo de su joven vida, la severa inestabilidad política y el evidente desequilibrio en el ejercicio del Poder, así como los altos índices de corrupción e impunidad son una evidencia palmaria e ilustrativa que sostiene tal afirmación, a la vez que respalda la necesidad de impulsar una reforma política integral que nos conduzca a un régimen que sienta bases sólidas para lograr lo que hasta hoy ha quedado en la impresión de la Ley y en el discurso.

En tal virtud, es menester llevar a cabo varias acciones; primero, modificar la Constitución Política Federal para establecer el régimen parlamentario semi-presidencialista como forma de Gobierno; segundo, construir una normatividad apegada no sólo al nuevo sistema sino a la realidad política que de hecho se vive en nuestro país; y tercero, educar al pueblo en general en los principios y postulados que el régimen de Gobierno preconiza.

El problema que enmarca nuestro tema de investigación se circunscribe a la caducidad del régimen presidencialista mexicano y de las instituciones que devienen de él, así como de la inobservancia de los lineamientos que establece nuestra actual forma de Gobierno. En efecto, el presidencialismo en México fue modificado respecto del prototipo para otorgarle un exacerbado poder al Presidente, lo que evidentemente le dio preeminencia en relación con los otros dos poderes constituidos bajo argumentos que pudieron justificarse quizá en un momento histórico determinado, pero que hoy son insostenibles porque han dejado de tener validez al igual que muchas de las instituciones que se crearon en torno a un sistema que se construyó desde el poder para mantener el poder a través de reglas, que si bien no están escritas, forman parte del sistema político mexicano.

Además, el republicanismo, el sistema representativo y la democracia que se enarbolan en nuestra Carta Magna distan mucho de ser en los hechos una realidad, circunstancia que ha provocado opere un sincretismo a la mexicana entre los principios y postulados de tales instituciones, plasmados incluso como aspiración en

el Derecho que se construyó para el efecto, y la realidad de facto en la que se deforman, lo que provoca un paralelismo con los instrumentos que coadyuvaran a su consolidación, con las leyes. Tal deformación genera la percepción por demás justificada de que hay un flagrante incumplimiento no solo a las leyes sino a los fines institucionales por quienes son los principales obligados a cumplirlos: los gobernantes.

Transformándose las cuestiones anteriores en forma de preguntas, quedaría de la siguiente manera: Para que en México se logre la consecución teleológica del Estado constitucional de Derecho que consagra su Ley Suprema ¿Es necesario llevar a cabo una reforma integral que transforme el régimen político mexicano?, ¿Se debe mutar la forma de Gobierno vigente por una parlamentaria semi-presidencialista?, ¿Es indispensable transformar el sistema de partidos imperante, reconstruyendo a los partidos políticos?, ¿Se requiere que la población sea educada conforme a los principios y postulados inherentes a la forma de Gobierno adoptado para que adquiera cultura política?

Nuestra hipótesis rectora de esta investigación la formulamos de la siguiente manera:

**Parte objetiva:** Si el sistema político mexicano vigente genera severas crisis que impiden la consecución teleológica del Estado constitucional consignado en su Ley Suprema, provocando con ello la fragilidad del Derecho, amén del desequilibrio en el ejercicio del poder, y por ende, una discrepancia entre lo plasmado formalmente en la norma y la realidad que se vive, encubando, además, problemas como corrupción e impunidad, la dificultad del Presidente de gobernar por la falta de consensos y acuerdos con el Congreso, la lucha de poder hacia el interior de la Asamblea Legislativa, la conformación de una clase política que camina en sentido opuesto al de los fines del Estado, la abulia y desdén en los menesteres públicos del ciudadano, y la no superación a cabalidad del régimen presidencial. **Parte subjetiva:** Entonces, es preciso virar a un sistema que garantice la consecución teleológica del Estado constitucional, fortalezca el sistema jurídico normativo y consiga el adecuado equilibrio en el ejercicio del poder para evitar la corrupción e impunidad, logre la transformación del sistema de partidos para que pueda gobernarse en base a consensos y acuerdos al seno del Parlamento, lo que redundará en un adecuado

funcionamiento de las políticas públicas, además de impulsar la cultura política para construir una participación razonada y coherente del ciudadano, superando ya en definitiva el presidencialismo exacerbado para adoptar una forma de Gobierno parlamentario semi-presidencialista.

En atención a lo anterior es necesario resaltar que la reforma propuesta debe ser integral, esto es, debe trastocar desde sus cimientos a todas las partes que conforman el sistema político mexicano: estructura de Gobierno, sistema de partidos y ciudadanos; sólo de esta manera se podrá lograr una real transformación del sistema político en la búsqueda de la consecución de la República mexicana como Estado constitucional de Derecho.

Como objetivos específicos de la presente investigación se contemplan:

Determinar la naturaleza y teleología del Estado, estudiando su origen y evolución.

Analizar el poder como elemento inherente a la existencia del Estado, para luego exponer la necesidad de dividir y controlar su ejercicio a través del Derecho, arribando de este modo al Estado Constitucional de Derecho.

Estudiar la naturaleza de las formas de Gobierno en la visión de los clásicos del pensamiento político.

Conceptualizar la República y la democracia como formas de Gobierno, estudiando sus características, antecedentes históricos y evolución para determinar sus principios y postulados.

Exponer la importancia de la cultura política para la eficiencia y eficacia de la forma de Gobierno adoptada.

Analizar el contexto histórico, político y social en el que surge el Estado Mexicano, haciendo énfasis en las influencias internas y externas que incidieron en su formación.

Exponer sucintamente la manera en que la forma de Gobierno fue plasmada en las diversas constituciones que tuvieron vigencia en México.

Realizar un estudio pormenorizado de la forma de Gobierno en México.

Determinar la naturaleza del presidencialismo como forma y como estilo de Gobierno en México, dedicando un apartado especial al sistema presidencialista de América Latina.

Estudiar el proceso de mutación del régimen presidencialista a la partidocracia, ventilando la partidocracia y el sistema de partidos en México.

Exponer los problemas del sistema político mexicano.

Realizar un estudio puntualizado del régimen parlamentario y del Parlamento, exponiendo de manera especial los mecanismos de control parlamentario.

Realizar un estudio detallado del régimen semi-presidencialista, haciendo un análisis comparativo con el modelo de Francia y con una propuesta hecha para Chile.

Los métodos empleados en la investigación son:

Deductivo, ya que se partirá de afirmaciones generales para arribar a conclusiones particulares, por ejemplo, cuando afirmamos: “un eficiente sistema político es aquél en donde existe un adecuado equilibrio y control en el ejercicio del poder”, luego una de tipo particular; “en México no existe un adecuado equilibrio y control en el ejercicio del poder, entonces el sistema político mexicano no es eficiente”.

Inductivo, porque al analizar casos particulares llegaremos a conclusiones generales, por ejemplo, al afirmar: “en el caso particular de Esparta, sus ciudadanos fueron educados bajo los principios y postulados de un Gobierno republicano, así que su participación en los menesteres públicos estaba respaldada por una educación política, así que en cierto modo era conveniente”, y llegamos a una afirmación general: “ si en el Estado mexicano no se educa a los ciudadanos bajo los principios y postulados de un Gobierno republicano, su participación adolecerá de educación política, así que no será del todo conveniente”.

Exegético, se utilizó cuando se analizó el contenido de los diversos ordenamientos legales (constituciones, leyes, normas, etc.), que es lo que a la postre le dará el adecuado soporte jurídico a esta investigación.

Dogmático Jurídico, en cuanto nos permitió analizar las diferentes teorías de los clásicos del pensamiento político, así como las ideas de los diversos teóricos y doctrinarios, tanto nacionales como extranjeros, acerca de las formas de Gobierno, de la República, de la democracia y del presidencialismo, en cuanto a sus principios y postulados.

Analítico, al descomponer el todo en sus partes, lo que nos fue de gran utilidad para hacer un adecuado ejercicio de procesamiento de la basta información que se obtuvo

a lo largo de nuestra búsqueda en las diversas fuentes de información.

Sintético, se justifica porque contribuyó para reagrupar de una manera coherente y sistemática el cúmulo de información que estaba fragmentada y dispersa en el momento en que fue obtenida.

Histórico, para analizar los antecedentes y evolución del Estado, de la forma de Gobierno republicana en Esparta, Atenas y Roma, del origen del Estado mexicano y de su evolución política, por señalar sólo algunos, para así tener un conocimiento sólido de cada una de estas instituciones y poder entonces realizar un buen ejercicio comparativo con lo que se vive de ellas en la actualidad.

Dialéctico, al confrontar las diversas tesis y teorías de los autores consultados a lo largo de la investigación, lo que hizo surgir las antítesis, como condición insoslayable para el efecto de arribar a la síntesis.

La técnica empleada fue principalmente la documental, ya que se revisaron, básicamente, textos, disposiciones normativas (constituciones, leyes, normas, etc.), encuestas, evaluaciones y páginas de la web.

En el capítulo primero se analiza al Estado en su justa conceptualización al ubicarlo no sólo como una agrupación política sino también social, con principios, valores e ideales que fueron anteriores a su formación, y que no son otros que la salvaguarda de la seguridad y la consecución del bien común de los hombres que lo conforman. En este contexto el Estado es considerado como el resultado de la natural y necesaria interacción humana que evoluciona para perfeccionarse como organización, lo que en el extremo se logra cuando el interés individual que impulsó a cada individuo a agruparse se convierte en un fin colectivo común que busca alcanzarse con la guía de un adecuado ordenamiento jurídico, creado para garantizar la existencia y realización de ese fin social que se propusieron al integrarse.

Bajo tal tamiz, se indaga sobre el origen del Estado, lo que se hace a la luz de dos vertientes semánticas: la que se refiere a la disolución de la comunidad primitiva y la conformación de comunidades más amplias; y la que alude a la transición de la época moderna a la civilización. Posteriormente se hace un recorrido histórico en el que se expone la evolución del Estado, iniciando con la sociedad política como primera forma de organización, pasando por los Estados originarios como las

ciudades Estado griegas y las civitas romanas, para luego, desde la perspectiva de las teorías naturalista, contractualista, jurídico racional y de lucha de clases, explicar el origen del Estado.

También se conceptualiza el poder, elemento inherente al Estado y necesario para alcanzar la homogenización de las voluntades de los hombres para la consecución de un fin. Entonces hablamos del poder de que dispone el Estado, llamado público o político porque es ejercido en exclusiva por sus órganos como medio para garantizar la obediencia de esos hombres a través de la coacción, léase uso de la fuerza pública. Lo anterior como antecedente para señalar la necesidad de dividirlo para evitar su indebido ejercicio, y por ende su degeneración.

Ya con todos estos elementos se aborda el tema del Derecho, lo que se hace en un escenario tridimensional: como fenómeno social, como norma jurídica y como valor, lo que nos conduce a definirlo no solo como un conjunto de normas, sino también de principios, valores e instituciones que indican lo que a cada quien le corresponde en lo individual y en lo colectivo, asegurando la observancia de sus disposiciones sobre la base de la coacción de valores jurídicos, sí, pero también de éticos y morales que se incrustan en la conciencia de los hombres, lo que garantiza la justicia, y por ende, la convivencia social. Lo anterior sirve de cimentación para finalizar el capítulo exponiendo lo que es el Estado de Derecho, antecedente del Estado Constitucional que también se desarrolla.

En el capítulo segundo se estudian las formas de Gobierno, entendidas como la manera en que el Estado estructura y organiza a los llamados poderes públicos para que estos puedan, en ejercicio de su delegada potestad soberana, ejercer válidamente sus funciones a través de actos dotados de plena autoridad.

Debemos tener presente que las formas de Gobierno no son andamiajes a la medida, sino por el contrario, son estructuras que se van construyendo en atención a las circunstancias y coyunturas del momento. A propósito de circunstancias y coyunturas; no podemos perder de vista que el Estado es un elemento vivo, y como tal, evoluciona y se transforma, así que las formas de Gobierno, al ser un aspecto inherente y co-sustancial a cualquier forma y momento de Estado también evolucionan y se transforman.

Es oportuno advertir que en la determinación y explicación de las formas de Gobierno la visión y enfoque de quien las estudia juega un papel muy importante. En efecto, debemos considerar si el sujeto que expone es filósofo, historiador, político o jurista; la perspectiva que cada uno tiene es muy diferente debido a los paradigmas y constructos cognoscitivos que se forman en su campo semántico. Y más, hay que considerar si el individuo construye, relata o idealiza la forma de Gobierno que desarrolla.

Bajo este orden de ideas se exponen sucintamente las teorías de los considerados clásicos del pensamiento político: Platón, Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, Bodino, Montesquieu, Hegel, Kelsen, Schmitt, Marx y Bobbio, quienes desde el horizonte de su campo semántico y en atención a la época en que vivieron exponen lo que para ellos debe ser, es, o puede ser la forma de Gobierno.

Así entonces nos encontraremos con diversas clasificaciones de las formas de Gobierno; la clásica que atiende al interrogante de: ¿En cuántos se deposita el poder?, si en uno, en pocos o en muchos; la que considera la pregunta: ¿Quiénes participan en la formación de la voluntad?, si uno o una colectividad. También se expone la visión de quien señala que sólo existe una forma de Gobierno, el despótico. Finalmente se muestra como la evolución del Estado ha provocado que hoy en día la determinación de las formas de Gobierno no se busque más considerando las anteriores preguntas, sino atendiendo a los factores reales de poder, esto es, a quién realmente, en los hechos, ejerce el poder; sin dejar de tener en cuenta que antes como hoy debe ponderarse el “cómo se ejerce el poder”, si en beneficio de todos o sólo de quienes lo ejercen, lo que nos ayudará a determinar si la forma de Gobierno se acerca o aleja del ideal teórico contenido como esencia del Gobierno establecido.

Del mismo modo se sientan las bases desde aquí de la República y de la democracia como formas de Gobierno, para lo cual se estudian los principios que sus antecedentes y evolución arrojan para subsumirlos a los del republicanismo y democracia contemporánea y así, darles el matiz que hoy debe contener cualquier Estado que se precie de ser republicano y democrático, haciendo énfasis, desde luego, en la necesidad de una adecuada cultura política.

El capítulo tercero habla de la estructura del Estado mexicano, esto es, se refiere a la forma de Gobierno que México asumió a partir de que fue independiente y soberano, circunstancia que ocurrió el 5 de octubre de 1824, fecha en la que se promulgó la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Huelga decir que el estudio realizado parte en la etapa de transición a la vida independiente, así que se consideran las influencias internas y externas que irremediamente embebieron el surgimiento del México soberano ante el hecho incuestionable de que no fue un Estado originario.

Así pues, se consideran dos influencias externas; la primera, el movimiento ideológico denominado “La Ilustración”. Los llamados ilustrados pugnaban por una transformación del orden establecido a través del uso de la razón para que operara un cambio real en el Gobierno y en el gobernado. Este proceso es lo que Kant llama “La ilustración del pueblo”, y que no es otra cosa que la instrucción pública del ciudadano acerca de los derechos y deberes que tiene respecto al Estado al que pertenece. La segunda influencia externa es la forma de Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, que desde su Carta Magna de 1787 establecieron la República presidencialista, adoptando para su régimen la división tripartita del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; los tres poderes son independientes entre sí, a la vez que se sirven de contrapeso buscando un equilibrio, no obstante haber dotado al Presidente de una fortaleza importante.

En cuanto a las influencias internas, se consideran: La Constitución de Cádiz de 1812, y la Constitución de Apatzingán de 1814. En la primera se sentaron las bases para consolidar la soberanía nacional como antecedente de la soberanía popular, y su ejercicio delegado en un órgano que exclusivamente ejerce la función legislativa, constituyendo así un sistema representativo, amén de que dispone que nada puede hacerse o adoptarse sin la voluntad popular, aun y cuando medie el ejercicio de la fuerza, en cuyo caso la voluntad debe ser calificada de ilegítima. En la segunda, en la Constitución de Apatzingán, aún y cuando no tuvo vigencia formal, se considera que fue el documento que recogió el sentido ideológico del movimiento libertario; en él se hablaba ya de la soberanía residida en el pueblo, quien puede dictar leyes y establecer la forma de Gobierno que más le convenga (el republicano, representativo

y popular, integrado con los tres poderes clásicos que se denominaban Supremos: Congreso mexicano, Gobierno y Tribunal de Justicia) a través de Diputados electos mediante sufragio universal. También consagraba el ideal de la libertad e igualdad para todos los hombres de la América.

Ahora bien, de una u otra manera los ideales y disposiciones emanados de las influencias señaladas fueron caldo de cultivo que nutrió a las constituciones que se sucedieron en México, así que también se realiza un análisis de cada Constitución que tuvo vigencia en, o en los aspectos que guardan relación con la presente investigación. Así entonces, de la de 1824 se observa la forma de Gobierno que se eligió para la construcción del Estado mexicano; de la de 1836 se estudia el llamado Supremo Poder Conservador, instancia que pretendía la exacta observancia de la Ley Suprema; de la de 1843 las disposiciones que le dieron el calificativo de censitaria, por las condiciones y requisitos que exigía no sólo para ser votado sino para ser incluso ciudadano; de la de 1857 los matices parlamentarios que incorporó, intentando que el fiel de la balanza se inclinara al lado del Legislativo, en detrimento del Ejecutivo; y de la de 1917 las disposiciones que le arrancan la supremacía obtenida al Legislativo para trasladarlas de nueva cuenta al Ejecutivo.

De esta manera se arriba al análisis crítico de la República representativa y democrática que consagra el artículo 40 de la Constitución Política Federal como forma de Gobierno en México, del cual se desprende que aquellos principios y postulados que se enumeraron en el capítulo segundo como propios de tal sistema, en modo alguno se cristalizan en la realidad de los hechos en nuestro país. Efectivamente, hasta antes de 2012 el sistema político estaba diseñado para que el ciudadano participara, únicamente, eligiendo a quienes habrían de gobernar en su nombre y representación; y porque después de 2012 que operó una reforma constitucional que nos colocó en el umbral de la democracia directa, no existen indicios de que ese ciudadano abúlico vaya a hacer un uso adecuado de los mecanismos incorporados como prerrogativa en la Constitución para hacer palmario el sistema enunciado en la Carta Magna.

Ya el capítulo cuarto se circunscribe al estudio y análisis del sistema de Gobierno en México, partiendo desde una perspectiva de transición inacabada que va del

presidencialismo al sistema de partidos. Para sostener tal premisa se elabora un análisis del sistema presidencial en dos vertientes: como forma de Gobierno y como estilo de Gobierno. En el primer sentido se expone puntualmente la naturaleza y características teóricas de este régimen. Posteriormente se incluye un apartado que habla del sistema en América Latina y sus dificultades para acercarse al prototipo norteamericano, las cuales van desde conflictos de intereses entre grupos, pasando por cuestiones de idiosincrasia y hasta de índole económica, lo que ha provocado que opere una metamorfosis del prototipo, al extremo de que se señalan diversos tipos (desviaciones) de presidencialismos: acotados, neocesaristas y militarizados.

Enseguida se desarrolla el presidencialismo como estilo de gobernar, un estilo que es propio de cada país, así que en el caso que nos ocupa nos referimos al de México, en donde de origen se le dotó de un exacerbado poder al Ejecutivo bajo múltiples coartadas que se narran a lo largo del capítulo en comento. Es oportuno señalar que ese poderío está en parte constitucionalizado, esto es, existen facultades que la Constitución Política Federal le concede al Ejecutivo y que le dan preeminencia respecto de los otros dos poderes constituidos; pero también existen las llamadas facultades metaconstitucionales, que son aquellas que no se desprenden del texto constitucional, sino que derivan o emanan del propio andamiaje político, colocando al Presidente en una posición de todo poderoso.

Ahora bien, la génesis de la transición se fija en 1988, con la designación del candidato a la presidencia de la República por el entonces partido hegemónico, el PRI, por parte del Presidente de la República en uso de sus facultades metaconstitucionales. Esta circunstancia detonó en una escisión al seno del partido oficial y la posterior conformación de un Frente Democrático Nacional que aglutinó a todos los partidos y sectores de la llamada izquierda, lo que aunado a la fortaleza del candidato del PAN, provocó que la elección presidencial del 1988 se cerrara sobremanera, al extremo de que hubo serios cuestionamientos sobre la legalidad del proceso electoral. Pero lo trascendente para nosotros es que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se vio obligado, por primera vez en su historia, a negociar, con el Partido Acción Nacional (PAN), para validar la elección presidencial. A partir de entonces comienza un proceso de reformas constitucionales encaminadas

a “abrir” el Congreso a la oposición, así que gradualmente el sistema de partido hegemónico fue cediendo hasta que en 1997 desaparece, iniciándose entonces un andar que debió de ser rumbo a un sistema de partidos, sin embargo, en el trayecto se va cayendo en la degeneración, en la partidocracia.

Lo anterior nos lleva a sostener que una gran porción del poder, el real, el que se ejerce en los hechos, ya no es más desplegado por el Presidente de la República en turno o por los órganos del Estado, sino por los partidos políticos, quienes ahora tienen un peso específico importante dentro del sistema político porque México, al igual que la mayoría de los Estados contemporáneos estructuraron un procedimiento de acceso, permanencia y ejercicio del poder político a través de tales instituciones, las que fueron creadas y organizadas justamente para tal fin.

En tal virtud, se estudia la partidocracia como sistema de Gobierno, lo que nos obliga a hacerlo también con los partidos políticos para determinar su naturaleza, concluyendo que son, además de instituciones políticas, organizaciones encauzadoras e intermediarias entre el Gobierno y la sociedad civil, esto es, valen para hacer llegar demandas sociales e influir en la toma de decisiones públicas a través de los miembros del partido que ostentan alguna representación en el Gobierno, a la vez que son el puente o canal de comunicación de que se vale el Gobierno para informar, influir y obtener el apoyo social respecto a las políticas públicas desplegadas.

Posteriormente se aborda el tema de los sistemas de partidos, advirtiendo que la conformación y acomodo de tales institutos dentro de un régimen provoca el establecimiento del sistema, cuya tipología dependerá, en buena medida, del número de partidos existente y de si el sistema es competitivo o no competitivo, así que se exponen diversos criterios de clasificación.

Una vez asentado lo anterior, entramos al análisis de la partidocracia en el sistema político mexicano, iniciando con el correspondiente estudio de los partidos políticos, de donde se desprende que su surgimiento en México no obedeció a cuestiones de índole democrática, sino como un mecanismo de control de la sociedad y de los grupos que se disputaban el poder.

En cuanto al sistema de partidos mexicano, se hace una división en tres periodos: el

primero que va de 1929 a 1988, el segundo de 1988 a 1997, y el tercero a partir de 1997. Huelga decir que en cada periodo se señalan las diversas reformas que en materia política se dieron para “abrir” el régimen a otros partidos políticos. Entonces, con este recorrido se muestra la transición del sistema de partido, de hegemónico a plural polarizado, por lo que a partir de ahí se debió conformar Gobiernos de coalición, pero no fue sino hasta diciembre de 2013 cuando se suscribe el “Pacto por México”, que es la punta de lanza para reformar el texto constitucional para permitir que el Presidente pueda optar por conformar un Gobierno de coalición.

La dilación para establecer un sistema acorde a la realidad ha provocado grandes problemas como corrupción, ineficacia en los procedimientos de rendición de cuentas, impunidad y falta de cultura política en el ciudadano mexicano, problemas que son evidenciados bajo la luz de encuestas de organismos nacionales e internacionales que nos dejan muy mal parados como Estado democrático que pregonamos ser.

Finalmente en el quinto y último capítulo se expone el sistema propuesto para operar la reforma política en México: el parlamentario semi-presidencialista. Así entonces se incursiona en el régimen de Parlamento, determinando, en un primer momento, su naturaleza, para lo cual partimos desde la génesis del sistema, ubicado hacia finales del siglo XVII y principios del XVIII, periodo que en la historia universal se denomina como de la Ilustración, por lo que representó un esfuerzo por someter el omnímodo poder del monarca a límites y controles.

En este tenor se establece que en las democracias parlamentarias los ciudadanos eligen sólo a los integrantes del Parlamento o Asamblea Legislativa, y ellos son quienes eligen, de entre los propios legisladores, al jefe de Gobierno, pudiendo también destituirlo. Existe además un jefe de Estado que puede ser un monarca o, incluso, un Presidente designado por el mismo órgano legislativo. De lo anterior se colige que el sistema parlamentario posee como característica primordial que el Ejecutivo y el Legislativo se comparten, debido a que los miembros del Gobierno, incluyendo a su titular, salen del propio Parlamento. Esto significa que hay un proceso electoral directo para la designación de los miembros del Parlamento, y otro indirecto para la designación del jefe de Gobierno y los ministros que conformaran el

Gobierno.

La esencia de la propuesta radica en los llamados controles parlamentarios, entendidos como la serie de mecanismos de que se vale el Parlamento, como órgano de representación popular, para controlar y fiscalizar el quehacer del Gobierno, sobre quien ejerce cierto dominio por la preponderancia estructural que el régimen político le confiere. Es importante señalar que el control parlamentario como tal es una actividad que despliega el Parlamento, para lo cual se basa en una multiplicidad de mecanismos que le permiten hasta cierto punto tener el control de las acciones de los miembros del Gobierno, para así, determinar si son acordes o no con los principios y normatividad establecidos con el régimen gubernamental aplicable.

Los controles parlamentarios que aquí se exponen y desarrollan a cabalidad son: 1. El voto de censura, utilizado para remover al jefe de Gobierno y a los miembros del gabinete, 2. La creación de comisiones de investigación para que indaguen respecto de la, o las actuaciones del Gobierno, y 3. Las preguntas e interpelaciones a los miembros del Gobierno cuando comparecen a rendir informes al Parlamento.

Es importante mencionar que dentro del sistema propuesto se pone especial cuidado en el tema de los equilibrios del poder, por lo que el jefe de Gobierno también cuenta con la posibilidad de disolver anticipadamente al Parlamento cuando este no le permite gobernar o le estorba su actuación sin una causa justificada.

Ahora, en el entendido de que en el régimen propuesto son los partidos políticos los que gobiernan a través de los grupos parlamentarios, se dedica un apartado al respecto, en el cual se puntualiza que el peso específico del régimen lo tienen precisamente ellos, porque en el sistema parlamentario hablamos de un Gobierno de asamblea en el que no existe la temporalidad de una persona sino la perenne existencia de partidos políticos que buscan acceder y mantener el poder, razón por la cual conforman un programa de Gobierno de largo alcance que los conserve por mucho tiempo en él. Es por ello que debe construirse una democracia de partidos y no una partidocracia.

Del mismo modo se aborda el estudio del semipresidencialismo, sistema en el que un presidente es elegido por sufragio universal y coexiste con un primer ministro y un

gabinete responsables ante la Asamblea Legislativa. Por lo que respecta al primer ministro y al gabinete, uno y otro son nombrados o ratificados por la Asamblea Legislativa o Parlamento, de ahí la subsidiariedad; ambos cohabitan en el Poder Ejecutivo.

En términos más claros, el Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado -el Presidente de la República- y un jefe de Gobierno -Primer Ministro-. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el Presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de Gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El Presidente de la República nombra a este último, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento. De este modo, si bien en el origen del jefe de Gobierno se encuentra la confianza simultánea del jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria, en la práctica su permanencia depende casi exclusivamente de esta mayoría.

La teoría desarrollada se ejemplifica tomando como modelo de referencia el régimen francés, ya que la Constitución de 1958 estableció que Francia sería una República, organizada con un Poder Ejecutivo depositado en un Presidente como jefe de Estado electo por sufragio universal cada cinco años y con facultades más amplias que las convencionales, como: presidir el Consejo de Ministros, nombrar y cesar al Primer Ministro, disolver a la Asamblea Nacional, convocar a referendos, etc. También dispone de un Primer Ministro como cabeza de Gobierno y responsable ante el Parlamento, que se divide a su vez en una Asamblea Nacional y en un Senado.

También se analiza la propuesta que Humberto Nogueira hiciera para Chile, con lo que se demuestra que los países Latinoamericanos pueden sin mayores estorbos asumir el modelo semipresidencialista. La visión de Nogueira es congruente con la necesidad que tienen los países de América Latina de llevar a cabo una reforma que realmente “toque” al Ejecutivo, entendiendo la expresión en el sentido de lograr equilibrarlo con los otros poderes.

Para Nogueira el régimen semipresidencial elimina la rigidez del presidencialismo con su grave secuela de bloqueos de poder y crisis al establecer un Ejecutivo dual, es decir, dos órganos, el Presidente de la República, quien como figura tradicional enraizada en nuestra cultura asume el rol de jefe de Estado, integrador de la Nación,

garante del funcionamiento regular de la institución democrática, regulador y árbitro del régimen político; y un Primer Ministro con un gabinete, cuya tarea es realizar el programa de Gobierno, para lo cual requiere contar con el nombramiento del Presidente de la República y el apoyo o tolerancia de la Cámara de Diputados o del Congreso.

El trabajo de investigación concluye con una serie de propuestas serias y bien cimentadas, las cuales se exponen a la luz de la necesidad de operar una verdadera transformación del estado de cosas, pero en el entendido de que la consolidación del régimen se alcanzará sí, y sólo si se produce una metamorfosis en el receptor final de la reforma, en el ciudadano, quien debe comprender el significado de vivir bajo una República parlamentaria semi-presidencialista.

Así pues, las propuestas se clasifican en dos grandes rubros. Primero: propuestas legislativas, que implican una reforma o adición a la Constitución Política Federal. Segundo: propuestas de políticas públicas, que implican una acción o acciones del Gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil tendientes a la consecución del sistema, lo que implicaría una modificación a la legislación secundaria, amén de encaminarse a la transformación ideológica del mexicano.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

#### 1. El Estado

##### 1.1 Concepto

La noción que se tiene acerca del Estado es habitualmente incompleta; por lo general se le relaciona con la idea de autoridad, de imposición, de control, lo que denota que sólo se hace alusión a él como fenómeno político y de poder, dejando fuera otros rasgos no menos importantes para una adecuada conceptualización. Se pierde de vista que el Estado es una agrupación no sólo política sino también social, por lo que indefectiblemente tiene una teleología, principios, valores e ideales que fueron anteriores a su formación. Es por esto que su actuación debe quedar circunscrita a la consecución de su fin, pero observando en todo momento como directriz de su proceder, el elemento axiológico primigenio a su propia existencia.

Por principio diremos, pues, que el Estado es una forma de organización que surge como resultado del hecho natural del agrupamiento de los hombres, los cuales, a través de un proceso social de evolución, culminan con la creación de una forma superior de estructuración social y política. Ahora bien, la aparición del orden jurídico como instrumento regulador de las relaciones entre los hombres, aunado a la institucionalización y publicidad del poder, son los elementos que le dan al Estado el estatus de máxima organización social civilizada. A partir de entonces se privilegia la búsqueda del bien común.

La concepción de éste fenómeno de índole social y político se remonta a la antigua Grecia, cuando los filósofos debatían sobre la forma ideal de comunidad que debían adoptar los hombres ante la necesidad de salvaguardar su seguridad y alcanzar el bien común, fines que fueron trazados como objetivo fundamental en el momento de la constitución de ésta forma de agrupamiento, caracterizada por la interacción de voluntades. “Consideraban una comunidad política que implicaba todo un modo de vida en el que se involucra cada aspecto del ser humano”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aguilar Balderas, Lidia. *Teoría General del Estado*. México: Grupo Editorial Patria, 2008. p. 4

Indudablemente el impulso que detonó el que los hombres se agrupasen fue la aparición de múltiples necesidades que debían superar. José de Jesús Covarrubias Dueñas sostiene que “las agrupaciones humanas se originan por las necesidades humanas, por tanto, para resolver dichas carencias, es menester que las personas interactúen de diversas maneras”<sup>2</sup>. Ahora bien, las agrupaciones humanas, como fenómenos vivos que son, evolucionan para perfeccionarse como organizaciones, por lo que la interacción debe alcanzar para encontrar la que mejor se adapte a las condiciones imperantes en un lugar y momento determinados. Así, el Estado debe visualizarse como el resultado de la interacción social que busca la satisfacción de necesidades, como son: salvaguardar la seguridad, alcanzar el bien común y el perfeccionamiento constante de la organización como tal.

De lo anterior se desprende que el Estado es un sistema de interacciones, lo que significa que hay “una conexión entre los seres humanos, que se origina cuando la acción de éstos se interrelaciona conforme a determinados modelos de conducta, configurando así una estructura de conducta de interrelación múltiple (una estructura de conducta compleja)”<sup>3</sup>.

La polis, término utilizado por los antiguos griegos para referirse al Estado, era concebida como una forma de asociacionismo ideal en el cual existen como valores supremos el de la justicia y el de la virtud. Consideraban que para lograr el fin social y el buen funcionamiento de esta forma de organización, cada miembro, cada individuo tendría una tarea que realizar por lo que dividían a la sociedad según las necesidades que era menester satisfacer, en una clara división del trabajo, la cual derivaba de los atributos con que la naturaleza había dotado a las personas<sup>4</sup>, constituyéndose de paso los estratos sociales.

Lo que caracteriza al hombre y lo diferencia de las demás especies es su capacidad para pensar racionalmente. Por ello, “Platón tiene (sic) fe en la capacidad del hombre para crear una comunidad que corresponda con el ideal de la sabiduría y por

---

<sup>2</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Sociología Jurídica en México*. Segunda edición. México: Porrúa, 2011 p. 6

<sup>3</sup> Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*. Quinta edición. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2009. p 18

<sup>4</sup> Aristóteles, en la *Política*, afirma que la naturaleza establece una diferencia entre los cuerpos de los hombres libres y los de los esclavos: unos son fuertes para los trabajos necesarios, otros erguidos e inútiles para tales actividades pero útiles para la vida política (ésta se encuentra dividida entre las ocupaciones de la guerra y de la paz).

consiguiente de la justicia”<sup>5</sup>. Como consecuencia, el Estado, al ser una creación del hombre, debe estar constreñido a lograr la sobrevivencia en una vida en común y a alcanzar el pleno desarrollo público y privado a través del ejercicio de una serie de funciones que necesariamente deben desempeñarse, según las habilidades innatas de cada miembro, esto en la visión de los filósofos griegos.

Aristóteles, por su parte, sostiene que el hombre tiende por su propio instinto a agruparse con otros hombres para lograr su perfeccionamiento y desarrollo. El hombre, señala el Estagirita, que no vive en comunidad, o que no necesita nada de ella, puede considerársele como un Dios, o incluso como una bestia<sup>6</sup>. La dependencia de los seres humanos a la vida en común, esto es, a vivir en sociedad, la sostiene en tres argumentos; uno lógico, otro histórico, y el último antropológico, con los que el filósofo demuestra la razón de su dicho de una manera por demás coherente y racional.

Según el primero de los argumentos, el lógico, la sociedad fue primero en tiempo que el hombre, puesto que “no es posible concebir la existencia del individuo antes que la existencia de la sociedad, porque la sociedad representa el todo y el hombre es sólo una partícula de ese todo, por tanto, no es posible que exista la mano antes que el cuerpo; por lo mismo, el hombre no existe antes que la sociedad”<sup>7</sup>. El fundamento histórico es contundente al advertir: “no hay ningún dato histórico que nos revele al hombre aislado, sino siempre viviendo en sociedad, al menos formando una mínima sociedad que constituye la pareja humana. Todas las investigaciones de la vida del hombre nos llevan a la comprobación de que éste ha desplegado su existencia combinando su vida con la de otros seres”<sup>8</sup>. Finalmente el fundamento antropológico lo descansa “en el hecho mismo, natural y orgánico, de la diversidad constitutiva, morfológica, entre hombre y mujer, así como la existencia de órganos de comunicación como las cuerdas vocales, de locomoción, etc., vienen a demostrar que el hombre nunca ha vivido aislado, sino que, por el contrario, por su propia naturaleza nace con la calidad de ser sociable”<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Decimoséptima edición. México: Porrúa 2005. p. 171

<sup>6</sup> Aristóteles. *La Política*. México. Editorial de la Universidad Juárez del Estado de Durango. 2008. p.21

<sup>7</sup> Senior, Alberto F. *Compendio de un Curso de Sociología*. México: Porrúa, 2007. p.154

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 155

<sup>9</sup> *Ídem*.

La connotación moderna y uso político del concepto Estado se le atribuye a Nicolás Maquiavelo<sup>10</sup>, quien señala: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”<sup>11</sup>. Fue a principios del siglo XVI cuando en su obra “El Príncipe”, Stato significó una extensión de tierra con un pueblo que la habita y con un Gobierno que lo rige”<sup>12</sup>. Como se puede apreciar, en la conceptualización de Maquiavelo se desprenden con toda claridad los tres elementos constitutivos básicos del Estado: el territorio como espacio de asentamiento, la población que es el elemento humano, y el poder, atributo que los dirige y regula.

Para Jean Jacques Rousseau, el Estado es una “forma de asociación que defiende y protege de toda la fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y en virtud de la cual, al unirse cada uno a todos, no obedezca más que a sí mismo y quede tan libre como antes”<sup>13</sup>. Francisco Porrúa Pérez señala que el “Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”<sup>14</sup>. Mientras que desde una perspectiva sociológica, el Estado es sinónimo de unión, de solidaridad, “es una sociedad disciplinada o unificada por un Gobierno y sus leyes”<sup>15</sup>.

Como se deduce claramente de las anteriores ideas, una organización estadual denota por sí mismo la necesaria existencia de un poder, de un poder público soberano, el cual se construye con las voluntades de sus miembros cuando renuncian a su libertad natural a cambio de una basada en leyes y consagrada en el Derecho. “El poder es el medio a través del cual se consigue el fin, o sea, la organización o estructuración jurídico-política que la nación pretende darse (autodeterminación) o que la nación acepta mediante su acatamiento

---

<sup>10</sup> López Rosado, Felipe. *Introducción a la Sociología*. Cuadragésimoprimer edición. México: Porrúa, 2003. p. 217

<sup>11</sup> Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. (Traducción: Alejandro del Castillo). México: Editores Mexicanos Unidos S.A., 2003. p. 45

<sup>12</sup> López Rosado, Felipe, ob., cit., pp. 217 y 218

<sup>13</sup> Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. (Traducción: Enrique López Castrellón). España: EDIMAT LIBROS. p. 69

<sup>14</sup> Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Vigésimocuarta edición. México: Porrúa, 1991. p. 198

<sup>15</sup> López Rosado, Felipe, ob., cit., p. 51

(legitimación)”<sup>16</sup>. El titular del Poder es el pueblo, quien lo ejerce a través de mandatarios, quienes están facultados para imponerlo para garantizar la convivencia. A manera de conclusión diremos, pues, que el Estado es la unión de individuos que lo constituyen por un interés individual para la realización de un fin colectivo común, guiados por un ordenamiento jurídico creado para garantizar la existencia y realización de ese fin social que se propusieron al integrarse, que es el bien común. Es importante resaltar el hecho de que los individuos forman una sociedad por un interés individual que se convierte en común en la medida en que ya se agruparon.

## **1.2 El origen del Estado**

Para desarrollar el presente apartado se abordaran dos corrientes ideológicas en torno al origen del Estado<sup>17</sup>. La primera refiere que el Estado surge de la disolución de la comunidad primitiva, la cual se basaba en vínculos de parentesco, y de la formación de comunidades más amplias, derivadas de la unión de muchos grupos por razones de sobrevivencia interna y externa. La segunda alude a la etapa de transición a la época moderna, esto es, el tránsito de la época salvaje y bárbara a la época civil, donde civil significa precisamente civilizado.

Hemos señalado que desde los orígenes de la humanidad el hombre ha formado agrupaciones, las cuales evolucionan gradualmente hasta convertirse en verdaderas organizaciones político-sociales; dentro de ellas, el hombre alcanza el estatus de humano. “Gracias a los modernos estudios de la antropología ahora sabemos que, en efecto, el hombre no solamente no puede vivir y desarrollarse al margen de la sociedad, sino que alcanzó su condición humana en el proceso evolutivo, en virtud de la convivencia con sus semejantes”<sup>18</sup>.

Derivado de lo anterior, podemos sostener que el hombre fue construyendo comunidades, siendo de muy diversa índole los factores de alianza: la religión, las costumbres, el idioma, la geografía, etc. La familia constituyó la primera forma de unión; el factor que determinó su existencia fue la idea de que descendían de un

---

<sup>16</sup> Burgoa O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Decimonovena edición. México: Porrúa, 2007. p.39

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría General de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. p. 97 y ss.

<sup>18</sup> Rodríguez Lapuente, Manuel. *Sociología del Derecho*. Octava edición. México: Porrúa, 2006. p. 25

mismo progenitor y además, el tener antepasados comunes, deidades a los que les rendían culto. Hans Kelsen considera al respecto:

En la persona del abuelo ve la conciencia del niño la primera autoridad, el primer legislador, en una palabra, el portador del “deber ser” del orden social. Y así como más tarde el padre deviene símbolo de toda autoridad, pues el Dios al cual se reza, el héroe al cual se admira, el príncipe al cual se ama sólo aparecen como sustitutivos del padre –y sólo en cuanto representantes del padre pueden suscitar estas ‘autoridades’, en favor suyo, aquellos afectos anímicos que convierte a los hombres en niños sin voluntad propia (Freud)-, del mismo modo, mirando hacia atrás, se convierte al padre en fundador de la Sociedad y se hace de la familia la ‘célula’ del Estado<sup>19</sup>.

De éste modo, varias familias formaron fratrias y curias, las que si bien estaban unidas, mantenían autonomía e independencia en lo referente a las costumbres de índole eminentemente dogmáticas y a las relaciones de naturaleza civil. Posteriormente surgen las tribus conformadas por fratrías y curias, apreciándose ya en ellas un cierto sentido de solidaridad común. Con el proceso de evolución aparece la ciudad, ya como una forma superior en relación a las anteriores, la cual era una especie de confederación<sup>20</sup>. Para Aristóteles, “la comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero existe ahora para vivir bien”<sup>21</sup>.

No obstante lo anterior, estas formas primitivas de organización, al carecer de un sentido de unificación cognoscitiva deben ser consideradas únicamente como poblaciones o simples comunidades. Ignacio Burgoa apunta al respecto:

La población es, pues, un grupo humano que reside en un cierto espacio guardando con éste una simple relación física. Ahora bien, cuando las relaciones entre los individuos que componen ese grupo no derivan únicamente del hecho de convivir juntos, sino de factores comunes de carácter psicológico, histórico, religioso o económico, es decir, cuando al grupo lo une un conjunto de factores de los que participan sus componentes y que se determinan por causas culturales (historia, tradición y costumbres), o geográficas y económicas, la población asume la calidad de comunidad, pudiendo comprender aquélla varias comunidades distintas<sup>22</sup>.

Por tanto, el estatus o condición de comunidad implica, necesariamente, el conocimiento de que se comparte un pasado, costumbres e ideologías, lo que ya

<sup>19</sup> Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. México: Ediciones Coyoacán, 2008. p. 31

<sup>20</sup> Aguilar Balderas, Lidia, ob., cit., p. 12

<sup>21</sup> Aristóteles, ob., cit., P. 20

<sup>22</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 37

entraña por sí mismo un andamiaje de solidaridad que se va construyendo involuntariamente con el devenir de la cotidianidad, arraigando en la psique la noción consciente de pertenencia.

Norberto Bobbio, por su parte, considera que la comunidad con tales características debe ser pensada ya como antecedente de evolución social y del aspecto político. Al respecto señala que “la primera institución en el tiempo es la comunidad política que se transformará en sociedad política cuando las personas de dicha comunidad adquieran conciencia de integrar una unidad común a la que se denominará, según Max Weber, sociedad política. La sociedad política engendra al pueblo, a la nación, al Estado y al Gobierno”<sup>23</sup>.

De las anteriores ideas se desprenden una serie de aspectos que es importante resaltar a manera de conclusión:

1. Los hombres se unen creando asociaciones atendiendo a factores religiosos, de costumbre, ideológicos, etc.
2. Tales asociaciones evolucionan en el tiempo.
3. El proceso de evolución de un tipo de organización a otro superior está condicionado a un proceso racional de concientización.
4. Ante la ausencia de conciencia, las organizaciones son calificadas de primitivas.
5. En estas comunidades no existen lazos de pertenencia y solidaridad.

### **1.2.1 La sociedad política**

La mutación de la comunidad a la sociedad política está determinada en gran medida, además de lo anotado en el apartado anterior, tanto por la institucionalización del poder como por la sustitución que la ley hace de la costumbre como elemento regulador de los actos particulares y colectivos que inciden en la sociedad. Si bien es cierto el sancionar conductas en base a la repetición implica un grado de progresión importante porque se supera la ley del más fuerte o la ley del talión, por ejemplo, no deja de ser el reflejo espontáneo a las exigencias del momento, sin la intención de darle forma a un sistema que establezca las bases perpetuas de una vida en comunión, circunstancia que si está considerada en la ley,

---

<sup>23</sup>Arnaiz Amigo, Aurora. *Norberto Bobbio, sus aportaciones a la Ciencia política*. México: Porrúa/Facultad de Derecho UNAM, 2006. p. 15

puesto que prevé hipótesis o supuestos normativos que de alguna forma intentan predecir conductas que contravengan la paz social, como un intento de preservarla. Es por esto que la ley es el resultado de un proceso de civilidad social.

La sociedad es la manera en que los hombres se organizan para compartir de manera consiente una serie de esfuerzos y beneficios comunes en aras de un orden social regulado por un marco normativo. “El sólo vocablo de sociedad sugiere la idea de una unidad compleja formada por varios elementos; un conjunto de individuos unidos por un lazo común, y por un lazo del que ellos tienen conciencia, hasta cierto punto; una convivencia agrupada; y por eso en la definición de Eleutherópulos se habla de coexistencia”<sup>24</sup>.

Ahora, por coexistencia debemos entender el hecho de que varias personas existan, se construyan y trasciendan en un mismo ámbito espacial y temporal denominado sociedad; es el hecho de ayuda mutua, de cooperación, de solidaridad, pero con conocimiento de la necesidad de unificar voluntades en pro de una mejor convivencia, garantizada ante el hecho de que la teleología de la sociedad repose en la mente y en el espíritu de cada uno de los miembros que integran la asociación, de tal forma que su quehacer este influenciado, precisamente, por los ideales y principios preexistentes a cada grupo que se une.

Es por esto que la aparición de la sociedad política supone el establecimiento de una serie de fines y propósitos que habrán de realizarse de manera permanente y constante por la totalidad de los individuos, los cuales, deben estar unidos no solamente por aspectos de vecindad o de satisfacción de necesidades materiales, sino también por lazos psicológicos, emocionales y hasta espirituales, los que en su conjunto les den el sentimiento de pertenencia consiente al grupo, para que así, el esfuerzo en las tareas que habrán de realizarse sea espontáneo y provisto del peso axiológico indispensable que todas las acciones humanas deben tener.

Andrés Serra considera a la sociedad como el elemento básico de una organización política. Señala:

1. Estamos en presencia de un grupo humano coherente, de acción general y unitaria;
2. Este grupo se propone la cooperación y la realización de fines o intereses principales, como su propio mantenimiento, su preservación y continuidad biológica;

---

<sup>24</sup> López Rosado, Felipe, ob., cit., p.46

3. La obra social es continúa, apremiante y arraigante para estimular las relaciones sociales complejas de seres humanos diversos en sexo, edad, condición económica, etc.;
4. El asentamiento territorial es necesario para asegurar la subsistencia y la acción social permanente;
5. El grupo social es actuante, estimulante de la acción cultural colectiva en sus variadas relaciones y procesos y sobre la base que dentro de una sociedad puedan existir multitud de culturas y de que dentro de un Estado se pueden manifestar varias Naciones.
6. El grupo social imprime su propio carácter a las creaciones sociales, de tal modo, que hasta la misma obra individual, en el creador excepcional o en el genio, aparece todo lo que es experiencia o sentido social. El grupo social adquiere conciencia de su unidad espiritual e histórica. Hay una conciencia social inicialmente rudimentaria y progresiva que va imprimiendo en el hombre sus características mentales<sup>25</sup>.

### **1.2.2 Los Estados originarios<sup>26</sup>**

Cuando los hombres primitivos deciden convertirse al sedentarismo surgió la necesidad de realizar, entre otras cosas, trabajos conjuntos de irrigación para que hubiera agua de forma natural en aquellos lugares en donde decidieron asentarse. Ello fue el detonante para la aparición de las denominadas sociedades hidráulicas, consideradas ya dentro de los primeros Estados originarios. Son “sociedades agrarias en las cuales las obras agro-hidráulicas así como otras construcciones hidráulicas y no hidráulicas que tienden a desarrollarse en este tipo de sociedades, son dirigidas y controladas por un Gobierno excepcionalmente poderoso”<sup>27</sup>.

La construcción de obras de gran envergadura, la explotación del medio, y la obra en común provocaron indudablemente la necesidad de organizar a la población para poder realizarlas, por lo que constituyeron una fuerza que además de organizar, obligara, por medio de la fuerza pública si era necesario, a realizar los trabajos. La disposición de la fuerza pública quedaría a cargo de una autoridad que buscaría en un primer momento la cooperación espontánea de los individuos y grupos, y en caso de no ser posible, impondría la fuerza, con el único interés de garantizar el orden, y por ende, el éxito de las obras. Eduardo Andrade Sánchez apunta al respecto:

<sup>25</sup> Serra Rojas, Andrés, ob., cit., p. 140

<sup>26</sup> Son Estados originarios aquellos que se desarrollaron sin la influencia de pueblos externos; fue así como surgieron grandes civilizaciones como la de Mesoamérica, con los Olmecas, considerada junto con Egipto, Mesopotamia, el Valle del Río Indo y el de la cuenca del Amarillo en China como una civilización originaria.

<sup>27</sup> Wittfogel, Karl. Aspectos del Desarrollo de las Sociedades Hidráulicas. *Revista de Administración Pública. Estudios Generales*: 24. México. [En línea: 31 marzo 2013]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/45/pr/pr4.pdf>

Se requiere, pues, reclutar trabajadores y asegurarse que cumplirán con la tarea encomendada. Igualmente es necesario concebir, planear y dirigir la obra común. Todo esto hace indispensable la institución y el reforzamiento de una autoridad centralizada [...] La autoridad centralizada logra organizar y asegurar el trabajo mediante la imposición de cierto tiempo de labor en las obras colectivas [...] Vale decir que en la creación de esas sociedades hidráulicas el hombre se organiza estatalmente para garantizar un proceso de cooperación colectiva con finalidades comunes, y para establecer esa garantía establece una fuerza pública capaz de obligar al cumplimiento de las disposiciones de la autoridad centralizada<sup>28</sup>.

En este tipo de sociedades se puede apreciar ya la fortaleza y poderío característicos del Estado moderno, a grado que Wittfogel<sup>29</sup> considera que el Estado era más fuerte que la sociedad, arrogándose el derecho a recaudar contribuciones, confiscar materiales y reclutar mano de obra, incluso habla de un despotismo oriental<sup>30</sup>, representado por señores que se atribuían un mandato celestial. El reclutamiento, la coordinación, dirección, alimentación y albergue de las brigadas de trabajadores sólo pueden haberse cumplido a través de equipos obedientes a unos pocos líderes poderosos. “Las realizaciones de carácter adquisitivo del estado hidráulico incluyen una serie de medidas destinadas a controlar el trabajo de la población y también los frutos del trabajo”.<sup>31</sup> Es en las sociedades hidráulicas donde se va gestando el intervencionismo estatal bajo la forma de la obra pública y del centralismo, amén de provocar el nacimiento de la burocracia.

Como es fácil apreciar, las características apuntadas por Serra Rojas para considerar a la sociedad como elemento básico de la organización política están presentes como rasgos en las sociedades hidráulicas, las cuales incorporan, como talante de madurez social propio de las organizaciones estatales, la institucionalización y centralización del poder así como el uso de la coacción para fines eminentemente de beneficio colectivo.

### **1.2.2.1 Las ciudades Estado**

A quedado establecido líneas atrás que las ciudades son el resultado de la unión de varias tribus, las cuales mantenían su independencia en los aspectos de culto

<sup>28</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Teoría General del Estado*. Segunda edición. México: OXFORD, 2006. p. 38-39

<sup>29</sup> Wittfogel, Karl. La trampa Hidráulica. *Blog Histórico*. México. [En línea: 31 marzo 2013]. Disponible en: <http://haciendohistorica.blogspot.mx/2011/07/la-trampa-hidraulica.html>

<sup>30</sup> Wittfogel sostiene el hecho geohistórico de que este orden societario apareció y se desarrolló en el oriente: Egipto, Mesopotamia, China y la India.

<sup>31</sup> Wittfogel, Karl, ob., cit., p. 25

religioso y de relaciones de orden civil. Entonces, las ciudades Estado se conformaron en un primer momento en una especie de confederación, por lo que “no tenía el derecho de intervenir en los negocios particulares de cada uno de estos pequeños cuerpos; nada tenían que hacer al interior de una familia y no era juez de lo que en ella ocurría. De este modo se vislumbraba que la ciudad confederada se creó a partir de varios grupos constituidos antes de ella y, sin embargo, ésta los dejaba subsistir”<sup>32</sup>.

Al margen de lo anterior, los miembros de las ciudades Estado, independientemente de su pertenencia a una u otra tribu, compartían algunos aspectos tales como el idioma, la religión, los dioses (cuando eran reconocidos por todos), y la base de la organización económica que en ese entonces era la agricultura.

#### **1.2.2.1.1 La ciudad Estado en Grecia**

Grecia tuvo su origen en las corrientes migratorias provenientes del norte, organizadas en diversas tribus, las cuales se instalaron en lugares ya ocupados por otros pueblos<sup>33</sup>. Esta circunstancia provocó un choque y fusión de culturas por lo que no se pasó de un grado de organización política no estatal al Estado de forma automática, en el proceso hubo influencias extranjeras que determinaron de algún modo su transformación, por ello no puede considerársele como un Estado originario.

Las comunidades ocupadas se encontraban constituidas en clanes o gens, integrados en tribus errantes que reconocían un ascendiente o un origen común. Tenían jefes por lo que existía una cierta centralización de la autoridad aunque no disponían de fuerza pública permanente ni habían institucionalizado el poder. La autoridad no se centraba en una sola persona sino que se dividía en varios jefes. Se reconocía el consejo de ancianos, al cual acudían los representantes de distintos grupos de la tribu. Sus costumbres organizacionales permitían un alto grado de participación colectiva en los asuntos públicos y en la toma de decisiones que en un momento determinado podrían afectar a la comunidad<sup>34</sup>.

Una aportación emblemática de los griegos, concretamente de los atenienses, es la democracia directa, la cual se desarrollaba por medio de “La Asamblea”, que era una institución popular o democrática conformada por todos los ciudadanos libres que tenían derecho a participar en ella, lo que sucedía a partir de los veinte años. Dicha

---

<sup>32</sup> Aguilar Balderas, Lidia ob., cit., p. 13

<sup>33</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 50

<sup>34</sup> *Ídem*.

Asamblea resolvía en última instancia los asuntos que podían ser de tipo judicial, administrativo o legislativo, levantando simplemente la mano. Ante tal hecho de intervención en la vida pública, “la educación del ciudadano para la virtud se convirtió en el fin último de la polis, a la vez que en el deber supremo del ciudadano”<sup>35</sup>.

A pesar de ello, la democracia “en muchos casos fue representativa, había cargos que no estaban en manos del pueblo reunido en asamblea, de tal forma que ciertas funciones eran ejecutadas por magistrados electos, además de que la mayor parte de los cometidos que no realizaba la asamblea eran asignados a ciudadanos electos por sorteo”<sup>36</sup>.

Los atenienses tenían por costumbre hacer una rotación de los cargos públicos, el mandato duraba aproximadamente un año. Antes de ocuparlo debían someterse a una prueba de aptitud y a una investigación. Cualquier ciudadano con treinta años cumplidos que no tuviera privación de sus derechos civiles podía participar en la elección. Se suponía que todos los que tuviesen la capacidad de ejercer el cargo y reunían las condiciones económicas necesarias debían ser considerados iguales y sólo la suerte podía garantizar una auténtica e imparcial elección<sup>37</sup>.

Como es fácil deducir, los ciudadanos de la polis griega eran preparados para servir al Estado, era su principal actividad, a grado que “el individuo no tenía esfera individual de derechos propios, sino que se encontraba totalmente sumergido dentro de la organización política y su libertad se explicaba solamente en tanto participe en el poder del Estado”<sup>38</sup>.

Otra aportación importante de la cultura griega para la política es la creación de la institucionalidad gubernamental como tal, independiente de los hombres que ocuparan los cargos, esto es, “las funciones públicas ya no son concedidas a las personas como patrimonio sino a cualquier ciudadano que pudiera realizarlas sucesivamente mediante la renovación en los cargos”<sup>39</sup>. El término ciudadano adquiere su exacta dimensión en la polis griega ya que las actividades se realizaban

---

<sup>35</sup> Porrúa Pérez, Francisco, ob., cit., p. 54

<sup>36</sup> Aguilar Balderas, Lidia, ob., cit., p. 16

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 17

<sup>38</sup> Porrúa Pérez, Francisco, ob., cit., p. 55

<sup>39</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 54

con su cooperación voluntaria, además de permitir su participación en los asuntos públicos.

#### **1.2.2.1.2 La Civitas en Roma**

Con la palabra Civitas, designaban los romanos al conjunto de ciudadanos que constituían la ciudad, esto es, la Civitas eran los ciudadanos. Bajo esta forma de organización cambió el contexto de la asociación, mientras que en la polis era de índole eminentemente social, en la Civitas era jurídica, dándole un verdadero sentido al concepto de vivir en comunidad. Esto es, mientras los griegos organizaron a la población desde una perspectiva social, como agrupamiento estructurado de individuos, los romanos tomaron tal estructura para darle la ordenación jurídica necesaria para asegurar la subsistencia de la organización.

La Civitas vino a constituirse como una estructura de avanzada para su época, a grado que se le califica como la más civilizada, en relación a las anteriores, incluso se le considera como el antecedente inmediato del Estado moderno. A guisa de ejemplo cabe destacar el hecho de que como una forma de limitar el poder del monarca instituyeron el Senado, órgano colegiado que sancionaba las leyes y manejaba el presupuesto. Además, la ciudad romana tenía un amplio grado de autonomía para el Gobierno de los asuntos locales, a imitación del Senado de Roma, los municipios contaban con Senados municipales formados por los aristócratas locales.

La formación del Estado romano se dio, al igual que en Grecia, por la interacción de los distintos grupos humanos que organizados en forma similar a las de las antiguas tribus se encontraban asentados en el territorio de lo que a la postre sería Roma. “Reconocían un solo jefe que ejercía funciones militares, civiles y religiosas; contaban con un consejo de los representantes de las gens y con una asamblea pública”<sup>40</sup>.

La distribución de la sociedad en clases se determinaba en función a su capacidad económica, formándose grupos a los que se les denominó centurias<sup>41</sup>, las que fueron utilizadas con posterioridad para fines electorales, puesto que se votaba por

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 67

<sup>41</sup> La centuria se determinaba con base en el censo o registro de los habitantes y sus bienes.

centurias para elegir cónsules y magistrados, amén de que dictaban leyes de carácter general. El voto no era en lo individual sino que se atribuía uno por cada centuria, independientemente del número de sus miembros, hecho que le daba una gran ventaja a las clases superiores porque contaban con el mayor número de centurias, por lo que bastaba, pues, que se pusieran de acuerdo entre ellas para tomar decisiones.

Contrariamente a lo sucedido con los griegos, en Roma no floreció la democracia como forma de Gobierno. Este inicio como una aristocracia, la que se transformó en una oligarquía, para finalmente acabar en un Gobierno unipersonal.

### **1.3 Teorías que explican el origen del Estado**

Las teorías que intentan explicar la génesis del Estado son fundamentalmente cuatro. La primera es la naturalista, se basa en el Derecho Natural. Sus principales exponentes son San Agustín y Santo Tomás de Aquino. La segunda es la sociológica o contractualista, sustentada en las ideas de Rousseau, Hobbes y Locke, de que el hombre se ve en la necesidad de suscribir un contrato o pacto social en el que renuncia a su libertad natural a cambio de protección, solidaridad y ayuda. La tercera es la jurídico racional, que sostiene que el Estado es una consecuencia del Derecho. Hans Kelsen es su principal ideólogo. La cuarta y última es la que sostiene que el Estado surge como un medio de control de la clase económicamente superior. Carlos Marx es su exponente.

El aspecto en el que convergen las teorías señaladas es en el hecho de que el Estado es una idea surgida para satisfacer, fundamentalmente, cuatro necesidades dependientes, secuenciales y sinergizadas entre sí que padecía el ser humano: organizarse social, jurídica, política y económicamente. En otras palabras, como consecuencia de la evolución y de la vida en común el hombre crea al Estado como forma de organización social, jurídica, política y económica, y además, como organismo facultado para utilizar el poder y la coacción. Por ello, el Estado es un instrumento al servicio de su creador, del hombre.

#### **1.3.1 Naturalista**

La teoría naturalista, también llamada del origen divino, se soporta básicamente en tres premisas sobre las cuales gira la esencia de la tesis: el Derecho Natural, la

existencia de factores sobrenaturales y la potestad divina. El Derecho Natural, “como conjunto de principios morales previos a cualquier autoridad que rigen en cualquier lugar y momento de la historia, de los que se derivan parámetros de justicia o virtud personal”<sup>42</sup>, es considerado por muchos como el Derecho justo, o al menos como sinónimo de justicia. Es por ello que el orden normativo emanado de él se embebe de tales principios, haciendo que la ley sea justa, por naturaleza, lo que facilita en grado sumo su acatamiento.

Dada su característica de justeza, el Derecho Natural vale por sí mismo, por lo que es colocado no sólo por encima del Derecho Positivo sino que incluso se le considera como la fuente material que lo nutre<sup>43</sup>. En virtud de lo anterior, el natural es un Derecho que vale y existe por una serie de factores y elementos que parten del interior de los hombres, buscando la recta ordenación de su conducta en pro de una mejor organización social, política, económica y desde luego jurídica. Es por eso que el maestro Eduardo García Máynez lo denomina con total atingencia como un orden intrínsecamente justo<sup>44</sup>.

Esta teoría también es conocida como “Del Origen Divino” porque sostiene que una divinidad, Dios, creó al Estado y al poder político<sup>45</sup>.

En sí, la teoría pondera tres supuestos: primero, la supremacía de la Ley de Dios, de donde se colige que la Ley natural está sobre la positiva, es decir, sobre la de los hombres; segundo, a no reconocer más poder que el que derive de Él, así que los gobernantes ordenan en base a una ley divina, la que a su vez los legitima como delegados de Dios; y tercero, quizá la más controvertida, a encontrar no en el raciocinio sino en la fe la explicación a todo aquello que se nos revela como verdad. Dicho en otros términos, a tener por cierto aquello que nos consta por el solo hecho de ser afirmado por quien lo refiere a Dios.

A pesar del dogmatismo con que esta teoría fue creada, no cabe duda que busca la consecución y realización de un orden natural que conduciría a los hombres a un mundo supra terrenal. Con ese orden natural se logrará el bien público temporal ya

---

<sup>42</sup> Álvarez, Mario I. *Introducción al Derecho*. México: Mc Graw-Hill, 1995. p. 70

<sup>43</sup> García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Cuadragésima cuarta edición. México: Porrúa, 1992. p. 40

<sup>44</sup> *Ídem*.

<sup>45</sup> Serra Rojas, Andrés, ob., cit., pp. 156-157

que en la organización tendrá que prevalecer la virtud y la justicia como medio para alcanzar el fin deseado, a la luz de los principios y valores esgrimidos por la religión cristiana.

San Agustín, obispo de Hipona, representante de la patrística<sup>46</sup> y uno de los principales exponentes de la teoría en comento, afirma que dada la existencia del alma, “que preconiza una vida ultraterrena, a las comunidades estatales reales o temporales las consideraron como organizaciones efímeras o transitorias supeditadas a la gran comunidad religiosa, carácter que se atribuyó a la Iglesia”<sup>47</sup>. Tal afirmación generó la superioridad jerárquica del orden divino o ley de Dios sobre la ley terrenal, o lo que es lo mismo, la supremacía de la Iglesia sobre el Estado.

San Agustín habla de un Estado ideal, celestial, creado por la voluntad de Dios y formado sólo por quienes hubiesen practicado las enseñanzas de Cristo. En contraposición considera que los Estados creados por la voluntad del hombre son temporales, que están viciados por el pecado y que sólo aspiran a una felicidad hedonista, para lo cual forman gobiernos que la fomentan y protegen, en otras palabras, buscan la felicidad temporal y no la eterna, la que sólo se logra después de la muerte y arribando a la ciudad de Dios<sup>48</sup>.

Entonces, “San Agustín sostiene el origen divino del Estado y la necesidad natural humana de su existencia; considera que sí existe un poder coactivo, centro del mismo, se debe al pecado, en el sentido de que el hombre por su libertad puede actuar en forma correcta o bien puede alterar el orden y causar daño a sus semejantes y esto hace necesaria esa coacción, en vez de que los hombres se sometan espontáneamente a las normas estatales”<sup>49</sup>.

Otro destacado exponente de la teoría naturalista fue Santo Tomás de Aquino, filósofo fundador de la corriente de pensamiento escolástica<sup>50</sup> denominada Tomista. Al igual que Aristóteles, consideraba al hombre como un animal político que requería

---

<sup>46</sup> Doctrina que estudia la vida y obra de los padres de la Iglesia Católica. se ocupó sobre todo de la apología o defensa del cristianismo frente a las religiones paganas primero y las sucesivas interpretaciones heterodoxas que darían lugar a las herejías luego. Su nombre deriva de los padres de la Iglesia, los teólogos cuya interpretación dominaría la historia del dogma.

<sup>47</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 196

<sup>48</sup> Porrúa Pérez, Francisco, ob., cit., p. 72-73

<sup>49</sup> *Ídem.*

<sup>50</sup> Doctrina filosófica, enseñada en las escuelas y universidades de la Edad Media que intentaba explicar los dogmas de la religión católica mediante las ideas de algunos filósofos griegos como Aristóteles.

del Estado para desarrollarse y cumplir con sus deberes humanos frente a sus semejantes<sup>51</sup>. Pensaba que la formación del Estado se debía a la sociabilidad natural del hombre para satisfacer sus necesidades temporales y espirituales.

A diferencia de las ideas de San Agustín que colocan al Derecho Natural por encima del Derecho terrenal, Santo Tomás habla de un equilibrio, de una armonización. “Intenta realizar una síntesis universal, fundada en la armonía y la coincidencia. Dios y la naturaleza, la fe revelada y el conocimiento racional, los dones naturales y la obra de la gracia divina en el hombre, no se oponen, sino que se armonizan y complementan. La fe es la realización plena de la razón”<sup>52</sup>.

Destaca que el Estado busca como fin último el bien común<sup>53</sup>, objetivo que debe ser visualizado como preponderante por los gobernantes para que su quehacer se encamine precisamente a su consecución. Para ello, las sociedades “deben organizarse por la ley que Santo Tomás define como cierta ordenación de la razón en vista del bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad”<sup>54</sup>. Esto es, la ley humana debe promulgarse por los gobernantes mirando siempre el bien común.

Es por esto que la Ley:

...debe escribirse no para el interés de algún particular, sino para el bien de la comunidad agregando que las leyes injustas pueden serlo de dos maneras: primera, en cuanto contradicen el bien del hombre, del modo antes dicho: sea contra su fin, como cuando el legislador impone ciertas cargas a los súbditos que no son necesarias para el bien común, sino que se encaminan a satisfacer ciertos intereses o cierta vanagloria; o bien contra la potestad del legislador, cuando éste sobrepasa el límite de su autoridad; o finalmente por la forma, como cuando se reparten las cargas entre todos de manera no proporcional, aun cuando tales cargas sean para el bien común<sup>55</sup>.

Para el tomismo, la mejor forma de Gobierno es la monarquía por el hecho de parecerse al Gobierno del reino de Dios, en lo referente a que ambos tienen una sola potestad. Sin embargo, debe complementarse con una participación de la aristocracia y de la democracia con lo que en realidad se habla de un Gobierno mixto

---

<sup>51</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 198

<sup>52</sup> Serra Rojas, Andrés, ob., cit., p. 173

<sup>53</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 198

<sup>54</sup> *Ídem.*

<sup>55</sup> *Ídem.*

en el que los aristócratas y el pueblo actúen como contrapeso del monarca<sup>56</sup>. Con tal perspectiva es evidente su oposición al Gobierno absolutista porque consideraba que al paso del tiempo degeneraría en tiranía. Es por todo esto que “basa la necesidad del Gobierno en la naturaleza social del hombre, y la organización del Gobierno en la superior sabiduría y moralidad del gobernante en beneficio del gobernado”<sup>57</sup>.

En lo que respecta a la ley natural, Santo Tomás de Aquino, al igual que San Agustín, afirma que no está escrita en códigos sino que se encuentra inmutable en la mente y en el espíritu de cada miembro de la comunidad. Le asigna la siguiente definición y características:

Es una ordenación objetiva, inmutable, universal, cognoscible e indeleble. Sus características son: 1. Es objetiva, porque es independiente de la voluntad de los sujetos en cuanto a su realidad existencial, 2. Es inmutable, porque deriva del orden eterno establecido en todos los seres y por ello no varía nunca, 3. Es cognoscible, porque el entendimiento del hombre en forma innata la descubre dentro de sí mismo, 5. Es indeleble, porque permanece sin borrarse jamás en la realidad, en el entendimiento de los hombres, 6. Es universal, porque se aplica a todos los seres racionales<sup>58</sup>.

### **1.3.2 Contractualista**

Ésta teoría parte del hecho de que existe un grado de raciocinio y conciencia de los hombres, quienes deciden salir de un estado salvaje y primitivo suscribiendo un convenio o pacto social en el que renuncian a su libertad natural<sup>59</sup> a cambio de una libertad basada en el Derecho y en las leyes; en otras palabras, con el convenio emigran de la condición de vida primitiva a la condición de vida civilizada.

Desde la perspectiva de la teoría, lo que impulsa a los hombres a convenir en tal pacto es la necesidad elemental que todo ser humano tiene: la de sobrevivir, lo que sólo lograrían, así lo entendieron, con una adecuada organización social, política, jurídica y económica.

Felipe López Rosado señala que “esta doctrina estima que la vida social no es sino la manifestación de una voluntad de los individuos, el resultado de un acuerdo que se ha producido entre ellos. En su origen los hombres vivieron aislados. Un día

---

<sup>56</sup> Serra Rojas, Andrés, ob., cit., p. 173

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 174

<sup>58</sup> Porrúa Pérez, Francisco, ob., cit., p. 81

<sup>59</sup> La libertad natural es la que no tiene por límite más que las fuerzas del individuo, en contraposición a la libertad civil, la cual está limitada por la voluntad general.

reconocieron los inconvenientes de ese régimen, que oponía los unos a los otros y les dejaba sin defensa contra las fuerzas y las otras especies animales. Convinieron asociarse. Es de tal contrato del que nació la sociedad”<sup>60</sup>.

Los contractualistas sostienen, pues, que el Estado es creación de un cúmulo de voluntades consientes de satisfacer una necesidad primigenia.

Jean Jaques Rousseau es el principal exponente de la teoría del pacto social. Reconoce la libertad natural del hombre aunque sostiene que se encuentra encadenado por todas partes debido a la necesidad de un orden social<sup>61</sup>. Sin embargo, tal sujeción es relativa puesto que el orden es construido a través de consensos entre los mismos hombres, los cuales buscan modificar la ley del más fuerte por la ley del Derecho.

Para Rousseau, a través de Senior:

El objeto del contrato parte del hecho de que el hombre no siempre ha vivido en sociedad, hubo una época en que vivió en lo que él denomina un estado de naturaleza, pero los diversos problemas con que se enfrentaba el ser humano para subsistir, como la lucha con las fuerzas naturales y la defensa necesaria contra los animales u otros hombres, mueven a los hombres a salir de ese estado de naturaleza aislado y concertar un convenio o contrato a partir del cual los hombres convienen en sociedad o asociados. Se unen para resolver mejor sus problemas de la vida<sup>62</sup>.

El ginebrino considera que con el contrato social se superan las desigualdades naturales con las que nacen los hombres, haciendo que prevalezca la igualdad convenida o pactada para que así todos los individuos gocen de los mismos beneficios de la convención.

Para Thomas Hobbes, el objeto del pacto social tiene otra perspectiva:

La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder

---

<sup>60</sup> López Rosado, Felipe, ob., cit., p. 56

<sup>61</sup> Rousseau, Jean-Jacques, ob., cit., p. 58

<sup>62</sup> Senior, Alberto F., ob., cit., p. 159

visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observación de las leyes de naturaleza<sup>63</sup>.

Desde la visión Hobbseniana<sup>64</sup> existe un Derecho de Naturaleza que le es propio a cada hombre, y lo conceptualiza como una facultad que se tiene para usar el poder como se quiera, de valerse de cualquier medio y de hacer lo necesario para conservar la vida. Para el ejercicio de tal facultad es indispensable ser libre para hacer lo que se desee. Sin embargo, en la ausencia de límites en el hacer, los hombres se encuentran en situación de guerra, razón por la cual deben renunciar a esa libertad, siendo el contrato el medio más eficiente para hacerlo ya que todos transfieren su voluntad a una persona o asamblea de personas con el poder suficiente que los mantenga sujetos a un orden, lográndose con ello paz y armonía. Así pues, el pacto social de Hobbes diría así: “autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera”<sup>65</sup>. La unión de personas derivada de esta forma da paso al gran Leviatán.

Para John Locke, los hombres suscriben un contrato social con la intención de crear no una forma de organización superior, sino para constituir un juez que resuelva los conflictos que se susciten y coadyuve en la preservación de la vida de los hombres. Considera que el pacto es una transición del estado de naturaleza a un estado civil o de orden social.

Se trata pues de hacer un contrato que funde un orden social o civil que atienda exclusivamente a suplir esas carencias del estado de naturaleza, es decir, aplicar una justicia o una autoridad que diga, en caso de choque entre dos individuos, qué se debe hacer.

Por consiguiente, siempre que cierta cantidad de hombres se unen en una sociedad, renunciando cada uno de ellos al poder ejecutivo que les otorga la ley natural en favor de la comunidad, allí y sólo allí habrá una sociedad política o civil<sup>66</sup>.

Para Locke el contrato es limitado, solo circunscrito al mantenimiento del orden y la paz porque con él no se transfieren la totalidad de los derechos sino solamente

---

<sup>63</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Segunda edición. (Traducción y prefacio: Manuel Sánchez Sarto). México: Fondo de Cultura Económica, 2012. p. 137

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 138

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 141

<sup>66</sup> [En línea: 19/03/2013]. Disponible en: [http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff\\_mo\\_16\\_c.html](http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff_mo_16_c.html)

aquellos que sean lo indispensables para lograr la convivencia, así que el hombre seguía siendo libre, de conformidad con el derecho natural.

Analizadas las tres visiones contractualistas aquí anotadas, podemos concluir que en todas existe un pacto de transferencia consiente de la voluntad, de la libertad y del poder a un representante quien ejecutará lo necesario para mantener la armonía social a través de la concentración de esfuerzos. Asimismo, el contrato social representa una evolución o transición del Estado de naturaleza o primitivo a otro denominado civil o de orden social, en el cual no gobierna el más fuerte sino el que tiene la razón, dicho esto por el Derecho. El fin último o social del contrato es la superación de necesidades, diferentes según el teórico analizado: para Rousseau, la defensa contra las fuerzas naturales, los animales y otros hombres; para Hobbes, el acabar con la autodestrucción generada por las guerras que sostienen los hombres en su afán de hacer lo necesario para sobrevivir; y para Locke, la de constituir un juez que garantice la convivencia solucionando los conflictos.

### **1.3.3 Jurídico racional**

De ésta teoría se desprende indefectiblemente que las agrupaciones sociales se transforman en organizaciones estatales cuando crean un Derecho positivo en torno al cual se conforma la unidad de los hombres y regula su conducta, de tal suerte que a éste no sólo se le identifica con aquél, sino que incluso es condicionante de su propia existencia. Hans Kelsen, principal exponente de la teoría en comento considera “que el Estado es un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad”<sup>67</sup>.

El uso del término “unidad”, es fundamental dentro de la teoría jurídico racional puesto que con ella se hace alusión a que la teleología del acto de agrupamiento, esto es, la unificación de las voluntades de los hombres en busca de un fin específico está regulada mediante normas que encausan su actuación dentro de la comunidad estatal; “en términos generales, la comunidad se configura como una estructura de conducta orientada con sentido y la comunidad estatal, en particular, se constituye

---

<sup>67</sup> Kelsen, Hans, ob., cit., p. 21

como una estructura de acción jurídicamente organizada. Incluso el Estado mismo no es otra cosa que una unidad de acción jurídicamente organizada”<sup>68</sup>.

Es importante precisar que el hombre que vive en comunidad queda sujeto, por ese sólo hecho, además de a los ordenamientos jurídicos, a una diversidad de ordenamientos normativos (morales, sociales, éticos), que de una u otra forma intentan dominar su voluntad.

Zippelius<sup>69</sup> clasifica tales ordenamientos en jurídicos y extrajurídicos, agrupando en el segundo grupo a los que regulan las relaciones cotidianas: familiares, de amistad o de vecindad, las cuales no son “garantizadas” por el Derecho; su acatamiento depende más de la presión social o de la conciencia. En lo que respecta al primer grupo, a los ordenamientos jurídicos, correspondientes a las normas jurídicas o de Derecho, si están “garantizadas” por el Estado, garantía que se apuntala en la posibilidad de ser impuestas aún en contra de la voluntad de, o de los miembros de la comunidad, esto es, tienen una aplicación coactiva.

Es importante resaltar que “por coercibilidad entendemos la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado”<sup>70</sup>. La posibilidad encuentra su fuerza en el poder de que dispone el Estado, manifestado a través del Derecho, y en el temor a una posible sanción.

La coacción como hecho psíquico es lo que radica en la eficacia de ciertas representaciones de normas, como reglas motivadoras que determinan la conducta efectiva de los hombres; es, por tanto, en un poder real en lo que también se piensa cuando se designa al Estado como organización coactiva. Pero este “poder efectivo” solo puede y tiene que ser predicado fundamentalmente del Derecho; se piensa con ello en la eficacia del orden jurídico, en la eficiencia de las representaciones de las normas jurídicas [...] El llamado poder del Estado no es otra cosa que el poder del Derecho; y no el de un Derecho natural ideal, sino sólo el del Derecho positivo; pues dado que se trata de conducta humana, puesto que se pregunta por las causas de ciertas acciones u omisiones, esa “fuerza” o “poder” eficiente ha de ser de naturaleza psíquica, no puede ser más que motivación<sup>71</sup>.

En términos del jurista Alemán: la eficacia del Estado depende de la eficacia del Derecho, el cual queda garantizado por la posibilidad de su imposición coactiva,

---

<sup>68</sup> Zippelius, Reinhold, ob., cit., p. 47

<sup>69</sup> *Ídem.*

<sup>70</sup> García Máynez, Eduardo, ob., cit., p. 22

<sup>71</sup> Kelsen, Hans, ob., cit., p. 22 y 23

produciéndose entonces en la mentalidad de los destinatarios de la norma la convicción de un comportamiento determinado, motivando al cumplimiento del Derecho, y por ende al del fin mismo del Estado, con la posibilidad de coaccionar sus disposiciones, y con ello impulsar las voluntades de los hombres dentro de los parámetros trazados por el Estado, o lo que es lo mismo, por el Derecho.

El tema de la eficiencia del orden jurídico es complementado por Reinhold Zippelius, quien considera que si bien es cierto depende en gran medida de la imposición coactiva, esta debe ser a través de un procedimiento regulado por el propio Derecho:

La conducta de los sujetos de derecho asociados en un Estado es coordinada y guiada por normas que prevén una probabilidad cierta de ser aplicadas en un procedimiento coactivo jurídicamente organizado. Esta probabilidad es garantizada, en el Estado totalmente organizado, por una estructura de instituciones estatales (tribunales, Ministerio Público, autoridades administrativas, etcétera), organizadas mediante división del trabajo y que se controlan recíprocamente en su funcionamiento ordenado<sup>72</sup>.

El “Derecho garantizado” a que se refiere Kelsen no puede respaldarse en el poder para ser arbitrario, de hacerlo así, el Estado mismo degeneraría en tiranía. Así pues, “garantía” tiene una doble acepción: 1. Para significar su cumplimiento y 2. Para resaltar el hecho de que su imposición se hará observando un procedimiento organizado y regulado por el propio Derecho, con lo que el Estado se convierte en garantista.

Siguiendo con Zippelius:

Un derecho garantizado, esto es, un orden normativo cuyo cumplimiento se había asegurado en forma confiable, normada, institucionalizada, surgió de la mano con el sistema de dominación institucionalizado que denominamos Estado; ambos se corresponden como las caras de una moneda. Estado y derecho garantizado son el resultado de una evolución histórica, el producto de una civilización en marcha, un paso en el proceso de “autodomesticación” de la humanidad<sup>73</sup>.

Así entonces, Estado y Derecho son conceptos indisolubles; el Estado no puede existir sin el Derecho y el Derecho requiere para su existencia del Estado. Incluso el Derecho se perfecciona en la medida en que el Estado evoluciona, precisando que tal evolución debe ser en aras de la consecución teleológica de su creación, lo que

---

<sup>72</sup> Zippelius, Reinhold, ob., cit., p. 48

<sup>73</sup> *Ídem*.

por ende replica en que el Derecho tendrá ese mismo fin. Como vemos, son sinérgicos.

### **1.3.4 De la lucha de clases**

La naturaleza fundamental de ésta doctrina, llamada también marxista en honor a su principal exponente Carlos Marx, encuentra en el antagonismo de las clases sociales el factor detonante para la construcción del Estado. Parte de la idea de que la clase social económicamente poderosa, ante la necesidad de controlar a la clase social económicamente débil crea al Estado para garantizar su supremacía y dominio.

Es importante señalar que “la historia de todas las sociedades que han existido hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada una veces y otras franca y abierta”<sup>74</sup>.

Hans Kelsen<sup>75</sup> menciona dos supuestos en torno a la teoría, que aunque diferentes en su planteamiento convergen en la esencia. La primera señala que el Estado nació cuando dos grupos con intereses y costumbres diferentes se enfrentaron: la horda nómada, dedicada a la caza y guerrera como consecuencia, se enfrenta con el grupo sedentario, agricultor y pacífico. La finalidad de tal esgrima era apropiarse del sobrante del rendimiento del trabajo de los sometidos. La segunda parte no de un enfrentamiento sino de la secuela que trajo consigo el tránsito de una forma de desarrollo económico a otro: de la caza a la ganadería; o de una economía agraria a otra industrial. El resultado de tal transición fue que unos se adueñaron de los medios de producción por lo que el Estado surge para garantizarles tal estado de cosas de una manera pacífica; más aún, los marxistas sostienen que “el Gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Karl/ Marx Frederich Engels. *El papel del Trabajo en la Transformación del Mono en Hombre. Manifiesto del Partido Comunista. Ideología Alemana*. México: Colofón S.A., 2008. p. 123

<sup>75</sup> Kelsen, Hans, ob., cit., p. 32 y 33

<sup>76</sup> Marx Karl/Frederich Engels, ob., cit., p. 126

Así pues, el origen del Estado, y por ende de las instituciones que aparecen con él, lo encontramos en la necesidad de alcanzar y mantener el control económico de un estrato que no quiere permitir que el otro se acerque siquiera.

Incluso Marx, en el prefacio de la contribución a la crítica de la economía política [1859], escribe que estudiando a Hegel llegó a la convicción de que las instituciones jurídicas y políticas tienen sus raíces en las relaciones materiales de existencia que Hegel comprendía bajo el nombre de sociedad civil; de esto deriva la consecuencia de que la anatomía de la sociedad hay que buscarla en la economía política<sup>77</sup>.

La conceptualización que Marx tenía de la “sociedad civil” es explicada por Bobbio:

La sociedad civil de Marx es la que, especialmente después de Hegel y de la interpretación de los textos de Hegel de parte de la izquierda hegeliana, adquirió el significado de “sociedad burguesa” en el sentido propio de la sociedad de clase, y que la sociedad burguesa en Marx tiene como sujeto histórico la burguesía, una clase que realizó su emancipación política liberándose de las ligaduras del Estado absoluto y contraponiendo al Estado tradicional los derechos del hombre y del ciudadano que en realidad fueron los derechos que desde entonces protegieron los propios intereses de clase [...] La emancipación política fue al mismo tiempo la emancipación de la sociedad burguesa<sup>78</sup>.

De este modo, y en el contexto de la teoría en comento, al desaparecer la forma de producción feudal<sup>79</sup> y surgir la propiedad privada aparece, como consecuencia la estratificación social, provocando con ello que la sociedad se dividiera en dos grupos heterogéneos: los detentadores de los medios de producción, del capital (los burgueses), y los que al carecer de lo anterior aportaban lo único que tenían, la fuerza de su trabajo (el proletariado), quienes se enfrascaron en una constante lucha, a grado que puede afirmarse que “todas las sociedades anteriores han descansado en el antagonismo entre las clases opresoras y oprimidas<sup>80</sup>”.

En tal contexto, el Estado es un instrumento de dominación hecho a la medida de quienes ostentan el poderío económico. Fue creado precisamente para lograr que la lucha de clases resulte estéril, para que el poder de que dispone sea utilizado para mantener el statu quo.

---

<sup>77</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 46

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 47 y 48

<sup>79</sup> Marx, en el Manifiesto del Partido Comunista menciona que la Revolución francesa abolió la propiedad feudal en provecho de la propiedad burguesa.

<sup>80</sup> Marx Karl/Frederich Engels, ob., cit., p. 137

No obstante lo anterior, “ese aparato coactivo que constituye el Estado es un medio específico técnico-social para fines harto diversos, y puede servir tanto para el mantenimiento de una explotación injusta del hombre por el hombre, cuanto para suavizarla y aun suprimirla por entero, convirtiéndose en protector de la propiedad colectiva de los medios de producción”<sup>81</sup>. Esto último puede lograrse solamente a través de un verdadero equilibrio en el ejercicio del poder.

El Estado surge, pues, “como un conjunto organizacional perceptible a partir de tres presupuestos fundamentales. Primero, un medio ambiental o territorio que presente condiciones favorables para el desenvolvimiento de la organización política. Segundo, un nivel cuantitativo poblacional apto para la cooperación de alta escala que haga factible los primeros logros de la civilización. Tercero, cierto grado de desarrollo tecnológico”<sup>82</sup>.

Estos son los elementos que se consideran previos al nacimiento del Estado, es decir, los elementos básicos para su existencia.

También son imprescindibles los llamados elementos constitutivos, los cuales son: la finalidad, que es la cooperación colectiva con propósito de beneficio común; el bien público, como consecuencia inmediata de la teleología del Estado, es decir, como el resultado irrestricto del conjunto de acciones realizadas por el ente; la autoridad, con facultades de organizar e imponer coactivamente al elemento humano sus disposiciones; el poder centralizado, como atributo indispensable para garantizar, a través de la amenaza, y en su caso, del uso de la fuerza pública la consecución del fin último del Estado; y finalmente la organización, como instrumento para lograr una mejor eficiencia en el uso de los medios y recursos con que se cuenta.

Eduardo Andrade considera que los rasgos característicos de la organización estatal son:

1. La organización centralizada de las actividades económicas: es decir, una unidad de estructuración y regulación de la capacidad de producción y distribución de bienes de una comunidad.
2. Una nítida separación entre gobernantes y gobernados, entre quienes asumen la función de dirigir a la colectividad y quienes son dirigidos.
3. La existencia de una fuerza pública permanente que asegure el cumplimiento de las disposiciones de los gobernantes.
- 4.

---

<sup>81</sup> Kelsen, Hans, ob., cit., p. 33

<sup>82</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 39

Una conciencia colectiva que se traduce en el reconocimiento de símbolos comunes que legitiman el papel de la autoridad centralizada<sup>83</sup>.

Es importante resaltar que lo que le da coherencia a la existencia y funcionamiento del Estado es la conciencia colectiva, entendida como el conocimiento razonado de que la conducta social debe orientarse hacia lo dispuesto por la autoridad. “Se trata, por ende, de una conducta regulada, de una conducta que sigue una regla o norma y ello supone, lógicamente, la existencia de esa pauta, regla o norma de aplicación general”<sup>84</sup>. En otras palabras, es necesario empatar los comportamientos de las masas por medio de las normas de conducta que emite la autoridad.

## 1.4 El poder

### 1.4.1 Concepto

El concepto que más se utiliza para describir lo que es el poder es sin lugar a dudas el del sociólogo alemán Max Weber, para quien el poder es “la posibilidad de que una persona, o varias, realicen su propia voluntad en una acción en común, aun contra la oposición de otros participantes en la acción”<sup>85</sup>. Para Tomás Hobbes<sup>86</sup>, el poder es el instrumento de que se vale el hombre en el presente para obtener un bien manifiesto en el futuro. Tal instrumento puede ser natural o instrumental.

Debe resaltarse el hecho de que el poder es una circunstancia por la que se intenta someter la conducta de las personas, por lo que está presente en toda interacción social.

El poder es, pues, un atributo inherente, imprescindible y necesario para cualesquier tipo de formaciones no sólo sociales sino políticas, como lo es el Estado, puesto que es “algo que sirve para alcanzar lo que es objeto de nuestro deseo [...] Consiste en la producción de los efectos deseados”<sup>87</sup>. Por tanto, representa una herramienta vital para alcanzar una homogenización de las conductas de quienes quedan inmersos en tales organizaciones porque “el poder no es otra cosa que la seguridad que hay en la conformidad de la voluntad propia con la acción ajena”<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> *Ídem.*

<sup>84</sup> Rodríguez Lapuente, Manuel, ob., cit., p. 27

<sup>85</sup> Weber, Max. *Estructuras de Poder*. México: Editorial Universidad Juárez del Estado de Durango, 2001. p. 39

<sup>86</sup> Hobbes, Tomás, ob., cit., p. 67

<sup>87</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 103

<sup>88</sup> De Gorostiza, Manuel Eduardo. *Cartilla Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 80

Eduardo Andrade Sánchez considera que el poder tiene varias manifestaciones:

Poderío: se caracteriza por la capacidad del agente para actuar sobre las conductas de los demás y está basado en el uso de la fuerza. Mando: es una forma de poder que se sustenta básicamente en la normatividad, recurriendo a la amenaza de sanciones para producir un efecto en la conducta. Influencia: tiene su base más sólida en una motivación psicológica y subjetiva por parte del sujeto cuya conducta se condiciona o induce. Autoridad: se presenta sólo como capacidad potencial, en virtud de la cual unos hombres asumen un determinado comportamiento inducidos por el de la autoridad que les sirve de modelo ejemplar<sup>89</sup>.

Entonces, el poder es una circunstancia de hecho que permite, aun en contra de otra u otras voluntades, la obtención de ciertas acciones o abstenciones, encaminadas a lograr un fin o deseo trazado en una realidad anhelada por quien lo detenta, valiéndose para ello de los más diversos medios, los cuales van desde la coacción hasta la motivación, todos encaminados a convencer, y si esto no es posible, a inducir las voluntades de los hombres.

#### **1.4.2 El poder del Estado**

El Estado, como forma de organización político-social, requiere necesariamente del atributo del poder para someter las conductas de las personas a un determinado proceder, para encausar las voluntades hacia un determinado objetivo y para garantizar el cumplimiento y satisfacción de la realidad proyectada en la mente del Estado como fin político y social; en otras palabras, el Estado requiere del poder para provocar el comportamiento requerido, ya que “es un medio poderoso para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer obediencia”<sup>90</sup>. El poder que es ejercido en tales términos recibe el nombre de poder público o político, del cual se señalan ciertas características fundamentales que lo diferencian de cualquier otro:

1. Su ejercicio corre a cargo del Estado, quien lo ejerce en exclusiva a través de órganos determinados que tienen la posibilidad de hacer uso de una fuerza, también llamada pública. Bobbio<sup>91</sup> refiere tal exclusividad como un rasgo distintivo del poder político, siendo además, el punto de inflexión para mutar del estado de naturaleza al

---

<sup>89</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. Segunda edición. México: Harla, 1990. p. 63-64

<sup>90</sup> Serra Rojas, Andrés, ob., cit., p. 292

<sup>91</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 109

Estado civil, en virtud de que en aquel cada cual utilizaba a su libre arbitrio su fuerza y, en éste, es el soberano -el Estado- a quien le corresponde su aplicación.

2. El poder público es superior a cualquier otro que pudiera existir de hecho o de derecho dentro del Estado. Esta, más que una característica es una condición imprescindible que permite garantizar la prevalencia de la voluntad estatal sobre las otras que existen al interior de la organización, las cuales, indudablemente cuentan con un grado de poder.

3. El Estado es, en palabras de Max Weber<sup>92</sup>, el detentador del monopolio de la coacción física legítima, entendida ésta como la posibilidad de imponer, unilateralmente, las medidas pertinentes para lograr el cumplimiento de las disposiciones normativas de quienes no lo hacen de manera espontánea.

4. El objetivo de tal ejercicio no es otro que lograr el bien común. Debemos recordar que el Estado fue constituido para la satisfacción de las necesidades individuales que se convierten en colectivas una vez lograda la unión; así que toda la actuación del ente debe ir encaminada, precisamente, a la satisfacción de tales necesidades para así, lograr el bien público como fin último del Estado.

Es pertinente cimentar desde ahora que por bien común debe entenderse aquel bienestar que produce el ideal y total respeto a los Derechos Humanos (libertad e igualdad) por parte del Estado, sin dejar de incluir los llamados Derechos Sociales. Sin embargo, debe reconocerse que tal ideal aún está lejos de alcanzarse, pero cuando éstos son observados al menos en una mínima parte podemos afirmar que estamos en camino de lograr el objetivo de la consecución del bien común. De esto hablaremos un poco más adelante.

A quedado ya establecido que cualquier tipo de organización tiene un fin u objetivo trazado al momento de constituirse. El Estado, al ser una forma de organización social y política tiene, desde luego, una teleología. Ahora bien, para la consecución de tal finalidad es menester que todos los habitantes del Estado coadyuven a alcanzarlo. No obstante, la realidad indica que la cooperación no se da de manera voluntaria, por lo que debe tenerse previsto el uso de la fuerza pública para que así

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 110

quede garantizado el adecuado y hasta forzoso acatamiento de las medidas dictadas por los órganos de Gobierno.

“En esta forma establecemos la necesidad de una institución gobernante en el Estado y afirmamos que la cooperación libre de los individuos es una mera ilusión. La misión coordinadora del Estado implica que éste puede imponer obligatoriamente sus decisiones; para ello necesita tener poder”<sup>93</sup>.

En éste mismo orden de ideas, el ejercicio del poder público debe ser responsable y democrático. De no serlo así, indudablemente se convertirá en tiránico o despótico. Además debe ser eficaz, esto es, cumplir con el objetivo de su existencia, que es el contribuir a mantener al alcance la consolidación de la sociedad como tal, esto es, garantizar la paz y estabilidad, y desde luego, lograr el bien común.

Reinhold Zippelius considera:

El Estado, en tanto que estructura organizada de poder y acción, tiene como función garantizar una convivencia ordenada en forma segura sin contradicciones, y, en especial, la paz y la seguridad jurídica. Sólo puede efectuar está función un orden de la conducta eficaz y homogéneo. Según se dijo, la eficacia específica del orden jurídico de la conducta radica en la probabilidad cierta de imponer la obediencia a sus normas en un procedimiento coactivo, jurídicamente organizado. Es condición esencial de la homogeneidad del orden jurídico de la conducta el que un poder central de ordenación disponga del instrumento de regulación normativa<sup>94</sup>.

Por las características y vocación de la fuerza pública es necesario considerar dos aspectos de gran trascendencia en el uso de tal instrumento: primero, debe vigilarse que su ejecución quede circunscrita exclusivamente a la cristalización del bien común y no al de unos cuantos que detentan el poder; y segundo, deben establecerse con toda claridad y precisión ciertos controles que eviten al máximo el abuso de tan evidente y desigual poderío en detrimento del principio de la democracia.

De Gorostiza previene:

El Estado debe usar su fuerza como medio solo de obtener el fin propuesto: esto es, debe de emplearla siempre en la protección y beneficio de todos [...] Y como el interés es el móvil conocido de todas las acciones humanas, se sigue de ahí que cuando mayor sea el interés

---

<sup>93</sup> Porrúa Pérez, Francisco, ob., cit., p. 297

<sup>94</sup> Zippelius, Reinhold, ob., cit., p. 52

que tenga un gobierno en usar bien de la fuerza pública, mayor seguridad habrá de que no abusará de ella. La primera pues de todas las operaciones que haya que practicar para establecer diques contra el abuso de la fuerza pública, cuando el gobierno usa de ella, es no confiar sus elementos a otras manos que a las interesadas en el buen uso<sup>95</sup>.

A lo largo de la historia contemporánea se han llevado al cabo innumerables esfuerzos para lograr lo anteriormente señalado, siendo uno de ellos el de dividir el poder.

### **1.4.3 La división del poder**

El estudio de la llamada teoría de la división de poderes muestra que a lo largo de la historia del pensamiento político se han dado dos explicaciones diferentes en torno a la división del poder. La primera es de índole operacional; parte de una división de funciones, mientras que la segunda parte de una necesidad de limitación en su ejercicio.

La idea de dividir el poder se remonta a la Grecia clásica, en el pensamiento de Aristóteles, quien consideraba la división como un tema esencial para el buen funcionamiento de cualquier régimen. Tal circunstancia, consideraba el filósofo, debía ser tomada en cuenta por el legislador<sup>96</sup>.

De lo anterior se desprende que el impulso de tal medida obedece a un intento de especialización de la compleja función pública, lo que solo se lograría a través de una distribución de funciones clara y específica entre los diversos órganos creados dentro de un Estado, evitando con ello que quedara a cargo de uno solo la ejecución de la compleja actividad pública.

La idea de dividir el poder para acotarlo aparece en el pensamiento político como una alternativa encaminada a detener el inmenso poder que ostentaba el Rey bajo el régimen de Gobierno monárquico absolutista, en donde gobernaba ejerciendo las tres funciones consideradas hasta entonces como básicas dentro de la forma de organización estadual: legislar, administrar e impartir justicia.

Para los impulsores de esta visión resultaba sumamente arriesgado que el poder fuese detentado por un sólo hombre. John Locke, uno de sus principales exponentes afirmaba: “Para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar

---

<sup>95</sup> De Gorostiza, Manuel Eduardo, ob., cit., p. 64 y 65

<sup>96</sup> Aristóteles, ob., cit., p. 183

la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a aferrarse al poder”<sup>97</sup>. Por su parte, el Barón de Montesquieu consideraba que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él<sup>98</sup>, por lo que es necesario “combinar los Poderes, regularlos, temperarlos, hacerlos actuar, dar un contrapeso a cada uno de ellos para que pueda resistir a otro; se trata de una obra maestra de legislación que no sucede comúnmente y sólo inusualmente se le deja hacer a la prudencia”<sup>99</sup>.

Cabe señalar que de conformidad al principio de la indivisibilidad es incorrecto hablar de división de poderes. El poder es uno e indivisible, por lo que es necesario hablar de división de competencias o de actividades. Jellinek, citado por Eduardo García Máynez, vierte una explicación al respecto que justifica lo aquí advertido “al decir que cada órgano estatal representa, en los términos de sus competencias, el poder del Estado. Así pues puede haber una división de competencias, sin que el poder resulte compartido. Sea cual fuere el número de los órganos, el poder estatal es siempre único”<sup>100</sup>.

Entonces, con la división del poder se produce una conveniente escisión que permite conformar más de un poder, evitando de este modo el monopolio de su ejercicio. Pero además se logra conformar una especie de pares de la misma importancia y estatus jerárquico, hecho que resulta de gran relevancia y trascendencia puesto que permite que los poderes se sirvan “de contrapeso”, utilizando la expresión de Montesquieu, así como de validantes de las decisiones de los otros poderes. Lo anterior indudablemente redundará en un mayor control de la actuación de quienes tienen como tarea ejercer el poder.

Uno de los principios inspiradores de la misma teoría de la división de poderes, el de los “frenos y contrapesos” (checks and balances), desarrollada por el constitucionalismo norteamericano, no prevé la autonomía recíproca, sino el mutuo control de los órganos estatales, con la finalidad de que se genere una efectiva

---

<sup>97</sup> Carbonell, Miguel/Pedro Salazar. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*. México: Universidad Autónoma de México, 2006. p. 5

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 10

<sup>99</sup> Salazar Ugarte, Pedro. *La Democracia Constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006. p. 88

<sup>100</sup> García Máynez, Eduardo, ob., cit., p. 106

limitación del poder<sup>101</sup>.

La limitación efectiva se prevé alcanzarla mediante una serie de mecanismos de control, validación y autorización que generen una interdependencia en el quehacer funcional de los poderes que provoque, por un lado, un accionar condicionado a la discusión, al análisis y, en su caso, a la aprobación de la decisión que se pretende llevar al cabo, y por el otro, a una sinergia entre los poderes, de tal suerte que el funcionamiento de uno estará condicionado a la actuación de al menos otro poder. La intención manifiesta en tan complejo procedimiento no es otro que cada poder sirva de freno para cuando se pretenda, expresa o tácitamente, violentar el orden jurídico normativo.

#### **1.4.4 Nuestra postura**

Las instituciones son organismos o estructuras que a través de mecanismos claramente regulados e interrelacionados cumplen con satisfacer en una época y momento determinado una necesidad de índole eminentemente social y política. Para lograr el cumplimiento cabal de lo anterior, es menester que la institución se adecúe a cada realidad que se vive, para así, ser congruente con su propia naturaleza y perdurar en el tiempo.

La división del poder es una institución que ha estructurado a través de procedimientos objetivamente normados al poder público, dividiéndolo. En un primer momento se dijo que había que dividirlo tantas veces como funciones tendría que realizar el Estado; era una idea que buscaba la especialización. Posteriormente y en franca adecuación a una nueva realidad, la de la monarquía absoluta, la noción establece que es necesario escindirlo para que cada parte resultante sirva de contrapeso a las demás. Es una concepción inclinada a lograr el control del poder.

En épocas más recientes sirvió también para consolidar el llamado Estado de Derecho al garantizar el principio de legalidad e imparcialidad por la distinción misma de las funciones a que Norberto Bobbio se refiere<sup>102</sup>, sin dejar de lado lo que Bruce Ackerman<sup>103</sup> considera como los ideales legitimadores de la división del poder: la

---

<sup>101</sup> Córdova Vianello, Lorenzo. *Derecho y Poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*. México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 2009. p. 94

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 101

<sup>103</sup> Ackerman, Bruce. *La nueva División de Poderes*. México: Fondo de Cultura Económica. 2007. p. 19

democracia, la competencia profesional y la protección e implementación de los Derechos Humanos.

Del tema de la democracia nos ocuparemos un poco más adelante. En relación a la segunda aspiración, el autor en comentario sostiene que “las leyes democráticas seguirán siendo puramente simbólicas a no ser que los tribunales y las burocracias puedan implementarlas de una forma relativamente imparcial”<sup>104</sup>. Pero además de la imparcial implementación es necesaria la libertad al momento de su elaboración, esto es, que en la etapa de iniciación, discusión y aprobación de la ley no intervenga la influencia de otro u otros poderes que puedan sesgar la voluntad legislativa en provecho no del pueblo sino de una persona o grupo. Por lo que respecta a la tercera aspiración, sabemos que los Derechos Humanos son limitaciones a la actuación del Estado, así que si no está garantizada la división de poderes difícilmente podrán ser implementadas por el poder encargado de hacerlo, y menos aún crearse organismos autónomos garantes de la observancia y respeto de los derechos naturales del hombre.

Entonces, los tres ideales a que se refiere Ackerman como aspiraciones de la división de poderes son vitales para el buen funcionamiento de un Estado, a grado de que “si uno faltara, la regla democrática y la administración profesional pueden convertirse fácilmente en motores de la tiranía”<sup>105</sup> porque ambas serían ficticias. Una democracia que no reposa en la libertad de quienes tienen la atribución de ejercer una función de Estado no merece llamarse democracia sino demagogia.

Sin embargo, la libertad de que hablamos debe quedar sujeta a dos principios fundamentales: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad. “El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial: tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. El primero confirma la supremacía de la ley el segundo garantiza la aplicación efectiva”<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> *Ídem.*

<sup>105</sup> *Ídem.*

<sup>106</sup> Salazar Ugarte, Pedro, ob., cit., p. 89

Como corolario de lo expuesto en este apartado se afirma que la división del poder es una institución que garantiza en grado sumo la seguridad jurídica de los miembros de la organización estadual al permitir el libre ejercicio de las funciones que cada poder tiene encomendadas, dentro de las que podemos señalar la de servir de límite en el ejercicio de la parcela de poder que como función le corresponde a cada una de las partes resultantes de la escisión del supremo poder público.

Cabe mencionar que no obstante la limitación apuntada, la división de poderes no es rígida sino flexible, esto es, debe existir entre ellos una coordinación, una colaboración que asegure la unidad del aparato estatal. Además, cada poder realiza funciones que materialmente corresponderían a otro, pero que formalmente le son propias a su competencia; por ejemplo, formalmente el Legislativo expide disposiciones de observancia general a las que se les denomina leyes, pero materialmente juzga (juicios de procedencia) y administra recursos. El Ejecutivo formalmente administra, pero materialmente juzga (los tribunales administrativos y agrarios están bajo su égida), y expide disposiciones de observancia general (decretos y reglamentos). El Judicial formalmente juzga, pero materialmente administra sus recursos y expide disposiciones de observancia general (jurisprudencias y acuerdos).

Sin embargo, colaboración no significa intromisión, es decir, ningún poder puede arrogarse facultades que en exclusiva le correspondan a otro por disposición constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación clarifica el anterior apunte a través de la tesis de jurisprudencia de la novena época: P. /J. 78/2009, tomo XXX, de julio de 2009; página 1540.

Así, la mejor manera de garantizar una adecuada división de poderes es incorporando el principio en el derecho, o sea, en la Carta Magna, ya que es el documento que garantiza el adecuado ejercicio del poder al establecer mayores límites para evitar que éste se desfase, en otras palabras, el derecho manifestado a través de la Constitución evita que el poder sea arbitrario, amén de que si no lo incorpora, el principio de la división de poderes, no puede hablarse de una verdadera Constitución, según se desprende de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

## 1.5 El Derecho

### 1.5.1 Naturaleza

Para arribar a una noción que mejor explique lo que es el Derecho, tomaremos como referencia la llamada Teoría Tridimensional del Derecho<sup>107</sup>, en la que es considerado como un fenómeno que se bifurca en tres dimensiones: en hecho social, en norma jurídica y como valor. Su estudio es abordado a la luz de una perspectiva científica, y desde dos niveles de conocimiento o estudio.

Comenzaremos con la perspectiva científica. Esta lo hace en términos de la ciencia jurídica (Teoría General del Derecho y Filosofía del Derecho), y a través de otras ciencias sociales (Sociología, Historia, Antropología, Psicología, Ciencia Política, Economía, Filosofía, quedando comprendida dentro de ésta última la Ética y la Lógica), a las que se les denomina disciplinas o ciencias auxiliares del Derecho. En cuanto a los niveles de conocimiento y estudio, son el fáctico o positivo: cómo es o se presenta el Derecho (el ser), y el filosófico: cómo debe o debería ser (el deber ser).

Desde la dimensión fáctica, el Derecho es un fenómeno social que se interrelaciona con otros fenómenos sociales, como los económicos y políticos, sin dejar de lado los religiosos, culturales, axiológicos y de herencia, que también influyen en el ser de la sociedad, y por ende, en el ser del Estado. “Recaséns sostiene que esta dimensión comprende los hechos sociales en los que se gesta y produce el Derecho, así como los modos humanos de comportamiento en los que realmente se cumple y se lleva a cabo”<sup>108</sup>.

Por lo que respecta a la dimensión normativa, el Derecho se ocupa de regular las conductas sociales que los miembros de la organización estatal deben asumir, reflejándose como un conjunto de normas coactivas que prescriben la conducta social debida. Ahora bien, las normas jurídicas no son enunciativas, son prescriptivas e impositivas, esto es, ordenan sin condición y obligan a su cumplimiento total. En palabras del maestro García Máynez<sup>109</sup>, son juicios normativos obligatorios que

---

<sup>107</sup> Álvarez, Mario I., ob., cit., p. 48 y ss.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 50

<sup>109</sup> García Máynez, Eduardo, ob., cit., p. 3 y ss.

buscan provocar un comportamiento imponer un deber, es decir, crean “la necesidad de una acción por respeto a la ley”<sup>110</sup>.

En cuanto al significado que en la dimensión axiológica se le da al Derecho, podemos resumirlo diciendo que el Derecho es un valor. Ahora bien, a la luz de la teoría que sirve de referencia, “la dimensión axiológica se ocupa del análisis de la doble dimensión valorativa del Derecho. Esto es: el Derecho como valor; que surge de su sola presencia en sociedad, como generador, inicialmente de valores jurídicos cuyo carácter es instrumental (orden, seguridad e igualdad); y, el Derecho en tanto portador de valores superiores, como la vida, la dignidad humana, etc.”<sup>111</sup>.

Resulta de vital importancia comprender en toda su magnitud la teoría tridimensional; en ella se vacía el exacto significado de lo que representa el Derecho como elemento del Estado. El referirse a él como un fenómeno social implica, en un primer momento, que resulta de la propia relación interpersonal de los hombres, por lo que su contenido es el resultado de la realidad que se vive. Por tanto, el Derecho es finito, inacabado, como finita e inacabada es la sociedad, Este hecho incuestionable provoca que de una manera constante las normas e instituciones tengan que reestructurarse para regular la nueva realidad social a través de la dimensión normativa, creando las normas imperativas y coactivas que encaucen la conducta de los hombres por el derrotero que marque el Derecho, pero sin perder de vista el aspecto valorativo imprescindible que debe permear en toda sociedad organizada como Estado, sin el cual no tendrán sentido aspectos tales como la justicia, bien común, ética, ideología, igualdad, postulado, principio, teleología.

### **1.5.2 Definición**

Edgardo Peniche López considera que el Derecho “consiste en un vasto conjunto de reglas dirigidas a organizar las sociedades proyectándolas hacia una convivencia pacífica; reglas estas que puedan ser escritas o no, pero que de todos modos viven en la conciencia del hombre honesto y de los pueblos que tienden a perfeccionarse”<sup>112</sup>. También le atribuye al Derecho una misión y un fin específicos,

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 8

<sup>111</sup> Álvarez, Mario I., ob., cit., p. 56

<sup>112</sup> Peniche López, Edgardo. *Introducción al Derecho y Nociones de Derecho Civil*. Vigésimo octava edición. México: Porrúa, 2003. p. 15

siendo estos, respectivamente: ordenar la convivencia sobre bases de equilibrio y disciplina, realizándolos en forma justa<sup>113</sup>.

Por su parte, para Mario Álvarez, “el Derecho es un sistema normativo de regulación de la conducta social, producido y garantizado coactivamente por el poder político de una autoridad soberana, que facilita y asegura la convivencia o cooperación social, y cuya validez (obligatoriedad) está condicionada por los valores jurídicos y éticos de los cuales es generador y portador, respectivamente, en un momento y lugar histórico determinados”<sup>114</sup>. Debe resaltarse el hecho de que la validez del Derecho la sostiene Álvarez no en la coacción, pues esta sólo asegura su eficacia, sino que surge de las razones morales que lo sustentan, de los valores en los cuales se asienta<sup>115</sup>.

Traemos a colación la definición del maestro Andrés Serra Rojas, quien lo define como un “producto, fenómeno, hecho social, que se manifiesta bajo la forma de un conjunto de reglas sociales, aseguradas por un mecanismo de coacción socialmente organizado, que traduce las exigencias de una comunidad determinada, encaminada a ordenar y dirigir la conducta de los hombres”<sup>116</sup>. Además, el autor en referencia le atribuye al Derecho con gran atingencia una acepción de justeza o rectitud, clarificando con ello lo que es de cada quien, incluyendo lo que le pertenece a la sociedad como conjunto<sup>117</sup>. Tal reconocimiento al ente colectivo implica que puede ser oponible, el Derecho, al Estado, sirviendo como límite en la actuación de éste.

Tomando como soporte las anteriores definiciones diremos que el Derecho es un conjunto de normas, principios, valores e instituciones que indican lo que a cada quien le corresponde en lo individual y en lo colectivo, asegurando la observancia de sus disposiciones sobre la base de la coacción de valores jurídicos, éticos y morales incrustados en la conciencia de los hombres, lo que garantiza la justicia, y por ende, la convivencia social.

---

<sup>113</sup> *Ídem.*

<sup>114</sup> Álvarez, Mario I., ob., cit., p. 61

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 64

<sup>116</sup> Serra rojas, Andrés, ob., cit., p. 314

<sup>117</sup> *Ídem.*

### 1.5.3 El Estado de Derecho

Una vez que ha quedado conceptualizado lo que debemos entender por Estado y por Derecho, corresponde ahora determinar el entreveramiento que necesariamente debe construirse entre ambos para cimentar un sólido sistema de Gobierno que coadyuve a que en México se logre un mejor equilibrio en el ejercicio del poder y se consolide como Estado de Derecho, dicho en otra forma, para crear un sistema que nos transite hacia la democracia como sistema de vida.

El antecedente del Estado de Derecho lo ubicamos cuando se unen dos o más tribus para conformar confederaciones; entonces, “la necesidad de conciliar el Gobierno del conjunto con el Poder de cada jefe de clan o tribu, hace que aparezca la necesidad de tener una normatividad cierta, general e igualitaria. En principio surge el Consejo Federal como autoridad mediadora; pero después adquiere poderes plenos”<sup>118</sup>. El ejercicio de tales poderes evolucionó; comienza por recomendar sanciones aplicando la costumbre; luego autorizando la venganza privada; después pone fuera de la ley a los delincuentes, pudiendo incluso matarlos o hacerlos esclavos; para finalmente asumir el monopolio de la coacción aplicando penas públicas. Es aquí (como ya lo señalamos anteriormente), cuando surge el Estado de Derecho<sup>119</sup>.

Es oportuno precisar que el Derecho debe ser identificado también como un instrumento de control del poder del Estado, esto es, como un mecanismo que somete la actuación de los poderes públicos bajo parámetros que evitan que su actuación se convierta en tiránica, garantizando el cabal disfrute del cúmulo de derechos que le son reconocidos al individuo. Así las cosas, la universalidad del Derecho abarca a la totalidad de los individuos miembros del Estado, entendidos en su doble calidad: como gobernados y como gobernantes; en el primero, regulando las relaciones interpersonales entre pares, y en el segundo, entre la autoridad y los ciudadanos.

Dicho lo anterior, ahora corresponde construir una noción de lo que es un verdadero Estado de Derecho.

---

<sup>118</sup> Castellanos Goüt, Milton Emilio. *Del Estado de Derecho al Estado de Justicia*. Segunda Edición. México: Porrúa-Universidad Autónoma de Baja California, 2009. p. 35

<sup>119</sup> *Ídem*.

Para José de Jesús Gudiño Pelayo<sup>120</sup> el Estado de Derecho es un estatus, calidad que debe reservarse para aquel que reúna las cuatro condiciones siguientes:

1. Que se rija por el principio de legalidad, el cual suele enunciarse en una fórmula sencilla: las autoridades sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido u ordenado, mientras que los particulares tienen delimitado su ámbito de libertad por todo aquello que no les está prohibido ni ordenado. Éste tan sólo es el primer requisito.
2. Que se organice con base en el principio de la división de poderes, mismo que se ha concebido desde sus orígenes como garantía a la libertad de los gobernados.
3. Que establezca de manera expresa las prerrogativas y derechos fundamentales de los que toda persona, por el sólo hecho de serlo, es titular, oponibles al poder público y a los demás gobernados, a los que también se denomina “derechos humanos”, y “derechos del hombre” en la Constitución de 1857.
4. Que instituya un sistema eficaz de medios de defensa a disposición de los particulares y de los diversos protagonistas políticos, para garantizar en la práctica la vigencia de los anteriores principios.

Milton Emilio Castellanos Goüt advierte con puntual precisión acerca del Estado de Derecho:

Originalmente él fue concebido como el Estado sometido al Derecho. El Estado cuyo ejercicio de poder está regulado y limitado por la ley; El Estado donde existe el imperio de la ley; el Estado con controles y regulaciones para gobernantes y gobernados claramente señalados en la ley positiva.

Y en buena medida sigue siendo concebido así en la actualidad; pero sin dejar de precisar la corrección que el depósito de la soberanía; entonces reservada a los órganos representativos; ahora rescatada para el pueblo mediante las fórmulas de la acción política concreta -sufragio, plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, planeación democrática y revocación de mandato-, que transforman el sistema democrático representativo en sistema democrático participativo<sup>121</sup>.

Es innegable que el Estado de Derecho es un nivel, un estatus que alcanza toda aquella organización estadual que se rige por el recto sendero de la ley<sup>122</sup>, que se

---

<sup>120</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Laberintos de la Justicia*. México: Editora Laguna S.A de C.V., 2007. p. 54-55

<sup>121</sup> Castellanos Goüt, Milton Emilio, ob., cit., p. 43

<sup>122</sup> La verdadera ley, dice Cicerón a través de Francisco Porrúa, no es arbitraria invención del ingenio humano, ni mandato de los pueblos, sino un algo eterno que rige al mundo y con su sabiduría impera o prohíbe.

organiza bajo el principio de la división de poderes, que reconoce y garantiza un cúmulo de derechos en favor de la población, poniendo incluso a su alcance mecanismos idóneos para que verdaderamente sean derechos subjetivos, amén de hacer realidad la democracia directa, esto es, el ejercicio de la soberanía por parte de su titular, el pueblo. También debe incorporar la serie de principios identificados por Zippelius como “instrumentos encaminados a impedir la expansión totalitaria y, en general, el ejercicio sin control del poder del Estado”<sup>123</sup>.

Resulta necesario complementar el alcance que Zippelius le da a la expresión “principio” con la de Alexy, para quien son “mandatos de optimización, esto es, normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas”<sup>124</sup>.

Así entonces, un Estado de Derecho es aquel que dispone de un marco normativo creado atendiendo a la necesidad de someter a los gobernantes y gobernados al principio de legalidad jurídica y axiológica, lo que permitirá limitar el ejercicio del poder para evitar su abuso, a la vez que asegure la libertad del individuo, en un equilibrio nutrido en la ley, en principios, valores e ideales, lo que redundará en la mejor consecución del fin último del Estado.

## **1.6 El Estado Constitucional**

La búsqueda de los hombres porque los principios del Estado de Derecho apuntados por Zippelius y Robert Alexy fuesen palmarios, amén de alcanzar en la realidad de hecho la igualdad y la libertad convenida en el pacto social, provocó que se rehicieran política y jurídicamente para conformar, tomando como savia los postulados del Estado de Derecho, uno superior, el Constitucional, el cual se organiza, estructura y se guía bajo los parámetros y directrices de una Ley Suprema, a la que por lo común se le denomina Constitución. Debe resaltarse que tal documento no debe limitarse a fijar la forma en que habrá de organizarse políticamente el Estado, también debe reconocer y prescribir un cúmulo de Derechos

---

<sup>123</sup> Zippelius, Reinhold, ob., cit., p. 276

<sup>124</sup> Elizondo, Macarita/Raúl Montoya. *Control Constitucional en Materia Electoral*. México: Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2007. p. 71

en favor de los hombres, estableciendo además una serie de mecanismos que garanticen su respeto y cabal ejercicio.

Milton Emilio Castellanos Goût señala:

La aparición del Estado Constitucional obedeció a la necesidad de lograr igualdad sustancial y procesal de derechos en general; quedando especialmente sujetos los gobernantes al imperio de la ley; limitándose en su actuación sólo a aquello que expresamente le atribuya el propio orden jurídico; el cual tiene como punto de partida el respeto, protección y garantía de los derechos Humanos, como límite franco al ejercicio del poder político, el cual funcionará de manera dividida para evitar su concentración [...] Se consolida así la filosofía del constitucionalismo y del Estado Constitucional Democrático; esto es el Estado fundamentado en una Constitución escrita<sup>125</sup>.

Es importante precisar que un Estado Constitucional no es aquel que se circunscribe a limitar la actuación de los gobernantes al imperio de cualquier Ley. En un Estado Constitucional es necesario que la Ley emane de una Constitución, producto de la manifestación popular, esto es, que los ciudadanos participen en su creación a través de formas efectivas de democracia directa; que en la Ley se reconozcan los Derechos Humanos y Sociales como condición para lograr la igualdad que él enarbola, incluyendo desde luego los adecuados medios que los hagan efectivos. Además, la Ley debe encausar la conciencia, y por ende la voluntad de los gobernados a la observancia de la Constitución (y a sus principios), provocando con ello la útil reflexión tanto para dirigentes como para dirigidos de que habrá de interpretarse siempre buscando el mayor beneficio para la persona, advirtiendo que el extremo en el uso y abuso de tal prerrogativa, o la no observancia de tales postulados, hará que el Estado Constitucional sea una simulación.

Como se puede apreciar con total claridad, “en el espíritu [...] unánime de los pueblos, una Constitución debe ser algo mucho más sagrado todavía, más firme y más inmovible que una ley ordinaria”<sup>126</sup>. Esto se explica porque la Constitución es, además de suprema, fundamental, provocando con ello “una fuerza activa que hace, por un imperio de necesidad, que todas las leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean lo que realmente son, de tal modo que, a partir de ese

---

<sup>125</sup> Castellanos Goût, Milton Emilio, ob., cit., pp. 40-41

<sup>126</sup> Lasalle, Ferninand. *¿Qué es una Constitución?* México: Grupo editorial tomo, 2009. p. 48

instante, no puedan promulgarse [...] aunque se quisiera, otras cualquiera”<sup>127</sup>.

Por su parte, Paolo Comanducci expone magistralmente la diversidad de significados del vocablo “Constitución”. Hoy puede hablarse de al menos cuatro modelos: el axiológico como orden, el descriptivo como orden, el descriptivo como norma y el axiológico como norma<sup>128</sup>. Por lo que abona a un mejor entendimiento de lo que aquí se discute, nos referiremos solamente al cuarto modelo.

De conformidad con el modelo axiológico como norma, la Constitución aparece cargada con un alto valor intrínseco por lo que representa un valor por sí misma, hecho que la distingue otros documentos normativos y de la Ley. Comanducci lo asienta en los siguientes términos:

- a) La constitución se sitúa en el vértice de la jerarquía de las fuentes y, además, modifica cualitativamente esa jerarquía. El “leycentrismo” del modelo estatal francés es sustituido por la omnipresencia de la constitución, que informa por sí misma a todo el sistema: por ejemplo, toda la legislación es entendida como actuación de la constitución y se interpreta a la luz de la constitución. Ya no resulta posible concebir los sistemas jurídicos como sistemas exclusivamente dinámicos: se entienden más bien como sistemas estáticos.
- b) La constitución es un conjunto de normas. Sin embargo, no sólo contiene reglas, sino también principios, que son los que la caracterizan. Estos principios son formulados necesariamente de modo expreso, y pueden ser reconstruidos tanto a partir del texto como prescindiendo de él.
- c) La constitución tiene una relación especial con la democracia, en un doble sentido: 1) hay una conexión necesaria entre (una concepción de la) democracia –la democracia como isonomía- y constitución (no puede haber constitución sin democracia, ni democracia sin constitución; y 2) la constitución funciona necesariamente como límite de la democracia entendida como regla de mayoría.
- d) La constitución funciona como puente entre el derecho y la moral (o la política), ya que abre el sistema jurídico a consideraciones de tipo moral, en un doble sentido: 1) los principios constitucionales son principios morales positivizados; y 2) la justificación en el ámbito jurídico (sobre todo la justificación de la interpretación) no puede dejar de recurrir a principios morales.
- e) La aplicación de la constitución, a diferencia de la ley, no puede hacerse por el método de la subsunción sino que, precisamente por la presencia de los principios,

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 50

<sup>128</sup> Comanducci, Paolo. *Constitución y Teoría del Derecho*. (Coordinadores: Rodolfo Vázquez y Ruth Zimmerling). México: Distribuciones Fontamara, 2007. pp. 40 y ss.

debe realizarse generalmente por medio del método de la ponderación o del contrapeso<sup>129</sup>.

Lo expuesto nos da la claridad suficiente para sostener que la Constitución tiene una parte jurídica, normativa, prescriptiva y descriptiva; y otra moral, ética y de principios, sólo que ambas no se bifurcan sino que se subsumen para asegurar que de ella irradian los valores que son “orientaciones generales hacia aspectos básicos de la vida: principios abstractos que guían la conducta”<sup>130</sup>, buscando la uniformidad de criterios para consolidar un verdadero Estado Constitucional.

Otro aspecto que se nos presenta de una manera por demás contundente es que dentro de un Estado Constitucional la Ley Suprema reviste de un elemento vital al convertirse en el medio que le da unidad. Por tanto, es menester dotarla de una especial rigidez que impida que por decisiones de la mayoría sean violados los principios que le dan soporte.

Al respecto, Luigi Ferrajoli habla de “La esfera de lo indecible”<sup>131</sup>, para referirse a cuando las Constituciones establecen formas de indecibilidad, las cuales pueden ser absolutas o relativas, según se excluya la reforma constitucional o se prevean para su modificación procedimientos más o menos agravados, estableciendo límites por vínculos normativos impuestos a todos los poderes públicos, incluyendo al Poder Legislativo, por normas de Derecho Positivo de rango constitucional, constituyéndose en principios jurídicos que están en su interior. Además de la prohibición de no hacer, o de hacer con cierto grado de viscosidad, Ferrajoli establece una obligación de carácter positivo, de hacer aquello que no puede dejar de ser decidido, o sea lo que debe ser decidido, atendiendo a los vínculos positivos impuestos a la legislación en garantía de los Derechos Sociales<sup>132</sup>.

Un hecho relevante de la noción de lo indecible del jurista itálico es que ésta se extiende a los poderes privados, léase poderes de mercado, acotándoles su libertad por la sencilla razón de que son “...derechos poderes, es decir situaciones ejercidas, a diferencia de los derechos de libertad, a través de actos jurídicos preceptivos que

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 52-53

<sup>130</sup> Ai Camp, Roderic. *La política en México*. Quinta edición. México: Siglo XXI editores, 2008. p. 109

<sup>131</sup> Ferrajoli, Luigi. *La esfera de lo indecible y la división de poderes*. (Traducción: Miguel Carbonell). México. [En línea: 04/08/13] Disponible en: [www.cecoch.cl/docs/pdf/revista\\_ano6\\_1/Laesfera17.pdf](http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_ano6_1/Laesfera17.pdf)

<sup>132</sup> *Ídem*.

producen efectos también en la esfera jurídica de terceros. Y debe ser por lo tanto, en el Estado de Derecho que no admite poderes absolutos, sometidos a límites y vínculos en garantía de los derechos fundamentales, como sucede con los poderes públicos generados por el ejercicio de los derechos políticos<sup>133</sup>.

Dicho de otra forma, Luigi Ferrajoli propone un constitucionalismo de Derecho Privado para regular los poderes que operan sobre el mercado y que hoy son, en los términos empleados por el jurista italiano, absolutos y salvajes.

A manera de corolario: un Estado Constitucional es aquel que hace depender su unidad de los preceptos, principios y postulados que manan de un texto supremo llamado Constitución, los cuales fueron cimentados con la visión de ordenar jurídica y moralmente a una sociedad a través de la garantía del respeto a los Derechos Fundamentales, a los Derechos Sociales y hasta con la construcción de un Derecho Público Privado, por paradójico que el término pudiese parecer.

---

<sup>133</sup> *Ídem.*

## CAPITULO II

### FORMAS DE GOBIERNO

#### 2. La forma de Gobierno

##### 2.1 Naturaleza

Antes de abordar el correspondiente estudio de la naturaleza de la forma de Gobierno, es importante precisar la diferencia que existe entre forma de Gobierno y forma de Estado. Para ello utilizaremos el método empleado por el maestro Ignacio Burgoa<sup>134</sup>, quien parte de la diferenciación clara, señala el jurista, que existe entre Estado y Gobierno.

El Estado, tal y como ya quedó conceptualizado anteriormente, es una forma de organización política y social que tiene como teleología el bien común, regulado a través de un orden jurídico. “El gobierno, en cambio, es el conjunto de los órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”<sup>135</sup>.

Francisco Porrúa Pérez señala al respecto:

Aun cuando en el lenguaje vulgar se confunden estado y gobierno, no obstante [...] no son términos equivalentes. La palabra “Estado” designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. “Gobierno” se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo. El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, o sea [...] los órganos a través de los cuales éste se manifiesta<sup>136</sup>.

Una vez expuesto lo anterior, podemos sostener que la forma Gobierno es el modo en que va a ser dirigido el Estado, es decir, la manera en que los órganos del mismo lo van a conducir para alcanzar el fin último de la organización política; mientras que la forma de Estado es la centralización o descentralización del poder, es decir, si el Estado tiene una forma de Gobierno centralista o una federal. Debe resaltarse que ambas tienden hacia un mismo objetivo, a la consecución de la teleología del Estado, al bien común, aunque no debemos perder de vista que existen los llamados Estados

---

<sup>134</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 401

<sup>135</sup> *Idem.*

<sup>136</sup> Porrúa Pérez, Francisco, ob., cit., p. 464

despóticos y totalitarios, como los militares y comunistas, que hacen poner en tela de juicio de si realmente el fin del Estado es el bien común. Ambos conceptos, el del Estado como sinónimo de bien común, y el del Estado con fines de represión y de control, serán analizados en el apartado siguiente cuando se estudie el pensamiento político de los clásicos.

Así pues, por forma de Gobierno debemos entender la forma en que el Estado estructura y organiza a sus órganos, también llamados poderes públicos, los cuales ejercerán las funciones en que se materializa el ejercicio de la soberanía, a través de actos dotados de plena autoridad, como manifestación de la voluntad del Estado.

## **2.2 Las formas de Gobierno en el pensamiento político**

### **2.2.1 Platón**

Fundamentalmente Platón habla de las formas de Gobierno en “La República”, obra en la que describe un Estado de armonía y justicia, esto es, un Estado ideal que sólo existe en la imaginación y en el discurso. Para el filósofo griego “los Estados reales son, aunque en diferente grado, corruptos, mientras el óptimo Estado es uno sólo, y no puede ser más que uno porque una sola es la constitución perfecta, los malos Estados son muchos”<sup>137</sup>.

Desde ésta perspectiva tenemos que para Platón la evolución social de que hacíamos referencia en el capítulo anterior no ha sido tal, toda vez que la sociedad no ha logrado constituirse bajo el modelo de lo que él llama “Estado ideal”, el cual se soporta para serlo en dos principios: la justicia y la virtud, siendo la monarquía o la aristocracia las únicas formas que reúnen tales condiciones. Considera, además, que la transición de una forma a otra ha operado porque se provocan nuevos vicios y corrupciones, y no por avances cualitativos en la organización social.

Por tanto, existen formas buenas (ideales) y formas malas (reales) de Gobierno. Dentro de las primeras menciona a la monarquía y a la aristocracia; mientras que la timocracia, la oligarquía, la democracia y la tiranía quedan comprendidas como corruptas. Bobbio resume claramente el pensamiento de Platón.

---

<sup>137</sup> Bobbio, Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p.21

En esencia, [...] para Platón las formas de gobierno son seis, pero, de ellas, dos sirven para designar la constitución ideal y cuatro para indicar las formas reales que se alejan en mayor o menor medida de ésta. De las cuatro constituciones corruptas, la segunda, la tercera y la cuarta corresponden a las formas degradadas de las tipologías tradicionales: la oligarquía es la forma corrupta de la aristocracia, la democracia de la “politeia” -que es como Platón llama al gobierno del pueblo en su forma buena- y la tiranía de la monarquía. La timocracia (de timé que significa honor) es un concepto introducido por Platón para designar una forma de transición entre la constitución ideal y las tres formas malas tradicionales<sup>138</sup>.

Un hecho que no debe pasar desapercibido es que Platón clasifica las formas de Gobierno en buenas o malas no sólo atendiendo a la pregunta: ¿cómo se gobierna?, también toma en consideración la existencia y observancia de “Leyes Razonables”, entendiendo como tales aquellas que tienden al bien común. Zippelius sostiene:

Si no se realiza el ideal del rey sabio [entonces], los gobernantes de las restantes formas de Estado deberán guiarse, al menos, por leyes razonables que atiendan al bien común. En la medida que cumpla con este cometido, el régimen será una monarquía verdadera, esto es, la denominación legítima de un solo individuo, o una tiranía, motivada por la codicia y la ignorancia, en aristocracia (es decir, el gobierno de varios con arreglo a las leyes) o una oligarquía que no tiene respeto por el derecho, será una buena democracia (es decir, el poder del pueblo, conforme a la ley y la justicia) o su forma degenerada, el gobierno del populacho, sin ley ni freno<sup>139</sup>.

También utiliza criterios como el de la violencia y el consenso, el de la legalidad e ilegalidad<sup>140</sup>. Las formas buenas de Gobierno están lejos de fundamentarse únicamente en el imperium para la imposición unilateral de decisiones, por el contrario, se toma en consideración la voluntad de los súbditos para arribar a acuerdos. Además, un buen Gobierno es aquel que es congruente en su proceder con lo estipulado por las leyes, con lo que se asume que una buena forma de Gobierno es aquella que se apega al principio de legalidad, advirtiendo, por supuesto, que deberán ser leyes razonables.

Así pues, Platón es claro en el pensamiento utópico que expresa en su discurso: la forma de Gobierno ideal es aquella en la que imperan una serie de principios y valores como ejes rectores del quehacer del gobernante, quien tiene, además, la obligación de atacar todo aquello que provoque la degeneración del Estado, como lo

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 23

<sup>139</sup> Zippelius, Reinhold, ob., cit., p. 150

<sup>140</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 32

es el vicio y la corrupción. Pero va más allá; en su pensamiento contempla el supuesto, la posibilidad de que el gobernante no reúna tales condiciones de virtuosismo, en cuyo caso tendrá necesariamente que basarse para gobernar en el consenso y en una ley que sea razonable, siendo tal, dijimos, la que ha sido diseñada con la única y clara finalidad de lograr el bien común. Por tanto, en la forma de Gobierno ideal platónica, la voluntad popular, al estar apegada a la ley razonable, es como consecuencia armoniosa y congruente con los fines que persigue el Estado.

### **2.2.2 Aristóteles**

La teoría de las formas de Gobierno de Aristóteles es considerada por muchos teóricos como la teoría clásica; la desarrolló en su obra “La Política”, en la que hace una clasificación bipartita: formas puras o rectas por un lado, y formas impuras o desviaciones por el otro. La dirección dependerá básicamente de hacia dónde están encaminadas: a la búsqueda del bien común o la del interés individual.

“Evidentemente [...] todos los regímenes que buscan el bien común son rectos, según la justicia absoluta; al contrario, cuantos se preocupan sólo del interés personal de los gobernantes son defectuosos y todos desviaciones de los regímenes rectos, pues son despóticos, mientras que la ciudad es una comunidad de hombres libres”<sup>141</sup>.

Para Aristóteles, la forma de Gobierno es algo que le es co-sustancial a la ciudad, a grado de que cuando se altera ésta, la forma de Gobierno, como consecuencia inmediata la ciudad cambia. Lo anterior tiene sentido lógico ya “que toda comunidad y composición es distinta cuando es distinta la forma de su composición”<sup>142</sup>. Así pues, dependiendo del tipo de régimen será la definición que se tenga de la ciudad. Entonces, si una ciudad tiene un régimen bueno, recto, puro, tendremos una ciudad buena, recta, pura; y a contrario sensu, si el régimen es malo, desviado, impuro, la ciudad será mala, con desviaciones e impura.

Por tanto, para Aristóteles:

De entre los gobiernos unipersonales, acostumbramos llamar monarquía la que mira al bien común; aristocracia al gobierno de unos pocos pero más de uno, sea porque gobiernan los mejores o porque se proponga lo mejor para la ciudad y sus miembros; y cuando la mayor

---

<sup>141</sup> Aristóteles, ob., cit., p. 112

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 104

parte gobierna en vista del bien común, recibe el nombre común a todos los regímenes: República. Las desviaciones de los regímenes mencionados son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia y la democracia de la república. La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada hacia el interés del monarca, la oligarquía hacia el interés de los ricos y la democracia hacia el de los pobres; pero ninguno de estos regímenes busca el bien común<sup>143</sup>.

Como se puede apreciar, al igual que Platón considera las preguntas ¿quién gobierna?: uno, pocos o muchos; y ¿cómo gobierna?: mirando por el bien común o por el individual para determinar la forma de Gobierno, y si esta es buena o mala. Ésta última determinación depende en buena parte de la introducción del elemento axiológico que también utiliza el estagirita, elemento que no sólo sirve para distinguir las buenas de las malas, sino para establecer una especie de jerarquización, dependiendo de si son mejores o peores las unas respecto de las otras.

Norberto Bobbio señala respecto de tal jerarquización:

El orden jerárquico acogido por Aristóteles no parece diferente del sostenido por Platón en “El Político” [...] El criterio de jerarquización es el mismo; la peor forma es la degeneración de la mejor, en consecuencia, las degeneraciones de las formas que siguen a la mejor son paulatinamente menos graves. Con base en este criterio el orden jerárquico de las seis formas es el siguiente: monarquía, aristocracia, politia, democracia, oligarquía y tiranía [...] Peor necesariamente es la constitución derivada por degeneración de la primera y más divina de las formas<sup>144</sup>.

En lo que respecta al criterio de distinción, Aristóteles vuelve la mirada hacia la teleología de la unión de los hombres, hacia el interés, que como ya quedó asentado, es individual, pero al agruparse se convierte, debe serlo, en colectivo.

Como consecuencia, subraya Bobbio en alusión al estagirita, “las formas buenas son aquéllas en las cuales los gobernantes ejercen el poder teniendo en mente el interés público, en las malas los gobernantes ejercen el poder de acuerdo al interés individual. Tal criterio está íntimamente vinculado con el criterio que Aristóteles tiene de la polis (o del Estado, en el sentido moderno de la palabra)”<sup>145</sup>.

Es evidente que para el griego la mejor forma de gobierno es la monarquía, esto es, el Gobierno de uno sólo que mira por el bien común. La peor es su deformación, la

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 113-114

<sup>144</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 36

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 37

tiranía, el Gobierno de uno solo que mira por el interés individual. El justo medio de ambos extremos es la *politia*, la peor de las buenas, y la democracia, la mejor de las malas. Es importante precisar que *politia* es un término que significa, según Bobbio<sup>146</sup>, una mezcla entre oligarquía y democracia, una especie de Gobierno de unión entre ricos y pobres, en el que se medie entre los ordenamientos y disposiciones demasiado exigentes en la oligarquía y los demasiado laxos de las democracias para encontrar, a través de una verdadera ingeniería política, un tercero mejor que ambos.

Por tanto, y atendiendo a la costumbre del estagirita de encontrar el equilibrio de las cosas, la *politia* o democracia (la que mira por el bien común), es la más viable de las formas de Gobierno, ante la polaridad en el extremo que existe entre la ideal y la que no lo es de manera alguna. Parafraseando a Aristóteles, diremos que a *politia* o democracia es la forma de Gobierno más racional.

### **2.2.3 Polibio**

Más que un filósofo Polibio es un historiador, fue el primer autor de la historia universal en el mundo. Escribió, entre otras obras, “La Historia Universal durante la República Romana”. Así pues, abordaremos la visión no de un idealista que mira con el anhelo del querer perfecto, sino con la de quien describe con puntualidad lo que vivió y lo que le contaron quienes lo vivieron<sup>147</sup>. “La característica principal de su pensamiento fue el cuidado y la veracidad que otorgaba a sus conclusiones. Tenía un instinto natural en encontrar la verdad: La verdad, decía Polibio, es expuesta por la naturaleza a los hombres como algo supremo en divinidad y poder, tarde o temprano, la verdad prevalecería sobre cualquier oposición”<sup>148</sup>.

Polibio introduce una serie de cambios de paradigma que es importante analizar en su justa dimensión. De inicio, considera que las formas de Gobierno son siete, tres buenas, tres malas y una mixta<sup>149</sup>, la cual resulta de una combinación de entre las

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 40 y ss.

<sup>147</sup> Polibio emprendía ocasionalmente largos viajes por los países mediterráneos para obtener conocimientos de primera mano sobre lugares históricos. Al parecer, solía también entrevistar a los veteranos de las guerras de Roma para aclarar detalles de los hechos que describía, y consiguió acceso a los archivos para este mismo propósito.

<sup>148</sup> [En línea: 10/09/2012] Disponible en: <http://www.polibio.org/>

<sup>149</sup> Polibio debe ser considerado como el descubridor de los Gobiernos mixtos, no porque los haya creado, sino porque los dio a conocer a la posteridad con su obra.

buenas y las malas, siendo esta, precisamente, la que le toco vivir, y por ende narrar en los siguientes términos:

Como hemos dicho antes, el gobierno de la República Romana estaba refundido en tres cuerpos, y en todos tres tan equilibrados y bien distribuidos los derechos, que nadie, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón; pues si atendemos a la potestad de los cónsules, se dirá que es absolutamente monárquico y real; si a la autoridad del Senado, parecerá aristocrático, y si al poder del pueblo, se juzgará que es Estado popular<sup>150</sup>.

Además, como historiador, es un convencido de que la transición de una forma de Gobierno a otra opera como un proceso cíclico, esto es, que ocurre por el simple transcurso espontáneo y natural de un estado a otro, pero advierte que ocurre alternadamente: buenas y malas, con un orden, para finalmente regresar al inició. El primero que se forma es:

El gobierno de uno o monárquico [que] se estableció sin arte, sólo por impulso de la naturaleza: de éste se deriva y trae su origen el real, si se añade el arte y la corrección. El real, si degenera en los vicios que le son connaturales, viene a parar en tiranía, y de las ruinas de ésta y aquél nace la aristocracia. De ésta, que por naturaleza se inclina al gobierno de pocos, si el pueblo llega a irritar y vengar las injusticias de los próceres, se origina la democracia, y si llega a ser insolente y menospreciar las leyes, se engendra la olocracia o gobierno del populacho. Que es cierto lo que digo, lo conocerá cualquiera fácilmente si reflexiona sobre los principios naturales, origen y alteraciones de cada especie de gobierno<sup>151</sup>.

La teoría de los ciclos polibiano parte de la idea de que las formas de Gobierno adolecen de un mal genético que provoca un desgaste de grandes proporciones, lo que hace necesaria su modificación. La causa de tal inestabilidad es, según la teoría de referencia, porque sus constituciones<sup>152</sup> son simples, esto es, porque tienen formas de Gobierno clásicas en las que el Gobierno se deposita en uno, pocos, o muchos.

Para resolver tal situación, Polibio propone un Gobierno que se construya a través de las tres, al que denomina mixto, explicando su funcionamiento a través del Gobierno constituido por Licurgo.

---

<sup>150</sup> De Megalópolis, Polibio de. *Historia Universal durante la República Romana*. Volumen II. España: Editorial Iberia, 1968. p. 111

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 104

<sup>152</sup> Polibio sostiene que la constitución de un pueblo debe considerarse como la primera causa del éxito o del fracaso de toda acción.

Licurgo [...] formó su república, no simple ni uniforme, sino compuesta de lo bueno y peculiar que encontró en los mejores gobiernos, para que ninguna potestad saliese de su esfera y degenerase en el vicio connatural. En su república estaban contrapesadas entre sí las autoridades, para que la una no hiciese ceder ni declinar demasiado a la otra, sino que todas se hallasen en equilibrio y balanza [...], el miedo del pueblo, que tenía su buena parte en el gobierno, contenía la soberbia de los reyes. Al pueblo, para que no se atreviere contra el decoro de los reyes, refrenaba el respeto del Senado, cuerpo formado de gentes escogidas y virtuosas, que siempre se habían de poner de parte de la justicia. De suerte que la parte más flaca, pero que conservaba en vigor la disciplina, venía a ser la más fuerte y poderosa con la agregación y contrapeso del Senado<sup>153</sup>.

La esencia de la teoría de Polibio la encontramos precisamente aquí, en la narración de una forma de Gobierno que tiende a mantener el equilibrio entre los tres elementos que en ese entonces se disputaban el poder en el Estado romano: el monarca, la aristocracia y el pueblo. Así pues, el Gobierno quedaría depositado, a la vez que dividido, con una doble finalidad: evitar las transiciones de una forma a otra, y equilibrar el ejercicio del poder. Al conformarse el Gobierno con la mezcla de las tres formas puras ya no habrá alternancia y se logrará el equilibrio, así que él, o los que ejercen el poder no lo abusarán.

#### **2.2.4 Nicolás Maquiavelo**

Ahora corresponde estudiar las formas de Gobierno desde la visión de Nicolás Maquiavelo, quien es considerado por muchos como el prototipo del político astuto y sagaz; de ahí la expresión maquiavelismo<sup>154</sup>. Su obra más reconocida es “El Príncipe”, en la cual expone una serie de consejos de cómo podría mantenerse un principado bajo un Gobierno duradero, para lo cual habría que considerar la manera en que ese principado fue adquirido, pudiendo ser, según él, “o hereditario, cuando una misma familia a reinado en ellos un largo tiempo, o nuevos. Los nuevos, o lo son del todo [...] o son como miembros agregados al Estado hereditario del príncipe que los adquiere [...] y se adquieren por las armas propias o por las ajenas, por la suerte o por la virtud”<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 110

<sup>154</sup> El Diccionario de la Real Academia Española define “maquiavelismo”, en alusión a Nicolás Maquiavelo, como un modo de proceder con astucia, doblez y perfidia; como una doctrina fundada en la preeminencia de la razón de Estado sobre cualquier otra de carácter moral.

<sup>155</sup> Maquiavelo, Nicolás, ob., cit., p. 45

Indudablemente que para el cabal logro de lo anterior es de gran importancia la forma de Gobierno que se elija. Maquiavelo considera que son dos las formas que existen: principados y repúblicas<sup>156</sup>. La conformación de una República como forma Gobierno resulta de la fusión que el florentino hace de la aristocracia con la democracia. El criterio de diferenciación entre un principado y una República lo basa en dos elementos: en cuantos se deposita el poder y en quienes participan en la formación de la voluntad del Estado, es decir, en cuantos reside el poder:

O el poder reside en la voluntad de uno sólo, y se tiene el principado, o el poder radica en una voluntad colectiva, que se expresa en un colegio o en una asamblea, entonces se tiene la república en sus diversas formas [...] Lo que cambia en el paso del principado a la república es la naturaleza misma de la voluntad; lo que cambia en el paso de la república aristocrática a la república democrática solamente es la diferente formación de una voluntad colectiva. Una voluntad colectiva, cualquiera que ésta sea, para formarse tiene necesidad de que se respeten ciertas reglas de procedimiento (como por ejemplo la de la mayoría), que no se aplican a la formación de la voluntad única del príncipe, en cuanto ésta se identifica como la de una persona física<sup>157</sup>.

En este mismo orden de ideas, en el capítulo IX de “El príncipe”, el florentino habla del principado civil, el que define como “aquel en que un ciudadano, no por crímenes ni violencia, sino gracias al favor de sus compatriotas, se convierte en príncipe”<sup>158</sup>. Entonces, para la conservación de este tipo de principado sugiere que el príncipe se allegue y conserve el afecto del pueblo, cosa fácil, pues éste sólo pide no ser oprimido<sup>159</sup>.

Por su parte, Bobbio hace referencia a un escrito menor titulado “Discurso sobre la Reforma del Estado de Florencia”, en el que expone que “la causa de los frecuentes cambios de instituciones en Florencia, consiste en no haber sido nunca ni republicanas ni monárquicas con las cualidades genuinas de cada una de estas formas de gobierno; porque se llama monarquía sólida aquella en que la deliberación es de muchos y la ejecución de uno, y no puede ser república duradera aquella en

---

<sup>156</sup> *Ídem.*

<sup>157</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 65

<sup>158</sup> Maquiavelo, Nicolás, ob., cit., p. 93

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 95

que no se satisface la opinión de la mayoría, pues al desatenderla, se arruina el régimen republicano”<sup>160</sup>.

En virtud a lo anterior, una forma de Gobierno para ser duradera debe satisfacer dos supuestos: 1. No generar condiciones de opresión para el pueblo; y 2. Darle la debida participación en el Gobierno.

Es importante señalar que ambos supuestos quedan satisfechos plenamente dentro de un Estado Constitucional de Derecho, porque en él, como lo establecimos ya en el primer capítulo, la Constitución es producto de la participación efectiva y responsable de una población consiente de sus deberes para con el Estado y para con sus conciudadanos, por lo que no se limita a consignar un capitulo de Derechos, léase humanos, sociales y políticos en favor del pueblo, sino que los garantiza a través de Tribunales creados indefectiblemente para salvaguardar su satisfacción.

### **2.2.5 Juan Bodino**

Juan Bodino, pensador, jurista, político y economista francés, aborda el tema de las formas de Gobierno en el libro segundo de su obra “De la República”. A Bodino se le considera como el primer pensador que definió al Estado tomando como base la soberanía. Es importante mencionar que esta idea, la de la soberanía, no se gestó en el pensamiento político sino hasta finales de la Edad Media, como un intento para justificar ideológicamente la supremacía que alcanzó el Rey sobre quienes le disputaban el poder: el Papado, el Imperio y los señores feudales<sup>161</sup>.

La soberanía es un tema toral en el pensamiento de Bodino, así que abordaremos el tópico de una manera muy puntual. Comenzaremos con Felipe Tena Ramírez, quien define soberanía como “la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, concepto negativo que se traduce en la noción positiva de una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional”<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 66

<sup>161</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésimoctava edición. México: Porrúa, 1994. p. 5

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 6

De tal definición se desprenden dos características del poder soberano: la independencia, cualidad de la soberanía exterior; y la supremacía, referente a la soberanía interior<sup>163</sup>.

Por otro lado, Juan Bodino entiende que la soberanía “es el poder absoluto y perpetuo de una República, léase Estado”<sup>164</sup>. De esta definición se desprenden dos elementos a saber: el perpetuo, que significa que es para un periodo indeterminado; y el absoluto, que expresa que quien lo detenta (el Rey en este caso), no está obligado a obedecer las leyes. El político francés ataja la posible controversia que pueda suscitarse por el no acatamiento de la ley por parte del Monarca, aclarando que absoluto no es ilimitado, por lo que el soberano si bien no está sujeto a las leyes humanas si lo está a las naturales y a las divinas, por lo que por encima de su poder está la *summa potestas* de Dios, de quien dependen las leyes naturales y divinas<sup>165</sup>.

Debemos precisar que la soberanía, como poder político supremo, ahora se deposita en el pueblo, único y verdadero soberano, así que el que Bodino haya considerado que el monarca es el soberano, es decir, en quien se deposita la soberanía, es por razones de época y entorno. Aurora Arnaiz Amigo lo explica de la siguiente manera:

Recordemos que en los tiempos de Bodino, siglo XVI, si bien se mencionaba ya la existencia de pueblos, no existía la fundamentación política del pueblo, quizá por ello, Bodino colocó la titularidad de la soberanía en el monarca. Se trataba de que los organismos políticos tuvieran al frente del poder político una sola figura que pudiera contener con éxito al Sacro Imperio Romano, puesto que el emperador de este imperio era una sola persona. En aquellos tiempos las demarcaciones feudales, muchas de ellas subsistentes, los feudos, los títulos nobles, se concentraban en una sola persona llamada príncipe o monarca<sup>166</sup>.

Es innegable que la época y el entorno juegan un papel decisivo en la conceptualización que se tiene de las instituciones. Efectivamente, Francisco Suárez, uno de los representantes más destacados de la escolástica del siglo XVI, bajo otra época y entorno hace un viraje respecto a las ideas de Bodino. Veamos.

Suarez es uno de los primeros autores en establecer una idea similar al contrato social; considera que el Monarca detenta el poder por delegación popular basada en

---

<sup>163</sup> *Ídem.*

<sup>164</sup> Bodin, Jean. Los seis libros de la República. España: Aguilar ediciones, 1973. p. 46

<sup>165</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 81

<sup>166</sup> Arnaiz Amigo Aurora, ob., cit., p. 81

el consentimiento<sup>167</sup>. Empero, resalta que el consentimiento no puede ser una mera convención y le otorga al pueblo el derecho a la revuelta, tildándola de justificada “cuando el Monarca abusa del poder que legalmente detenta y se convierte en tirano, cuando usa el poder para su propio bien y no para el bien común (Bonnun Commune). Sin embargo la potestad de Rebelión no debe llevar a poder ejecutar al Rey en ningún caso”<sup>168</sup>.

Siguiendo con Bodino, su clasificación de las formas de Gobierno es la clásica: monarquía, aristocracia y democracia, tomando como punto de diferenciación en cuantas personas se deposita la soberanía, en una, en una minoría o en una mayoría, quienes por lógica consecuencia tienen la facultad para expedir leyes:

Afirmamos que sólo hay tres estados o tres clases de república, que son: la monarquía, la aristocracia y la democracia. Se denomina monarquía cuando la soberanía reside, como hemos dicho, en una sola persona, sin que participe el resto del pueblo; democracia o régimen popular, cuando todo el pueblo o la mayor parte, en corporación, ostenta el poder soberano; aristocracia, cuando la parte menor del pueblo ostenta en corporación la soberanía y dicta la ley al resto del pueblo, sea en general o en particular<sup>169</sup>.

Ahora bien, Bodino también distingue entre titularidad de la soberanía y su ejercicio, esto es, distingue entre el titular; el monarca por ejemplo, y el que la ejerce, una asamblea popular o aristocrática.

El régimen puede ser monárquico, pero con gobierno democrático, si el príncipe permite participar a todos en las asambleas de los Estados, en las magistraturas, en los oficios, en las recompensas, sin importar la nobleza, las riquezas o el mérito. En cambio puede ser siempre monárquico, pero con gobierno aristocrático, si el príncipe no confiere poder o beneficios más que a los nobles, a los notables o a los más ricos. Igualmente una señoría aristocrática puede tener un gobierno democrático si honores y recompensas son atribuidos equitativamente entre todos los súbditos; con gobierno aristocrático si solamente tales prerrogativas se dan a los nobles o a los ricos<sup>170</sup>.

La esencia de la ideología bodiana radica en que para determinar la forma de Gobierno se debe considerar las voces que manifiestan su voluntad para la conformación del marco jurídico normativo, esto es, el número de individuos que

---

<sup>167</sup> [En línea: 02/11/2013] Disponible en: <http://filosofiadelderechoexternado.blogspot.mx/2009/08/francisco-suarez.html>

<sup>168</sup> *Ídem.*

<sup>169</sup> Bodin, Jean, ob., cit., p. 75 y 76

<sup>170</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 86 y 87

intervienen en la formación de la ley; atributo que le pertenece al depositario de la soberanía, quien para efectos de practicidad puede delegar su ejercicio. También debe resaltarse el hecho de que la deformación no está en el régimen sino en la manera en que se ejerce el Gobierno, dicho en otras palabras; no existen regímenes malos sino malos gobiernos.

### **2.2.6 Montesquieu**

Charles-Louis de Secondat, llamado “El Barón de Montesquieu”, pensador, jurista y parlamentario francés, dedicó cuatro años de su vida a recorrer Europa con la intención de observar las instituciones y costumbres de cada país. Una vez hecho lo anterior hizo una crítica al sistema monárquico absolutista que imperaba en Francia. Montesquieu era un amante de la libertad que se desprende de las leyes<sup>171</sup>, y escribe en 1784 “Del Espíritu de las Leyes”, obra considerada dentro de las principales de la filosofía política. En el libro segundo Montesquieu señala:

Hay tres especies de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico [...] Supongamos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno sólo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno sólo, pero sin ley ni regla, pues gobierna él soberano según su voluntad y sus caprichos<sup>172</sup>.

Es evidente la ruptura de paradigma que de las formas de Gobierno se venía considerando hasta entonces; Montesquieu mezcla dos formas buenas con una mala para formar su tipología, estableciendo como punto de diferenciación la sujeción o no a leyes fijas y preestablecidas. Llama la atención el hecho de que sólo para la monarquía contraponen una forma de degeneración, y no así para la República. Sin embargo, más adelante subsana tal omisión cuando afirma categóricamente que “las democracias llegan a su perdición cuando el pueblo despoja de sus funciones al senado, a los magistrados y a los jueces, cayéndose en el despotismo de todos<sup>173</sup>”.

La parte axiológica de la teoría de Montesquieu se encuentra en la diferenciación que hace de la naturaleza del Gobierno, esto es, de su estructura, de quién gobierna y de

<sup>171</sup> Montesquieu definía las leyes como las relaciones necesarias derivadas de la naturaleza de las cosas; y en este sentido todos los seres tienen sus leyes: la divinidad, el mundo material, las inteligencias superiores al hombre, los animales, el hombre.

<sup>172</sup> Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes. Libro Segundo*. México. Porrúa, 1971. p. 8

<sup>173</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 127 y 128

cómo lo hace; de los principios, que son la pasión fundamental, al grado de que los considera como el “resorte” que todo Gobierno necesita para cumplir correctamente con su tarea.

En este orden de ideas, en la tipología de Montesquieu, por la obviedad de cada estructura, cada Gobierno tiene una tarea diferente, y por ende, un resorte diferente: la virtud en la República, el honor en la Monarquía y el temor en el Gobierno despótico<sup>174</sup>.

Así pues, la forma de Gobierno por la que se inclina el Barón de Montesquieu (la Monarquía) es aquella que denomina moderada<sup>175</sup>, en ella existen contrapoderes que limitan el poder, evitando con ello aparezca el despotismo<sup>176</sup>. “Estos poderes están constituidos por cuerpos privilegiados que desarrollan funciones estatales, y en cuanto tales hacen imposible la concentración del poder público en manos de uno sólo, que es la característica del gobierno despótico, y dan vida a una primera (pero no única) forma de división del poder, a la que se denomina división horizontal para distinguirla de la vertical”<sup>177</sup>.

Entonces, la libertad que tanto anhelaba el autor de “El Espíritu de las Leyes” no es otra que la libertad política, la que solamente puede lograrse cuando existe una división de poderes para que no sea un solo individuo o un mismo cuerpo quien ejerza las hasta entonces consideradas como las principales funciones del Estado: legislar, administrar e impartir justicia. La idea es clara: “los tres poderes institucionales representarían a los diferentes sectores sociales: el monarca encabezaría al Ejecutivo, los nobles y el pueblo integrarían las dos cámaras del parlamento y los jueces serían la boca que pronuncia la ley: seres inanimados que no pueden regular ni su fuerza ni su severidad”<sup>178</sup>.

Para Montesquieu, pues, la mejor forma de Gobierno es aquella que es contraria al absolutismo despótico, esto es, en donde existen leyes que tienden a una libertad de índole política y limitan al poder por medio de contrapoderes. En pocas palabras, para él, el mejor Gobierno es el moderado.

---

<sup>174</sup> Montesquieu, ob., cit., p. 15 y ss.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>176</sup> El despotismo es definido por Montesquieu como un Gobierno monstruoso. Lo ejemplifica diciendo: “Cuando los salvajes de Luisiana quieren fruta, cortan el árbol de raíz y la cogen”.

<sup>177</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 133

<sup>178</sup> Carbonell, Miguel/Pedro Salazar, ob., cit., p. 11

### 2.2.7 Hegel

Filósofo, jurista e historiador, Georg Wilhelm Friedrich Hegel fue un alemán que sostuvo que el proceso histórico del mundo está relacionado estrechamente con el ámbito territorial, esto es, que la historia del mundo se construye desde una base geográfica, la cual influye sobre manera en la evolución y desarrollo de los pueblos. En sus “Lecciones de Filosofía de la Historia”, explica que el mundo ha pasado por tres fases, caracterizadas por tres tipos de asentamientos: el altiplano con sus grandes estepas y llanuras, donde nacen las naciones nómadas (principalmente de pastores), la llanura fluvial, donde el terreno fértil propicia el tránsito a la agricultura, y la zona costera, en la que se desarrolla el comercio, y como consecuencia la riqueza y el progreso civil<sup>179</sup>.

“Para el joven Hegel las formas de gobierno históricamente relevantes son las mismas de Montesquieu, o sea, el despotismo (oriental), la república (antigua) y la monarquía (moderna)”<sup>180</sup>. Resulta por demás interesante hacer notar que para el filósofo alemán la transición que va del despotismo a la monarquía es el resultado de un proceso educativo que tiene una estrecha relación con la historia universal, esto es, que la historia universal deja de tener un sentido eminentemente narrativo o historiográfico para adquirir otro, el pedagógico, lo que sentará las bases de un conocimiento que será el andamiaje para salir del estado natural y alcanzar la civilización, resultando como consecuencia, la obtención de la mejor forma de Gobierno, la monarquía.

Hegel apunta en sus “Lecciones de filosofía de la historia”:

La historia universal es el proceso mediante el cual se da la educación del hombre de lo desenfrenado de la voluntad natural a lo universal y a la libertad subjetiva. El oriente sabía y sabe que solamente uno es libre, el mundo griego y romano que algunos son libres, el mundo germánico sabe que todos son libres. En consecuencia la primera forma que nosotros vemos en la historia universal es el despotismo, la segunda es la democracia y la aristocracia, y la tercera es la monarquía. La primera forma es en la que esta totalidad [de la vida estatal] todavía está poco desarrollada, y sus esferas particulares no han alcanzado su autonomía; la segunda es en la que estas esferas, y con ellas los individuos, se vuelven más libres;

---

<sup>179</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 147

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 149

finalmente la tercera es en la que ellos alcanzan su autonomía, y en la que su actividad consiste en producir lo universal<sup>181</sup>.

Este pasaje nos remite irremediabilmente al “Estado civil” que Rousseau identificaba como la etapa que representa la salida del estado de naturaleza, con la sustitución del instinto y el apetito por la justicia y el derecho, que es cuando el hombre se universaliza al dejar de ver por sí mismo para obrar en base a “principios y a consultar su razón antes de escuchar sus inclinaciones”<sup>182</sup>. La libertad subjetiva de que habla Hegel no es otra cosa que la libertad civil de Rousseau, en la que se sustituye la fuerza de los individuos por la voluntad general y la obediencia a la ley, que es lo que da la verdadera libertad<sup>183</sup>.

Bobbio<sup>184</sup> destaca el hecho de que en Hegel no sólo se utiliza el criterio del “quién” y del “cómo”, sino que toma en cuenta la estructura de la sociedad en su conjunto, señalando que las tres formas de Gobierno corresponden a tres tipos de sociedad: en la primera no hay diferencia o desarticulación entre las ordenes, los Estados o los estamentos; en la segunda, las esferas particulares comienzan a adquirir cierta autonomía, es el momento de la unidad disgregada y no recompuesta; y en la tercera, se logra a la vez la unidad y la distinción de las partes, lo que es compatible perfectamente con su autonomía y con su libertad.

Así pues, para Hegel, la sociedad ha transitado por etapas que se van sucediendo en la historia universal cuando aquellas, las sociedades, logran asentarse en un espacio territorial que les garantiza un mejor desarrollo y progreso, lo que les permitirá adquirir un nivel de aprendizaje que las hará arribar a un Estado civil, léase de justicia y derecho; esto es, a una forma de Gobierno en donde imperaran los principios y la razón sobre el impulso y la fuerza, lográndose de este modo la verdadera libertad, la subjetiva, como la única que garantiza la unidad diferenciada y la autonomía de las partes que componen a la sociedad en su totalidad.

### **2.2.8 Hans Kelsen**

Kelsen es el creador de la “Teoría pura del Derecho”, doctrina que pondera el formalismo jurídico como único elemento de validez del Derecho. La teoría es

---

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 150

<sup>182</sup> Rousseau, Jean Jaques, ob., cit., p. 73

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 74

<sup>184</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 151-152

considerada por el propio autor como “depurada de toda ideología política y de todo elemento científico-natural”<sup>185</sup>. De hecho, “La Teoría Pura del Derecho” lleva una tendencia antiideológica al pretender exponer el Derecho sin calificarlo de justo o injusto, con lo que es una teoría jurídica radicalmente realista que habla no sólo de un Derecho real sino posible, ajeno a cualquier intento de valoración, por lo que ha de ser concebido con arreglo a su esencia y al análisis de su estructura<sup>186</sup>.

Debemos recordar que en el capítulo que antecede, cuando se habló de la teorías que intentan explicar el origen del Estado, concretamente cuando abordamos la jurídico racional, se dijo que para Kelsen el Estado es un sistema de normas, un orden jurídico, entonces:

Si se reconoce como función esencial de la norma jurídica el que ella obligue a los hombres a determinada conducta (enlazando la conducta opuesta con un acto coactivo, con la llamada consecuencia jurídica), el punto de vista decisivo, desde el que ha de juzgarse la producción de la norma jurídica, resulta ser el siguiente: si el hombre que ha de ser obligado por la norma, el sometido a la norma, participa o no en la producción de esta norma que le obliga. Aparece [a la sazón] la diferencia entre democracia y autocracia, o entre república y monarquía; y proporciona aquí la división usual de las formas del Estado<sup>187</sup>.

De la lectura del párrafo anterior se desprende con claridad lo que ya ha apuntado Córdova Vianello<sup>188</sup>; para Kelsen, el criterio de diferenciación de las formas de Gobierno no se encuentra en “cuantos ejercen el poder” o en “como lo ejercen”, sino en la forma en que la Constitución, como norma jurídica fundante, regula la creación del orden jurídico, con lo que se puede sostener que para el jurista positivista son únicamente dos las formas de Gobierno que un Estado puede adoptar: la democracia o la autocracia. Debe precisarse que la democracia la identifica con la forma republicana de Gobierno y la autocracia con la monarquía y aristocracia.

Ahora bien, los modos de creación del ordenamiento jurídico son dos, la autonomía, que significa darse leyes a sí mismo; y la heteronomía, entendida como la sujeción a una voluntad ajena. La diferenciación entre una y otra representan la existencia o no, de la llamada libertad política que Kelsen construye:

---

<sup>185</sup> Kelsen, Hans. *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Problemática Científica del Derecho*. México: Editorial Época. p. 17

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 43

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 146

<sup>188</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, ob., cit., p. 92-93

...mirando a la relación que existe entre la voluntad de un individuo y la conducta que éste debe observar, en la medida en que es impuesta por una norma. Kelsen afirma que un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social “debe hacer”, coincide con “lo que quiere hacer”. Así, una situación de autonomía se presenta cuando la voluntad del individuo coincide con lo que debe hacer, y una situación de heteronomía se presenta en el caso en el cual un individuo debe hacer algo que no quiere. En el primer caso, la voluntad del individuo sometido al mandato de la norma es “libre” [cuando] lo que el individuo quiere hacer coincide con lo que está obligado a hacer con base en la norma. En el segundo caso, la voluntad del individuo sometido a la norma no es libre, aquí el sujeto está obligado a hacer algo que no quiere, en tanto que una voluntad externa a él, la que está expresada en la norma, se impone a su propia voluntad<sup>189</sup>.

Resulta por demás imperioso destacar que la autonomía debe ser entendida en el contexto de que tratamos, por lo que hablamos de autonomía política, la que se presenta cuando el individuo participa en la formación de la voluntad a la que está sujeto, “en otras palabras, [autonomía es] cuando hay coincidencia entre la voluntad del individuo y lo que quiere hacer de conformidad con una norma, y además dicha coincidencia es el resultado de una participación de ese sujeto en el proceso de creación de esa norma”<sup>190</sup>.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que autonomía significa democracia, y heteronomía autocracia, toda vez que la “democracia se presenta cuando la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de Gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares<sup>191</sup>.

Resulta por demás evidente que la forma de Gobierno pura o ideal para el creador de la escuela positivista del Derecho es aquella en la que el individuo tiene una participación directa en la formación del ordenamiento jurídico, circunstancia que se colma cuando se adopta la democracia como forma de Gobierno. El hecho mismo de que las normas a las que necesariamente queda sujeta una voluntad sean producto

---

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 105

<sup>190</sup> *Ídem*.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 107

de la misma voluntad, o al menos de una voluntad consensada, genera una mayor certeza de que las normas serán acatadas.

Para alcanzar lo anterior, es vital no confundir democracia con ley de mayoría; aquella es la oportunidad de convencimiento a través del debate, de la sana discusión, del análisis y del respeto al discernimiento, mientras que la ley de mayoría es simplemente cuando quienes por causa de número, y no necesariamente por razón, se imponen.

### **2.2.9 Carl Schmitt**

Carl Schmitt nació en Alemania, fue jurista y profesor de la universidad de Berlín, es considerado como el antagonista natural a la corriente democrática y normativa propuesta por otro prestigiado jurista alemán, Kelsen<sup>192</sup>. Schmitt considera que en la relación que indefectiblemente existe entre el Estado (Gobierno) y el pueblo, coexisten dos principios que la rigen: la identidad y la representación. Ambos son el fundamento o soporte de las dos formas de Gobierno que para Schmitt existen: la democracia y la monarquía, respectivamente.

Identidad y representación son dos figuras diferentes de la unidad política de un pueblo: por un lado, en su inmediata existencia, un pueblo es capaz de actuar políticamente como una totalidad indivisible; en este caso, la mera presencia del pueblo expresa su unidad política. Por el otro lado, la unidad del pueblo es obtenida propiamente a través de la mediación de aquellos que lo representan en las instituciones públicas [...] El caso ideal de la identidad coincide con la forma de la democracia directa, en la cual gobernantes y gobernados coinciden, mientras que el caso ideal de la representación es la forma de la monarquía absoluta, cuya naturaleza más pura encuentra expresión en la fórmula “l' État c' est moi” (el Estado soy yo), en donde la identidad del titular del poder político y de los súbditos está reducida al mínimo, por no decir que es totalmente inexistente<sup>193</sup>.

El ejemplo palmario de la coexistencia entre identidad y representación la proporciona al afrontar el tema del Poder Constituyente<sup>194</sup>. Antes de explicarlo es necesario mencionar que existe una discrepancia de naturaleza conceptual entre lo que Schmitt entiende por Constitución y por leyes constitucionales, de lo que se

---

<sup>192</sup> Para Schmitt el poder soberano no se deposita en la voluntad popular sino en quien tiene la posibilidad de decidir el ejercicio del poder en casos de excepción, por lo que la teoría democrática de Kelsen, fundada en el consenso y en el pluralismo político, y su concepción de la soberanía depositada no en un poder sino en un sistema de normas representaba, para Schmitt, la muerte del Estado.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 254

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 255

entiende en México. Para el jurista, tanto la Constitución como las leyes constitucionales son una creación del Poder Constituyente, existiendo entre ambas una diferenciación de índole jerárquica. Por su parte, en la doctrina constitucional mexicana, y en ello hay coincidencia, la Constitución es obra del Poder Constituyente, pero en lo relativo a las leyes constitucionales, las denomina como leyes ordinarias, amén de que son obra del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados, según la competencia de cada cual<sup>195</sup>.

Una vez hecha la precisión, diremos que para Schmitt el Poder Constituyente “es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la Unidad política como un todo”<sup>196</sup>, lo que significa que dicho Poder le pertenece al pueblo, el que raramente puede expresarse de manera directa, por lo que necesita de alguien que lo represente<sup>197</sup>.

Paradójicamente a lo que pudiese pensarse, Schmitt se inclina por una representación monárquica, depositada en el Rey, no en el parlamento. El argumento a tal postura lo sostiene en el hecho de que el Parlamento representa, en palabras del autor, “a la pluralidad de los intereses privados existentes en una sociedad plagada de desigualdades, por lo que no resulta conveniente para representar al pueblo, a diferencia del Rey, quien asume una función neutral frente al Legislativo y al Judicial, erigiéndose en una entidad invisible, temperante y moderadora que neutraliza, precisamente, los conflictos que se originan justo por las desigualdades que de hecho existen en toda sociedad”<sup>198</sup>.

Debo puntualizar que en la forma de Gobierno Parlamentaria semi-presidencialista que aquí se propone, encontramos tanto la identidad como la representación ideal a que hace referencia Schmitt. Existe identidad en la relación que se da entre el pueblo y sus representantes en el parlamento, incluyendo al jefe de Gobierno, los cuales, a través de las formas de democracia indirecta y directa gobernarán consientes de esa identidad que les va co-sustancial. La representación ideal la ubicamos en el jefe de Estado, quien asumirá la función neutral, temperante y moderadora que contrarresta

---

<sup>195</sup> Tena Ramírez, Felipe, ob., cit., p. 47

<sup>196</sup> *Ídem*.

<sup>197</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, ob., cit., p. 255

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 256

los conflictos que surgen de las desigualdades sociales, a la vez que buscará la homogeneidad que todo pueblo requiere para ser capaz de actuar políticamente, en otras palabras, para lograr su unidad política.

### **2.2.10 Carlos Marx**

Filósofo alemán, Marx es considerado junto con Engels como el transformador del socialismo utópico tradicional al intentar crear un “socialismo científico”, el cual se basa en el análisis y evolución de la sociedad (materialismo histórico), en la crítica sistemática del orden establecido, y en la búsqueda de leyes objetivas que expliquen la transformación social (materialismo dialéctico), y que conduzcan a la superación del statu quo. Fue, además, uno de los precursores e ideólogos más importantes del movimiento revolucionario gestado para terminar con la burguesía e implantar la dictadura del proletariado, como antesala para arribar a un régimen comunista.

En el pensamiento del ideólogo alemán, la burguesía, detentadora de los medios de producción, explota y somete a la clase económicamente débil, a los que sólo tienen la fuerza de su trabajo, al proletariado. Para lograr tal objetivo crea, dijimos en el capítulo que antecede, al Estado, como un instrumento de dominación que le permite hacerlo a su más entera conveniencia.

Para Bobbio, Marx identifica al Estado “con el aparato o los aparatos de que se vale la clase dominante para mantener su dominio, razón por la cual el fin del Estado no es un fin noble, como la justicia, la libertad, el bienestar, etc., sino pura y simplemente es el interés específico de una parte de la sociedad, no del bien común, sino el bien particular de quien gobierna”<sup>199</sup>. Como consecuencia de lo anterior, “el gobierno [...] no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”<sup>200</sup>.

Así pues, en la visión marxista opera un importante cambio en la conceptualización que se tenía del Estado; no se le considera más el centro de atención y beneficiario del esfuerzo colectivo, acabando de este modo con la superstición política, esto es, con “toda concepción que por sobreestimar al Estado terminó por hacerlo un Dios

---

<sup>199</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 168

<sup>200</sup> Marx, Karl/Frederich Engels, ob., cit., p. 126

terrenal, al que debemos sacrificar incluso la vida en nombre del interés colectivo, que sólo el Estado falsamente representa”<sup>201</sup>.

Como una consecuencia lógica que se deduce de lo anteriormente expuesto, el poder de que dispone el Estado, ese poder que le es co-sustancial, llamado político, no es racional puesto que no se utiliza para beneficio colectivo, sino como una eficaz herramienta de opresión de una clase organizada sobre la otra<sup>202</sup>. Así pues, “todo Estado es una forma de despotismo”<sup>203</sup>, porque somete, mediante métodos no democráticos, a la mayoría a los intereses de una minoría empoderada por la detentación de los medios de producción y del Estado.

Bajo esta tesitura, todo Estado es despótico, por lo que tendrá como consecuencia una única forma de Gobierno, la despótica, en el cual existe un dictador que gobierna para la clase dominante, como operador político del instrumento de dominación de marras, constituyéndose así el bonapartismo<sup>204</sup>, modelo opuesto al parlamentario o representativo y cercano al presidencial.

Norberto Bobbio<sup>205</sup> explica que el bonapartismo es un cambio en el ámbito del mismo Estado burgués, operado con la finalidad de una conveniencia material: renunciar al poder político pero no al económico, con lo que mantienen el elemento que les permite manipular al instrumento de dominación mediante la transformación del modelo representativo, en donde el centro del poder estatal lo es el parlamento, del que depende el Poder Ejecutivo, por el bonapartista, en el que el Poder Ejecutivo margina al Poder Legislativo y se apoya en el espantoso “cuerpo parasitario” de la burocracia. Sin embargo, continúa Bobbio, este cambio de papeles no modifica la naturaleza del Estado que siempre es un Estado de clase y es, en cuanto Estado, el portador de un poder despótico.

No debemos perder de vista que la esencia del comunismo radica en la supresión del Estado como tal, así que para Marx “la mejor forma de gobierno es la que permite el proceso de extinción de cualquier forma de gobierno, es decir, que da lugar a la

---

<sup>201</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 170

<sup>202</sup> Marx, Karl/Frederich Engels, ob., cit., p. 149

<sup>203</sup> *Ídem.*

<sup>204</sup> Para Engels el bonapartismo es la figura del tirano clásico considerado como aquel que toma el poder en un momento de graves conflictos sociales y se erige como árbitro por encima de las partes en conflicto. Para Marx resulta difícil ver la figura del sobrino de Napoleón, Luis Napoleón, que llegó al poder mediante un golpe de Estado, como un árbitro por encima de las partes. (Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 172).

<sup>205</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 172-173

transformación de la sociedad estatal en una sociedad no estatal, o sea, un Estado de transición del Estado al no-Estado<sup>206</sup>, imperando como consecuencia las relaciones interpersonales de Derecho Privado.

### **2.2.11 Norberto Bobbio**

Norberto Bobbio, profesor de filosofía del Derecho y ensayista italiano, es uno de los teóricos más prestigiados e influyentes del pensamiento político y de la teoría del Estado de los últimos tiempos. Rompiendo paradigmas, Bobbio sostiene que la clasificación de las formas de Gobierno no debe buscarse más en las teorías de los clásicos que las catalogan atendiendo a cuantas, a quienes, y como ejercen el poder, o basándose en quienes y cuantos participan en la formación de la voluntad. Hoy en día, sostiene, debe tomarse en consideración que una parte importante del poder político real, el de facto, no el teórico o de derecho, se ha ido acumulando en los partidos políticos, esto en las democracias modernas y aún en los Estados no democráticos<sup>207</sup>.

Resulta por demás interesante advertir el hecho de que uno de los elementos esenciales del Estado, el poder político, aquel que sirve para cohesionar las voluntades de los individuos para alcanzar un fin general, ya no es más desplegado a plenitud y en exclusiva por el Estado a través de sus órganos; ahora, ese poder es usufructuado por instituciones que si bien es cierto tienen como uno de sus fines conjuntar voluntades, no lo hacen persiguiendo un interés general, sino particular o de grupo. Y más, ese poder que es indivisible se está fragmentando tantas veces como partidos políticos existen al interior de un Estado, en otras palabras, cada partido tiene su parcela de poder.

El profesor italiano considera que la transferencia del poder de decisión de los órganos a los partidos políticos se debe, fundamentalmente, a dos razones: primera, que las demandas sociales solamente encuentra su cauce a través de los partidos políticos; y segunda, que la sociedad encuentra en ellos una manera de expresar su voluntad y hasta su orientación política<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 181

<sup>207</sup> Bobbio, Norberto, ob., cit., p. 150-151

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 151

Ahora bien, es indudable que cualquier régimen de Gobierno de que se trate, independientemente de si es democrático o no, republicano o parlamentario, descansa sobre un sistema de partidos. No debemos olvidar que éstos contribuyen en buena medida a encauzar las demandas en las sociedades de masas, así como las diversas ideologías políticas que se tengan en su propio seno. Pero además, no debe perderse de vista que también son propicios para mantener un determinado control sobre quienes se disputan el poder, y desde luego, un control cuando ya se tiene.

Sobre éste tópico Norberto Bobbio es rotundo cuando afirma que:

Hoy ninguna tipología de las formas de gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, es decir, la manera en que están dispuestas y colocadas las fuerzas políticas de las que el gobierno toma vida; el sistema de partidos influye en la constitución formal hasta alterar su fisonomía. [Incluso] hoy la distinción tradicional entre despotismo y democracia pasa entre sistema monopartidista y sistema no monopartidista (que a su vez puede ser bi o multipartidista). También hay diferencias entre sistemas bipartidistas y multipartidistas, según si el sistema multipartidista esté polarizado (o sea con dos partidos extremos extrasistemas, a la izquierda y a la derecha) o no polarizado, es decir, con muchos partidos, pero también intrasistémicos<sup>209</sup>.

A reserva de retomar el tema del sistema de partidos más adelante, diremos por ahora que no debe considerarse como un requisito para la existencia de una forma de Gobierno democrática la existencia de un sistema bi o multipartidista, a guisa de ejemplo tenemos el caso de México, polarizado al extremo, pero no por ideologías de izquierda contra ideologías de derecha, sino por el propio andamiaje extrasistémico que tiene. Sin embargo, lo que si debe tomarse como una condición para la existencia de un Gobierno más o menos democrático es que los partidos políticos satisfagan el cometido que les atribuye Bobbio: encausar las demandas sociales y ser aglutinadores de hombres y mujeres con verdaderas ideologías políticas que construyan una mejor forma de Gobierno.

---

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 151-152

## 2.3 La República como forma de Gobierno

### 2.3.1 Concepto

El término República ha sido utilizado tradicionalmente para identificar a una forma de Gobierno que es opuesta a la monarquía. Nicolás Maquiavelo hace tal distinción cuando menciona en “El Príncipe”, que los Estados, o son Repúblicas, o son principados<sup>210</sup>, léase monarquía, con lo que las contrapone. También el jurista alemán Hans Kelsen hace lo propio cuando al referirse a la República lo hace como un concepto negativo respecto a la monarquía, por lo que para él, República es simplemente no Monarquía<sup>211</sup>.

Resulta de gran relevancia para los efectos de la presente investigación adquirir una noción clara de lo que es la República como forma de Gobierno. Para lograrlo, acudiremos al significado etimológico del vocablo y nos valdremos de la idea que sostiene al respecto el maestro Ignacio Burgoa:

Etimológicamente el vocablo “república” implica “cosa pública” (res pública), como opuesto a las palabras “cosa privada” (res privada). Connota, por consiguiente todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en oposición al interés particular o singular. Dicho de otra manera, la “cosa pública” -res pública-, es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de clases y que tiene como bases fundamentales el interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia<sup>212</sup>.

En éste mismo orden de ideas, en “El Federalista”, Madison define como una República, o al menos da ese nombre, “a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquel, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta”<sup>213</sup>.

De lo expuesto se desprende que la República es una forma de Gobierno en la que prevalece el interés común por encima del, o de los particulares, en virtud de que la misma, al ser cosa pública, es patrimonio de cada uno de los individuos que la conforman, por lo que en su conjunto se interrelacionan directa o indirectamente en

---

<sup>210</sup> Maquiavelo, Nicolás, ob., cit., p. 45

<sup>211</sup> Kelsen, Hans, ob., cit., p. 434

<sup>212</sup> Burgoa, O., Ignacio, ob., cit., p. 491

<sup>213</sup> Hamilton, A., et al. *El Federalista*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 159

el sistema político<sup>214</sup>; unos como gobernados, y otros gobernando con los poderes temporalmente conferidos por aquellos, pero siempre teniendo, ambos, como primicia de su quehacer, el beneficio de la República, o lo que es lo mismo, el del pueblo, entendido en su acepción más general.

### **2.3.2 Características**

Para determinar las características de la República nos valdremos del concepto negativo utilizado por Kelsen, para así, realizar un ejercicio de contraste con la monarquía. Lo anterior nos permitirá, además, fortalecer el criterio sostenido líneas atrás de que son dos formas de Gobierno opuestas entre sí. Así pues, tomaremos en un primer momento la ruta trazada por Felipe Tena Ramírez, para quien:

Republicano es un gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta a la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste, el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe del Estado<sup>215</sup>.

En la misma tesitura está el jurista alemán Hans Kelsen<sup>216</sup>, quien plantea que el signo distintivo entre la monarquía y la República estriba en que en aquella la voluntad o poder supremo del Estado corresponde a un solo hombre, al monarca, quien como soberano es la única autoridad facultada para crear, el sólo, las normas jurídicas de grado superior; mientras que en ésta, en la República, la voluntad o poder supremo del Estado pertenece a un número mayor o menor de hombres, de modo que el poder supremo corresponde a un órgano compuesto, el que como consecuencia es el único facultado para crear las normas jurídicas de grado superior<sup>217</sup>.

---

<sup>214</sup> Para los efectos del presente trabajo entenderemos por sistema político al conjunto de instituciones político-gubernamentales, sociales y económicas que configuran la existencia y funcionamiento de un Estado en su conjunto, en el cual son decisivas las interrelaciones que se generan en el interior de dicho sistema (Aguilar Balderas Lidia, ob., cit., p. 62).

<sup>215</sup> Tena Ramírez, Felipe, ob., cit., p. 87-88

<sup>216</sup> Kelsen, Hans, ob., cit., p. 419

<sup>217</sup> Kelsen hace referencia a una monarquía ideal, a la autocrática, que desde luego no se ajusta a la monarquía real, a la constitucional, en donde la suprema autoridad legislativa no es de un solo hombre, sino que está compartida con el parlamento.

Eduardo Andrade<sup>218</sup> por otro lado afirma que en la monarquía el Rey representa al Estado, lo encarna, se identifica con él, es de su propiedad, e ilustra su comentario con la frase célebre de Luis XIV: “El Estado soy yo”; mientras que en la República ocurre lo contrario, se caracteriza, sostiene el autor, porque el Estado son todos, es decir, por ser una organización política que les pertenece al conjunto de los individuos que la integran y no a alguien en particular.

Efectivamente, en la forma de Gobierno republicana la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien asume en conjunto la responsabilidad de gobernarse; lo hace directamente cuando sus miembros ejercen las funciones públicas, e indirectamente, por delegación, cuando eligen a quienes a su vez gobernarán para todos. No debe dejarse de lado que también pueden participar a través de los mecanismos de democracia directa que le son particulares a éste sistema. Es importante resaltar el hecho de que en una República el ciudadano realiza activamente una doble función: como gobernante y como gobernado, y que en ambas debe hacerlo mirando por el beneficio general o colectivo.

Ahora bien, tomando como base lo hasta aquí expuesto diremos que las características de la República como forma de Gobierno son:

1. La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, por lo que es él quien gobierna directa o indirectamente.
2. La jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta a la voluntad popular.
3. La voluntad o poder supremo del Estado corresponde por delegación popular a un órgano compuesto por miembros de la República, quienes crean las normas jurídicas de grado superior.
4. El pueblo puede participar también a través de los mecanismos de democracia directa que le son particulares.
5. La organización política les pertenece en conjunto a la totalidad de los individuos que la integran, por lo que asumen la responsabilidad de gobernarse.

---

<sup>218</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Derecho Constitucional*. México: OXFORD, 2008. p. 89

### **2.3.3 Antecedentes**

#### **2.3.3.1 Esparta**

Para los antiguos filósofos amantes de la aristocracia, Esparta o Lacedonia era una República perfecta. Su Constitución e instituciones fueron obra de un legislador legendario llamado Licurgo, quien construyó un Gobierno tomando la dicotomía monárquica que existió en la época doria espartana, cuando gobernaban y compartían el poder público dos reyes representantes de familias destacadas, subsumiéndole un senado que les limitaba considerablemente sus atribuciones “al punto que el gobierno residía en el senado, compuesto por estos y veintiocho ancianos designados vitaliciamente. Los senadores estaban investidos con facultades casi ilimitadas, constituyendo una verdadera oligarquía dentro del régimen aristocrático”<sup>219</sup>.

Las instituciones políticas espartanas estuvieron diseñadas de tal manera que todos los ciudadanos tenían una intervención activa en los menesteres de la República. En efecto, además de los reyes y el senado, encontramos instituciones como “El Consejo”, que era un órgano colegiado de representación de los grupos de poder; “La Asamblea o apella”, conformada por todos los espartanos mayores de 30 años, se reunía mensualmente y tenían como misión aprobar o rechazar las propuestas que le presentaba el Consejo; y “Los Éforos o supervisores”, electos por la Asamblea por un periodo de un año; tenían a su cargo diversas funciones ejecutivas y vigilaban la actividad de los reyes y del Consejo, además de presidir la Asamblea y resolver algunos asuntos judiciales<sup>220</sup>.

En lo que respecta a la aprobación de las leyes que regían en la República, el senado las proponía y redactaba para después someterlas a la Asamblea del Pueblo, que como ya mencionamos, se reunía una vez por mes. No había allí discusiones y el pueblo manifestaba su acuerdo por medio de aclamaciones<sup>221</sup>. Además, “Licurgo implementó las famosas comidas públicas a las que funcionarios y ciudadanos tenían

---

<sup>219</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 494

<sup>220</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 55

<sup>221</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 494

el ineludible deber de asistir y con ello fortalecer los lazos de unión y la solidaridad entre ellos”<sup>222</sup>.

A pesar de su visión democrática, Licurgo fue consciente del riesgo en que pondría a la República si instauraba un sistema político profundamente democrático en el que el pueblo tuviera una participación decisiva; los ciudadanos no estaban preparados para participar activamente en los menesteres públicos, reflexionaba Licurgo el legislador. Entonces, instituyó un sistema, “cuya norma fundamental, la llamada Gran Retra, era: Que el pueblo tome las decisiones. Pero si se equivoca, rechácenlas los ancianos y los reyes”. Con tal medida se salvaguardaba en algo la buena marcha de los asuntos públicos sin menoscabar en demasía la participación popular.

En la República de Esparta, pues, encontramos dos signos característicos del republicanismo: la participación del pueblo en las decisiones a través de instituciones que aglutinan para organizar a los ciudadanos; y la existencia de órganos colegiados integrados por ciudadanos electos periódicamente, quienes deliberaban las propuestas que les eran formuladas. También resulta evidente el hecho de que la soberanía popular absoluta que tanto se exalta en la teoría no era tal; las decisiones del pueblo estaban condicionadas a la “Gran Retra”, esto es, a que los ancianos y reyes las consideraran no perjudiciales para el pueblo.

### **2.3.3.2 Atenas**

Atenas fue una polis que transitó de un régimen monárquico a una República democrática a través de diferentes momentos. En sus orígenes fue gobernada por una sucesión de reyes, después abolieron la monarquía sustituyéndola por el arcontado<sup>223</sup> unipersonal, el que posteriormente fue transformado en un cuerpo conformado por diez, integrando así una República aristocrática<sup>224</sup>. Posteriormente “Solón, arconte y después legislador supremo e investido por la opinión pública con la misión de pacificar Atenas y de conciliar los intereses de los diversos grupos que se disputaban el poder, expidió una constitución que implicó un notable progreso

---

<sup>222</sup> *Ídem.*

<sup>223</sup> Forma de Gobierno que en Atenas sustituyó a la monarquía, y en la cual, tras varias vicisitudes, el poder supremo residía en nueve jefes, llamados arcontes, que cambiaban todos los años (RAE).

<sup>224</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 495

hacia el establecimiento de la república democrática”<sup>225</sup>. Solón ideó un sistema mixto en el que el Gobierno quedó compartido entre la nobleza y la clase media, esta última compuesta fundamentalmente por comerciantes.

Así pues, en la Constitución quedaron formados cuatro cuerpos políticos, que eran:

El arcontado, compuesto de nueve miembros elegibles por un año y a cuyo cargo estaba el poder ejecutivo y las funciones judiciales; el senado, integrado por cuatrocientos miembros también designados anualmente, correspondiendo a éste órgano la preparación de las leyes y su discusión antes de que se pusieran en vigor; la asamblea del pueblo, formada únicamente por los ciudadanos atenienses, a la que incumbía la deliberación de todos los asuntos que el senado le sometía a su consideración, la confirmación y el rechazo de las leyes, y el nombramiento de los magistrados, jefes militares y embajadores; y el areópago, que era un antiguo tribunal aristocrático y cuyas funciones [consistían], en fallar como órgano judicial supremo de la polis los negocios jurídicos que se sometían a su conocimiento, revisar las decisiones del pueblo y ejercer un control sobre los magistrados y ciudadanos<sup>226</sup>.

De ésta manera fue como en la Constitución de Atenas quedaron consagrados los principios democráticos a que aspira todo régimen republicano: la renovación periódica de quienes participan directamente en las funciones públicas, que el pueblo participe directa e indirectamente en la elaboración de las leyes y en la designación de ciertos funcionarios, así como la existencia de una división de poderes y de funciones.

Es importante hacer mención que el extremo en la facultad concedida a la asamblea del pueblo, (deliberación de los asuntos puestos a su consideración por el senado, aprobación o rechazo de leyes y el nombramiento de ciertos funcionarios) no era de modo alguno irresponsable, al contrario, los atenienses eran formados desde temprana edad para ser ciudadanos, así que se les preparaba prácticamente en todos los ámbitos necesarios para ser tales: el militar, la cultura y la oratoria.

“En la ciudad de Atenas la educación formal comenzaba a los 7 años. Entre los 18 y los 20 años debían cumplir con un servicio militar el cual los preparaba para la guerra. Los jóvenes aprendían a leer y escribir, aprendían música y eran sometidos a entrenamientos físicos. Con el paso del tiempo y la consolidación de la Democracia,

---

<sup>225</sup> *Ídem.*

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 496

se fue tornando más y más importante el estudio y práctica de la oratoria, especialmente para los ciudadanos que aspiraban a ocupar algún cargo público”<sup>227</sup>.

Ante la igualdad de oportunidades de adquirir sabiduría y conocimiento, los ciudadanos atenienses tenían la misma capacidad y condiciones para desempeñar cualquier cargo público, por tanto, idearon un sistema electivo por insaculación, esto es, por sorteo, lo que evidencia la elevada significación democrática que tenían, además de que pensaban “que sólo la suerte podía garantizar una selección auténticamente imparcial”<sup>228</sup> dadas las condiciones de preparación igualitaria de los ciudadanos.

### **2.3.3.3 Roma**

Hasta antes de constituirse en una República democrática, Roma era una especie de República aristocrática<sup>229</sup> donde los patricios detentaban el poder. Sin duda alguna, fue una polis en la que existió una marcada estratificación o división de clases sociales entre quienes constituyeron la población primigenia: patricios y plebeyos, a grado de que durante mucho tiempo prevaleció una intensa y constante lucha de estos por equipararse en derechos a los patricios.

Durante los primeros tiempos que siguieron a la fundación de Roma, la población no comprendía más que los patricios y clientes (cierto número de personas agrupadas, a título de clientes, bajo la protección del jefe, que es su patrón, creándose entre ellos una serie de derechos y deberes). Más inmediatamente aparece otra clase de personas, los plebeyos o la plebe, plebs. Libres de toda unión con los patricios, ocupan en la ciudad un rango inferior. No tienen ninguna participación en el gobierno; está prohibido su acceso a las funciones públicas [...] Durante siglos, la historia interior de la ciudad se resume en la lucha de patricios y plebeyos, quienes se esfuerzan en conseguir la igualdad en el orden público como en el orden privado<sup>230</sup>.

La conquista en la equiparación de los derechos fue un proceso paulatino que inició cuando los plebeyos salen de Roma y se retiran al monte Aventino como una medida de enérgica presión. El hecho rinde frutos y los patricios les conceden la facultad de nombrar dos magistrados plebeyos para que protegiese sus intereses, contando para

---

<sup>227</sup> [En línea: 01/04/2010] Disponible en: <http://www.historiaglobal.com.ar/atenasyesparta.php>

<sup>228</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 59

<sup>229</sup> Si bien es cierto la forma de Gobierno era monárquica, el rey no era más que el jefe de una especie de república aristocracia; la soberanía pertenecía a los patricios y era asistido por el senado.

<sup>230</sup> Petit Eugene. *Derecho Romano*. Vigésimoprimer edición. México: Porrúa, 2005. p. 30

ello con inviolabilidad y con derecho de veto. Se reúnen en asambleas, en donde deliberan y votan las resoluciones llamadas plebiscitos, los que en un principio sólo tienen fuerza obligatoria para ellos, hasta que los magistrados patricios comenzaron a reunir al pueblo por tribus<sup>231</sup>.

El jurista Ignacio Burgoa confirma lo anterior cuando sostiene que el primer paso se dio con “el reemplazamiento de los comicios por centurias por los comicios por tribus [...], en que los sufragios se contaban per caput o por cabeza, así como en la práctica de los plebiscitos, a través de los cuales la plebe podría hacerse escuchar en relación con cualquier asunto que afectara a la res publica”<sup>232</sup>.

La consideración anterior tiene un sentido que va mucho más allá de ser un paso por lograr la igualdad social, que no es algo menor. Podemos considerarlo, además, como el primer impulso romano por satisfacer el principio republicano de la participación del pueblo en la construcción de la voluntad general. Lo anterior lo soportamos en el hecho de que “los comicios constituían la asamblea político legislativa de este periodo”<sup>233</sup>, entonces, al “reemplazar” los comicios por centurias, al que concurrían los patricios (una minoría de la población), por comicios por tribus, en el que ya incorporaban a los plebeyos, aunado a que los votos se contaban “por cabeza”, prácticamente la totalidad de los romanos participaban, lo que a la sazón representa el ideal del Gobierno republicano.

Así pues, la transición de la República romana de aristocrática a democrática queda de manifiesto con la intervención popular, sobre todo en el ámbito legislativo. Debemos tomar en consideración que “la ley es una disposición dictada por el pueblo cuando éste se reunía en comicios, [incluso] en sus instituciones, Justiniano señala que la ley es aquello que el pueblo romano establece a propuesta de un magistrado. Plebiscito es todo aquello que la plebe ordena y establece”<sup>234</sup>. Ahora bien, de las llamadas fuentes del Derecho Romano, el pueblo participaba indirectamente en la formación de la Ley, y se manifiesta directamente a través del plebiscito.

---

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 35

<sup>232</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 497

<sup>233</sup> Morineau Iduarte, Marta y Román Iglesias González. *Derecho Romano*. Cuarta edición. México: OXFORD, 1998. p. 7

<sup>234</sup> *Ibidem*, p. 14

Ante tal involucramiento en los asuntos de la ciudad por parte de la población, los romanos, a semejanza de los griegos, se ocuparon en educar a su población desde muy temprana edad:

La enseñanza primaria ocupaba a los niños desde los siete años hasta los once o doce. Esta primera enseñanza podía recibirse en casa, con profesores particulares. La enseñanza secundaria acogía a niños y niñas desde los once o doce años hasta los dieciséis o diecisiete. Se centraba en el estudio de la teoría gramatical, lectura de autores clásicos griegos y latinos y comentario de los textos leídos. A partir del comentario del texto se enseñaba a los niños geografía, mitología, métrica, física, etc. Finalizada la enseñanza del *grammaticus* (secundaria), el joven que decide dedicarse a la oratoria y a la actividad pública pasa a la escuela del profesor de retórica (*rhetor*), generalmente griego<sup>235</sup>.

Es claro que el pueblo romano conformó una auténtica República hasta que logró consolidar la igualdad entre sus habitantes. No es dable hablar de un República aristocrática; la esencia de tal régimen plutocrático estriba en que son pocos los que gobiernan, haciendo depender tal facultad de ciertas cualidades cuantitativas. La República debe ser democrática, basada precisamente en lo público, en lo general, en lo común, sin importar más que el ser individuo.

#### **2.3.4 Los valores del republicanismo en la visión de Miguel Carbonell**

Para que una forma de Gobierno sea considerada como republicana debe satisfacer, además de las características que apuntamos anteriormente, la observancia plena y consiente de una serie de cualidades en virtud de las cuales se cristalizaran los principios ideológicos que deben guiarla en la realización de su teleología.

En éste sentido, Miguel Carbonell habla de “republicanismo”, para identificar al Estado republicano en el que se observan valores y conductas como práctica de Gobierno, así como una ideología que lo sustenta, los cuales son explicados por él de la siguiente forma:

Transigencia: en la república se lanzan a la órbita política a todas las clases sociales [...] se presenta como un sistema que transige con todas ellas, conciliando en parte la “lucha de clases”. Con la República se acepta el libre juego de clases en la búsqueda del poder político y se crean mecanismos de conciliación; se institucionaliza el conflicto y, con ello, la transigencia.

---

<sup>235</sup> [En línea: 22/11/2013] Disponible en: [http://www.santiagoapostol.net/latin/educacion\\_roma.html](http://www.santiagoapostol.net/latin/educacion_roma.html)

Laicismo: frente a la unión que durante siglos se ha dado entre la forma monárquica y el estamento religioso, la república se presenta como una forma laica de gobierno. En este sentido, la República trata de secularizar por completo, desde la tolerancia hacia todas las creencias religiosas, la vida social y política del Estado.

Libertad e igualdad: los valores de libertad e igualdad han sido incorporados desde 1789, en prácticamente todos los programas de los partidos republicanos. De ellos derivan importantes construcciones teóricas que sustentan por completo el aparato conceptual republicano. La mayor libertad responde a las necesidades de desarrollo del capitalismo en el sentido de que la relación entre el obrero y el patrón se desarrollen sin trabas. La igualdad permite la participación de todos los ciudadanos en el proceso político.

La cultura como exigencia: para que una República pueda consolidarse, es necesario que eduque a sus habitantes dentro de los propios principios republicanos. Es en el frente educativo donde los valores republicanos obtienen alguna posibilidad de permanencia frente a los intereses de las viejas clases dominantes. La práctica política de la república, el ejercicio de los derechos fundamentales (desde la libertad de tránsito hasta la existencia de una prensa libre) requiere que los ciudadanos aprecien los valores que la sustentan y que, en consecuencia, estén en posibilidades de defenderlos y hacerlos permanentes<sup>236</sup>.

Si de lo expresado en torno a la transigencia agregamos que el diccionario de la Real Academia Española define transigir como “consentir en parte con lo que no se cree justo, razonable o verdadero, a fin de acabar con una diferencia. Ajustar algún punto dudoso o litigioso, conviniendo las partes voluntariamente en algún medio que componga y parta la diferencia de la disputa”, entonces, en la República no existe una clase privilegiada dueña ni del poder ni de su ejercicio, amén de que en ella se privilegia la negociación y los acuerdos como una instancia ideal para solucionar los conflictos públicos y hasta privados que lleguen a suscitarse.

Por otro lado sabemos que el laicismo es una consecuencia natural de la República. Recordemos que en la monarquía el Rey legitimaba su poder y autoridad en un supuesto origen divino, lo que llevaba implícito la inexistencia absoluta de tolerancia religiosa, a grado de que se formaron tribunales que juzgaban severamente no sólo el culto sino la creencia misma en una deidad diferente a la que profesaba el monarca. Es así como el régimen republicano, embebido de principios liberales, seculariza el Gobierno, esto es, lo hace independiente de cualquier profesión de

---

<sup>236</sup> Carbonell, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. Cuarta edición. México: Porrúa, 2001. pp. 22-23.

índole religiosa, incluso en algunos Estados tal libertad de cultos está elevada a rango de Derecho Humano.

Debemos puntualizar que desde los orígenes del Estado, la libertad e igualdad se han convertido en el afán del hombre, en el resorte que lo ha llevado a idear formas de Gobierno que colmen tales ideales, por lo que debemos hablar de una aspiración, de un ideal, más que de principios o valores, siendo la República la forma de Gobierno que más comulga con tal anhelo. Los grandes movimientos revolucionarios que se han registrado en la historia han tenido como origen la búsqueda de la libertad, entendida en su máxima expresión, de acción y pensamiento, y la igualdad ante la Ley. Es importante señalar que libertad e igualdad son conceptos indisolubles; no podemos hablar de libertad si no existe igualdad, así que no habrá igualdad mientras no haya libertad.

Por lo que respecta a la cultura como exigencia, hablaremos de ella un poco más adelante, por ahora diremos que una República verdadera se construye sobre los cimientos de una sociedad educada bajo los principios de su forma de Gobierno.

## **2.4 La democracia**

### **2.4.1 Evolución**

A lo largo de la historia del pensamiento político el concepto democracia ha sufrido importantes transformaciones que han venido a nutrirlo para darle el sentido que hoy en día se pretende atribuirle. La acepción tradicional de la expresión la encontramos en la Grecia clásica de Pericles, concretamente en Atenas; se utilizaba para referirse al hecho de la participación directa de los ciudadanos, quienes reunidos alrededor del Ágora (centro de la actividad no sólo política sino social y cultural de Grecia), intervenían aprobando leyes y tomando decisiones públicas.

Empero, lo anterior no puede considerarse como democracia en sentido estricto, “en la ciudad-Estado griego, en todo caso, sólo se reconocían derechos políticos al hombre libre por nacimiento y autóctono. Las mujeres y los esclavos no eran considerados ciudadanos en virtud de que no formaban parte del poder político, sino del doméstico”<sup>237</sup>. Sin embargo, para Jorge Carpizo “ese sistema constituye un

---

<sup>237</sup> Carpizo, Jorge. *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009. p. 96

antecedente actual en cuanto el hombre libre era considerado en condiciones de igualdad, sin tomar en cuenta aspectos o diferencias socioeconómicas, tanto para votar como para ser electo”<sup>238</sup>.

Posteriormente la voz se utilizó para hacer alusión al mecanismo de elección que los ciudadanos hacen de quienes habrán de representarlos en los menesteres de Gobierno, ante la imposibilidad de concebir una democracia pura, esto es, bajo los parámetros de la concepción griega, a pesar de la limitante expuesta en el párrafo que antecede.

Rousseau en el “Contrato Social” refiere que:

Si tomamos el término en su acepción más rigurosa, nunca ha existido una verdadera democracia y jamás existirá [...] No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de los asuntos públicos [...] Además, ¿cuántas cosas difíciles de reunir no supone este gobierno? En primer lugar un Estado muy pequeño en que sea fácil congregarse al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y de discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas, sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o nada de lujo, porque el lujo es consecuencia de las riquezas, o las hace necesarias; corrompe a la vez al rico y al pobre; al uno por poseerlas y al otro por ambicionarlas; priva al Estado de todos sus ciudadanos para hacerlos esclavos unos de otros, y todos de la opinión<sup>239</sup>.

En seguida el concepto democracia se nutrió de la savia del liberalismo y representó más que una noción de índole política decisiva o electiva un ideal, un ideal que aspira a provocar no sólo un régimen de Gobierno sino un estilo de vida fundado en el reconocimiento por parte del Estado de que el hombre posee una serie de derechos entendidos como fundamentales, los cuales fueron materializados en dos declaraciones: la de Derechos de Virginia de 1776 y la de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Efectivamente, democracia significó a partir entonces el respeto irrestricto a los Derechos Humanos, por lo que ahora se habla de que un régimen es democrático dependiendo del grado de libertad e igualdad que como tal alcance.

---

<sup>238</sup> *Ídem.*

<sup>239</sup> Rousseau, Jean Jaques, ob., cit., p. 123

Es importante mencionar que la triple connotación que ahora se le atribuye al concepto en estudio había sido ya considerada por Aristóteles, quien “siguiendo el criterio normal en la Grecia clásica [procedió] a la caracterización de la democracia en términos de isonomía, igualdad ante la ley, isegoría, igualdad en la participación de los negocios públicos, e isocracia, igualdad en el poder”<sup>240</sup>.

En virtud de lo anteriormente expuesto podemos concluir que democracia es un concepto finito, esto es, inacabado, que se reconstruye en cada época y coyuntura con la riqueza de nuevos ideales que se van subsumiendo al tradicional para darle no un significado diferente, porque éste ha sido claro desde un inicio: libertad e igualdad, pero si un cúmulo de principios y aspiraciones tendientes a lograr la teleología de lo que hoy día pudiéramos considerar una doctrina, una filosofía tendiente a lograr que cada habitante de un Estado tenga un estilo de vida fundado en el constante mejoramiento de sus condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, y que goce, además, del cúmulo de derechos que todo ser humano posee por el sólo hecho de serlo, pero sobre todo, que sean palmarios, que trasciendan los textos a la realidad del quehacer cotidiano de cada habitante.

#### **2.4.2 Definición**

La palabra democracia proviene de los vocablos griegos: “demos”, que significa gente, y “kratos”, que hace referencia a autoridad o poder. De lo anterior se puede colegir que democracia es el poder del pueblo, poder que debe ser utilizado para gobernar. Entonces, la voz democracia se refiere a una forma de Gobierno.

Para Norberto Bobbio<sup>241</sup> democracia es una especie de mecanismo para la toma de decisiones, esto es, un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomarlas y bajo qué procedimientos, para que así, éstas puedan ser aceptadas como una decisión colectiva. El filósofo italiano parte del hecho innegable de que cualquier grupo social debe tomar decisiones obligatorias para los miembros del grupo, y que

---

<sup>240</sup> Ruipérez, Javier. *Libertad Civil e Ideológica Democrática. Conciliación entre Democracia y Libertad a la Confrontación Liberalismo-Democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. p. 4

<sup>241</sup> Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Tercera edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 24

cuando éstas son tomadas por un número muy elevado de miembros<sup>242</sup> estamos en presencia de un régimen democrático.

Como se puede apreciar, Bobbio utiliza el método antitético para definir democracia, ya que si las decisiones fuesen tomadas por un número muy pequeño de miembros estaríamos en presencia de una oligarquía, o hasta de una autocracia cuando fuese uno solo el que decidiera, pero nunca de una democracia. Entonces, democracia es el Gobierno de muchos.

Debemos tener presente que “la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión”<sup>243</sup>. Huelga decir que la regla de la mayoría implica mucho más que un aspecto de orden numérico, es también un elemento de orden cualitativo porque abraza principios y valores como el respeto, la tolerancia y la libertad de asociación y de expresión de las ideas. Así pues, en una regla de la mayoría debe existir el respeto y la tolerancia a las minorías, las que tienen el irreductible derecho a existir y a manifestar su opinión.

Entonces, un régimen democrático es aquel en donde las mayorías se imponen no sólo por la cantidad de miembros que toman una decisión, sino porque convencen en base a argumentos que logran, sino convencer, si persuadir a las minorías, quienes siempre tienen la posibilidad formal y material de ser escuchadas en igualdad de condiciones.

Lo señalado en el párrafo que antecede tiene una estrecha relación con la última de las condiciones que Bobbio establece para definir un régimen como democrático, en el sentido de “que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc.”<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Bobbio advierte que la expresión “un número muy elevado” es vaga, pero que no puede decir “todos”, porque aun en el más perfecto de los regímenes democráticos no votan los individuos que no han alcanzado cierta edad.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 25

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 26

De ésta manera podemos considerar que para Norberto Bobbio democracia es un régimen de Gobierno en el que existen reglas procedimentales para que un número muy elevado de miembros de un grupo social tome decisiones, después de, primero, haber tenido la oportunidad de elegir entre varias alternativas reales, y segundo, después de haber escuchado a quienes son considerados como minoría.

Por otro lado, Giovanni Sartori<sup>245</sup> considera que la palabra democracia tiene hoy en día un triple significado, esto es, que puede ser definido a la luz de tres ámbitos: el político, el social y el económico. En el primero de éstos, en el político, que es la acepción primaria, democracia indica una entidad política, una forma de Estado y de Gobierno. La noción de democracia social la plantea desde la visión de Alexis de Tocqueville y su “Democracia en América”, cuando señala que “al visitar Estados Unidos en 1831, Tocqueville quedó impresionado, sobre todo por un “estado de la sociedad” que Europa no conocía [...] Tocqueville percibió la democracia estadounidense en clave sociológica, como una sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones y preponderantemente guiada por un espíritu igualitario. Aquel espíritu igualitario reflejaba en parte la ausencia de un pasado feudal, pero expresaba también una profunda característica del espíritu estadounidense”<sup>246</sup>.

Es indudable, y así lo refiere el autor italiano, que democracia social es un espíritu, un ethos que pondera la igualdad entre los miembros de un Estado. Por tanto, cada uno de ellos se obliga a verse y a tratarse igual, por lo que la estructura se construye horizontal y no verticalmente. En otras palabras, la democracia social es un constructo que inicia en la parte baja de la pirámide social como una especie de compuesto, es decir, como una estructura que se forma con múltiples partes hasta conformar un todo. “Por lo tanto, aquí democracia social significa la infraestructura de microdemocracias que sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política”<sup>247</sup>.

En lo que respecta a la democracia económica, para Sartori “significa igualdad económica, aproximación de los extremos de pobreza y riqueza, y por lo tanto

---

<sup>245</sup> Sartori Giovanni *¿Qué es democracia?* México: Santillana Ediciones Generales, 2008. p. 19.

<sup>246</sup> *Ibidem*.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 20

redistribuciones que persiguen un bienestar generalizado”<sup>248</sup>. De esta forma un Estado con democracia económica es aquel que interviene en los procesos o ciclos económicos con la intención de influir en beneficio no de unos cuantos sino de los muchos, buscando en todo momento que la brecha que divide a ricos y pobres sea lo menor posible, produciéndose únicamente como resultado de los desequilibrios naturales que resultan de la posesión de los medios de producción.

Desde el pensamiento de Sartori podemos sostener que democracia abarca tres ámbitos: una especie y dos géneros. La especie es el político, del cual se desprenden el social y el económico, o sea, las especies, de tal suerte que sin el primero no podrían existir los otros, así que representan la superestructura de una forma de Gobierno que tiende a la igualdad de sus miembros, una igualdad que se inculca desde las relaciones interpersonales (democracia social), formando microdemocracias, hasta llegar a la creación por parte del Estado de instituciones y organismos que hagan una mejor distribución de las oportunidades que generan riqueza (democracia económica), conformando así una macrodemocracia que nutra al género, a la democracia como forma de Gobierno (democracia política).

Por su parte, Luis Carlos Ugalde<sup>249</sup> considera que democracia es un requisito, una condición para que un Gobierno de resultados; entonces habla de una especie “governabilidad democrática, la cual se nutre de un sistema electoral incluyente, de una buena estructura de Gobierno y de una base fiscal suficiente; asimismo de un Estado de derecho sólido y de los mecanismos de supervisión entre poderes de Gobierno (rendición de cuentas)”<sup>250</sup>.

El autor de referencia deja en claro que para construir una gobernabilidad democrática hay que seguir cuatro líneas de acción: “a) Reconstruir la legitimidad del sistema político sobre la base de un Estado de derecho; b) Fortalecer la base fiscal del Estado y crear responsabilidades ciudadanas para financiar el funcionamiento del gobierno; c) Mejorar la eficacia del proceso decisorio del gobierno en un entorno plural (ésta descripción, referida al ámbito federal, aplica asimismo para el Congreso

---

<sup>248</sup> *Ídem.*

<sup>249</sup> Ugalde, Luis Carlos. *Por una Democracia Eficaz*. México: Santillana Ediciones Generales, 2012. p. 161

<sup>250</sup> *Ídem.*

y los gobiernos estatales y municipales), y d) Mejorar las reglas de inclusión democrática”<sup>251</sup>.

Como se advierte con total claridad, para Luis Carlos Ugalde democracia es un conjunto de mecanismos e instituciones que propician que un Gobierno dé los resultados que de él se esperan: que sea eficaz. Ahora bien, la eficacia de un Gobierno depende del grado de bienestar, satisfacción, seguridad, justicia, etc., etc., qué logren las instituciones de Gobierno como instancias axiológicas y operativas en los miembros del Estado, ya que siempre son creadas para satisfacer la teleología del Estado como forma de organización política, social y económica.

La base o el piso para lograr lo anterior lo es el sistema electoral, entendido como el conjunto de procesos y mecanismos existentes para que los ciudadanos elijan a quienes habrán de gobernarlos y representarlos en la toma de decisiones, como base para la creación de un sólido Estado de Derecho. En incuestionable que el resultado de todo proceso electoral no debe ser otro que el otorgamiento de la legitimidad a los electos, requisito indispensable para que las decisiones tomadas por aquellos sean acatadas con la menor resistencia posible.

Para la consecución de lo anterior es indispensable que los procedimientos sean claros, incluyentes y apegados a la ley y al Derecho, amén de contemplar en la norma un efectivo sistema de rendición de cuentas y de responsabilidad de los funcionarios públicos; dicho en términos más precisos, una democracia se construye únicamente dentro de un Estado donde impere la ley, o sea, dentro de un Estado de Derecho.

De lo expuesto podemos concluir y exponer como definición que democracia es una forma de Gobierno en la que los ciudadanos participan en la toma de decisiones a través de mecanismos y procedimientos que hacen legítima la voluntad de una mayoría responsable que busca una igualdad política, social y económica, como requisito para lograr una gobernabilidad eficaz, basada en un sistema electoral apoyado en el imperio de la ley.

---

<sup>251</sup> *Ibidem*, p, 162

## 2.5 Cultura política

La palabra cultura proviene del latín, “significa cultivo, y podría entenderse como el acto de cultivar y mejorar las facultades físicas, morales e intelectuales del hombre. Es lo realizado por el hombre”<sup>252</sup>. Al hablar de cultura no nos referimos únicamente al arte, a la ciencia o a la tecnología; el concepto abarca muchas más cosas, es prácticamente todo lo hecho por el hombre. Ahora bien, el Estado y las diferentes formas de organización política, económica y social que se puedan adoptar son creaciones del hombre, por tanto, está presente en su actuación un aspecto de la cultura llamado inmaterial, que incluye, precisamente, “la organización social, las estructuras políticas y de educación, los sistemas de creencias, las religiones y el control del poder”<sup>253</sup>.

Si consideramos al Estado como una creación del hombre, a la política como el arte de gobernar, y que en una democracia los ciudadanos se gobiernan a sí mismos, entonces diremos que en su creación el hombre se vale de su cultura, entendida no solo en su concepción general sino también en el de su derivación, de la cultura política. Es esta la que le dotara de los elementos suficientes para gobernarse de una manera más adecuada, en base a la estructura que es acorde a sus necesidades y creación de sus propias facultades.

Podemos decir, entonces, que cultura política es “el patrón de orientaciones y actitudes individuales hacia la política entre los miembros de un sistema político”<sup>254</sup>.

Las orientaciones pueden descomponerse en tres tipos diferentes:

1. Orientaciones cognoscitivas, constituidas por los conocimientos que tienen acerca de las cuestiones políticas.
2. Orientaciones afectivas, que son sentimientos, sus sensaciones de vinculación o de rechazo con relación a las propias cuestiones políticas.
3. Orientaciones evaluativas, representadas por sus opiniones y juicios, elaborados a partir de ciertos criterios valorativos, con respecto a los acontecimientos políticos<sup>255</sup>.

---

<sup>252</sup> Anda Gutiérrez, Cuahtémoc. *Introducción a las Ciencias Sociales*. Tercera edición. México: Limusa, 2004. p.

3

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 35

<sup>254</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 78

<sup>255</sup> *Ídem*.

Es indudable que la cultura política guarda un lazo muy estrecho con la educación, puesto que representa un proceso que le permite al hombre formar parte constitutiva del Estado. Por tanto, la educación es una obligación correlativa. El Estado que adopta una forma de Gobierno determinada, la República verbigracia, tiene el compromiso y obligación de educar a sus habitantes, sobre todo a los ciudadanos, bajo los principios republicanos, de inculcarles la participación en los asuntos públicos, y sobre todo, de prepararlos para que esta sea de una forma racional, con plena conciencia de lo que su actuar puede significar no sólo para él en lo personal sino para la sociedad en su conjunto, convirtiéndose a la vez en una obligación como individuo y como ciudadano.

Al igual que en la cultura, la educación tiene también una derivación encaminada al ámbito de la política, por lo que lleva por nombre educación política. Este tipo o modalidad de la educación es un tanto diferente de la que convencional, su finalidad es preparar al discente a involucrarse en los asuntos públicos, a adquirir el conocimiento y las habilidades que le son necesarias para la participación política.

Giovanni Sartori señala que “un pueblo soberano que no tiene de suyo nada que decir, sin opiniones propias, es un soberano vacío, un rey de cartón.”<sup>256</sup> Lo anterior viene a colación porque debemos considerar que cada ciudadano tiene y representa una opinión política, por lo que debe tener los elementos suficientes para generarla en forma adecuada, independientemente del nivel educativo que tenga. La educación es lo que produce un ciudadano más informado y más interesado.

Surge entonces el siguiente cuestionamiento: ¿El hecho de que un individuo tenga un gran conocimiento sobre un área específica, matemáticas, biología, historia, etc., esto es, que tenga educación en su acepción general, lo hace poseedor de una educación política? Tenemos dos posturas:

Paulo Freire sostiene que la educación, entre otras muchas cosas, nos proporciona sentido de responsabilidad. El pedagogo asegura que “cualquiera que sea la práctica en que participemos, la de médico, la de ingeniero, la de tornero, la de electricista, exige de nosotros que la ejerzamos con responsabilidad. Ser responsable en el desarrollo de una práctica implica, por un lado, cumplir deberes y, por el otro, ejercer

---

<sup>256</sup> Sartori, Giovanni, ob., cit., p. 72.

derechos”<sup>257</sup>. Si trasladamos lo anterior a la actividad que se debe desarrollar al ser ciudadano, concluimos que tenemos la ineludible responsabilidad para con el Estado de cumplir con nuestros deberes y ejercer nuestros derechos políticos.

Continúa Freire diciendo: “entre nosotros la falta de respeto a los derechos y el incumplimiento de deberes están tan generalizados y son tan afrentosos que el clima que nos caracteriza es el de irresponsabilidad”<sup>258</sup>. Y habla entonces de una educación para la liberación, la que habrá de imbuirnos coherentemente en la responsabilidad. Si el ser ciudadano de un Estado implica una responsabilidad, la educación nos proporcionara no sólo el conocimiento de ellos sino el sentimiento axiológico de cumplirla. “La irresponsabilidad está en los sujetos de la práctica, no en la naturaleza misma de la práctica”<sup>259</sup>.

Por su parte, Giovanni Sartori sostiene que la educación proporciona información, por lo que habla de educación como información y educación como competencia. Anota: “El estar informado sobre astronomía no me convierte en astrónomo, estar informado sobre economía no me convierte en economista, etc. ¿Políticamente educado significa estar informado sobre política o también competente, cognitivamente competente? Todo depende de cuanta información y qué grado de conocimiento se considera respectivamente suficiente y adecuado”<sup>260</sup>.

Por lo tanto, considera que la información política debe ir de la mano de un conocimiento vasto en la materia. Cita a Schumpeter para quien “el ciudadano típico se precipita a un nivel inferior de rendimiento mental nada más entrar en el terreno político”<sup>261</sup>. Su razonamiento va encaminado a pensar que al salir de nuestro campo de conocimiento, de especialización, caemos en nuestro rendimiento, por lo que concluye diciendo que: “Aumentar la educación es siempre un objetivo por perseguir; pero que a efectos de una opinión pública [léase política] mejor es preciso que dicha educación sea sobre asuntos públicos y que se promueva no sólo en términos de información sino también en términos de competencia”<sup>262</sup>.

---

<sup>257</sup> Freire, Paulo. *Política y Educación*. Quinta edición. México: Siglo veintiuno editores, 2001. p. 99.

<sup>258</sup> *Ibidem*.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>260</sup> Sartori, Giovanni, ob., cit., p. 89.

<sup>261</sup> *Ibidem*.

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 90.

La síntesis sería ecléctica. La educación es el vehículo que nos va a conducir a que los ciudadanos tengan plena conciencia de la responsabilidad que conlleva ser ciudadano, a responsabilizarse de un adecuado ejercicio de derechos y deberes; pero también en la curricula escolar se debe poner énfasis en que los contenidos de los planes y programas de estudio de educación básica, media y superior pública y privada incluyan tópicos más encaminados a que el alumno no sólo tenga la información de sus deberes y derechos sino que los razone, para así, adquirir una adecuada educación política, y por ende, una cultura política.

## CAPITULO III

### EL ESTADO MEXICANO

#### 3. La forma de Gobierno en el Estado mexicano

##### 3.1 La formación del Estado Mexicano

Hemos dejado establecido ya en el capítulo primero de éste trabajo de investigación que el origen del Estado se dio cuando se logró la concientización de una vida en común, regida por un orden normativo creado para garantizar la convivencia dentro de ciertos parámetros conductuales. Incluso dejemos en claro que la transición de la sociedad primitiva a la sociedad civil opera cuando se institucionaliza y centraliza el poder, lo que denota la existencia de un Derecho que hace prevalecer la voluntad no del más fuerte sino la del que tiene la razón. Además, asentamos, de conformidad con la teoría positivista, que el Estado surge cuando se crea un Derecho en torno al cual se unifica a los hombres y se regula su conducta. Entonces, el Estado surge cuando se crea el Derecho.

Ahora bien, es importante precisar que ese Derecho, del cual se desprenderá todo el ordenamiento normativo que regirá a los individuos debe ser obra, precisamente, de esos individuos, por lo que no les debe ser impuesto por ningún otro Estado; dicho en otras palabras, para que pueda hablarse de un Estado es necesario que tal organización social, económica, política y jurídica sea soberana, esto es, que se rijan bajo sus propias leyes.

Ante tal razonamiento diremos, pues, que el Estado mexicano surge el 5 de octubre de 1824, cuando es promulgada por el Constituyente “La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”. En efecto, hasta antes de esa fecha México no existía como entidad soberana, formaba parte de la Corona española como una más de sus colonias en América; se denominaba: “La Nueva España”.

Ignacio Burgoa considera que la estructuración política de México se consiguió con la Constitución de 1824.

Con la mencionada Constitución, la cual, en consecuencia, fue el ordenamiento jurídico fundamental primario u originario de México, o sea, que en ella se creó el Estado Mexicano [...] Se logró la emancipación de la metrópoli el 27 de septiembre de 1821. Por virtud de ese hecho, ese conglomerado humano, tan diversamente integrado desde el punto de vista social,

económico, cultural y étnico, dejó de pertenecer al Estado español pero sin convertirse aún en el elemento de un nuevo Estado por la sencilla razón de que la sola consumación de la independencia no lo produjo, habiendo sido necesario, para ello, la instauración de un derecho fundamental primario con caracteres más o menos permanentes y con proyección de vigencia en la vida pública. Tal derecho se expresó en la Constitución Federal de 1824, que es, por ende, la fuente creativa del Estado mexicano<sup>263</sup>.

Es indudable que México no fue un Estado originario puesto que estuvo permeado por múltiples influencias tanto externas como internas.

### **3.1.1 Influencia externa**

#### **3.1.1.1 La ilustración**

Sin lugar a duda la ilustración fue un movimiento que sirvió de caldo de cultivo para las revoluciones<sup>264</sup> en el mundo a partir del siglo XVIII, las cuales esgrimieron como estandarte de su lucha el conjunto de ideales y aspiraciones plasmados en la obra de los grandes enciclopedistas (Kant, Locke, Montesquieu, Diderot, Voltaire, Rousseau, entre otros), quienes provocaron la reconceptualización que se tenía hasta entonces del Estado y del hombre, pero sobre todo, del poder, que con el estatus de absoluto ejercía el monarca y la nobleza, implantando gobiernos despóticos.

Los ilustrados pugnaban por una transformación desde los cimientos del orden establecido, utilizando para ello la razón como instrumento. De este modo, podemos utilizar el término “razón” para definir a “la ilustración”, puesto que ambos son conceptos indisolubles.

Para Immanuel Kant, la ilustración provocó que los hombres pensarán por cuenta propia.

“Pensar por cuenta propia significa buscar dentro de uno mismo (o sea, en la propia razón) el criterio supremo de la verdad; y la máxima de pensar siempre por sí mismo es lo que mejor define a la ilustración [...] Quien piense por cuenta propia evitará sucumbir tanto a la superstición como al fanatismo [...] Lo contrario del pensar por uno mismo equivale a dejarse guiar sin más por los prejuicios y la superstición. La ilustración, por tanto, no significaría justamente sino liberarse de los prejuicios y la superstición”<sup>265</sup>.

<sup>263</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 86

<sup>264</sup> El término revolución se utiliza no como referencia a movimientos armados sino ideológicos y de transformación profunda en el pensamiento.

<sup>265</sup> Kant, Immanuel *¿Qué es la Ilustración?* Edición de Roberto R. Aramayo. México: Alianza editorial, 2004. p. 10-

Desde esta perspectiva, la ilustración dota de una gran carga ideológica a las insurrecciones que como alud se suscitaron en todo el mundo a partir de entonces, por lo que ya no se aspiraba con ellas a un simple cambio de Gobierno o de gobernante, sino a una real transformación en el Gobierno y en los gobernados.

Lo anterior tiene sentido si consideramos que las formas de Gobierno serán buenas o malas dependiendo de los gobernantes. Entonces, la mejor forma de Gobierno será aquella en la que quien ejerce el poder, el gobernante, lo haga observando los parámetros y teleología del Gobierno implantado. Tal era la percepción de Kant, a quien “no le parece tan importante la forma que pueda tener un Gobierno como el modo de gobernar, es decir, le preocupa sobre todo que gobierne republicana o despóticamente y le importa menos que la representación de su soberanía recaiga en uno solo (autocracia), en varios (aristocracia) o en toda la sociedad civil (democracia)”<sup>266</sup>.

Es importante resaltar que la ilustración tuvo como antecedente la llamada “Revolución Científica”, que inicia con las ideas del Renacimiento y con los grandes descubrimientos geográficos y científicos de la época, como la teoría heliocéntrica de Nicolás Copérnico, el uso del método científico por Francisco Bacon, entre otros muchos. Bajo tal tamiz, la ilustración fue también un movimiento de tipo cultural, llamado de igual forma: “El siglo de las Luces”<sup>267</sup>.

Lo anterior viene a colación porque el uso de la razón implicaba un proceso, un proceso que Kant llama “La ilustración del pueblo, [y que] consiste en la instrucción pública del mismo acerca de sus derechos y deberes con respecto al Estado al que pertenece”<sup>268</sup>. Efectivamente, el pueblo que no es instruido bajo los parámetros de la forma de Gobierno a la que pertenece está condenado a ser un mal ciudadano, lo que traerá como consecuencia que no se consolide el fin último de la organización estadual. Por ello es importante, lo dejamos asentado claramente en el capítulo que antecede cuando hablábamos de cultura política, que el Estado eduque a sus ciudadanos bajo los principios que le correspondan al Gobierno adoptado, y que los prepare para que tengan una participación racional.

---

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 22

<sup>267</sup> Rodríguez Arvizu, José, et al. *Historia Universal*. Segunda edición. México: LIMUSA, 2005. p. 72

<sup>268</sup> Kant, Immanuel, ob., cit., p. 24

Como se puede apreciar, la educación es un elemento toral dentro del movimiento de la ilustración, a grado que es considerada como un arte que contribuye a que el hombre alcance su mayor perfección.

La educación es un arte cuya práctica ha de ser perfeccionada a través de muchas generaciones. Cada generación, provista de los conocimientos de las anteriores, puede ir reciclando constantemente una educación que desarrolle de modo proporcional todas las disposiciones naturales del hombre con arreglo a un fin y conduce así al conjunto de la especie humana hacia su destino. Cuando la especie humana haya alcanzado su pleno destino y su perfección más alta posible, se constituirá el reino de Dios sobre la tierra, imperando entonces la justicia y la equidad en virtud de una conciencia interna, y no por motor de autoridad pública alguna [...] Tras la educación se oculta el gran secreto de la perfección de la naturaleza humana<sup>269</sup>.

Es así como la ilustración se convirtió en el vehículo que le permitió al hombre analizar con espíritu crítico al Estado y su posición dentro de él, libre ya de todo estigma, dogma o influencia que nublaste su entender, pues con el uso de la razón abandonarían, en palabras del propio Kant, “su minoría de edad”<sup>270</sup>. Lo anterior provocó una metamorfosis en la mentalidad social respecto a ciertos paradigmas, verbigracia: la concepción del Estado, de Dios y del hombre; ahora es éste último, el hombre, el elemento central y motor de la organización estadual, “y la razón será el instrumento humano para guiar a la sociedad hacia el bienestar y la justicia, para criticar los gobiernos absolutos, conceptualizar su organización social como irracional y corrupta y sobre todo para combatir la superstición, el fanatismo, el dogma y los privilegios de la Iglesia Católica”<sup>271</sup>.

Ahora bien, el pensamiento político de la ilustración se sostenía en la búsqueda de dos ideologías: la libertad y la igualdad. La primera, la de libertad, debe ser entendida en el sentido de que el hombre es libre de elegir un partido político, de votar por tal o cual candidato, por ejemplo, de expresarse, lo que va de la mano con el de manifestarse. Por lo que respecta a la de igualdad, debemos referirla a que los individuos, todos, sin distingos de raza, de sexo, de condición social, etc., deben tener un mismo tratamiento y gozar de las mismas oportunidades.

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 45 y 47

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 83

<sup>271</sup> Rodríguez Arvizu José, et al, p. 72

Para la cabal consecución de la libertad y de la igualdad, los ilustrados pugnaban porque fueran plasmadas en la ley una serie de principios y disposiciones que hicieran asequibles tales ideologías, para lo cual era menester que el Estado crease una Constitución en la que quedara garantizado plenamente el respeto a los Derechos Humanos y la separación de poderes.

### **3.1.1.2 La forma de Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica**

A principios del siglo VII, el rey Jacobo I de Inglaterra otorgó concesiones a ciertas compañías mercantiles y a personas denominadas “propietarios”, para que colonizaran la costa norteamericana del Atlántico. El resultado de tales expediciones fue la conformación de trece colonias<sup>272</sup>, las cuales contaban, cada una, con Gobierno propio, con Asamblea de Diputados, con Consejo de Estado y con Gobernador<sup>273</sup>; por tanto, gozaban de autonomía e independencia administrativa, jurídica y política las unas respecto de las otras.

En el ámbito de las relaciones entre Inglaterra y las colonias, las cosas comenzaron a deteriorarse debido a las fuertes cargas impositivas y a las restricciones establecidas al cada vez más boyante comercio colonial por parte del Parlamento inglés, en el que por cierto no tenían representación las colonias. Comenzó entonces a gestarse una alianza colonial en defensa de sus intereses, lo que a la postre detonó en un movimiento armado de índole libertario. Efectivamente, “la causa fundamental de la revolución de independencia de las trece colonias consistió en la convergencia de dos tipos de desarrollo que se afectaban mutuamente: la creciente autonomía económica y política de las colonias y la política colonial inglesa de carácter imperialista, implantada a partir de 1763”<sup>274</sup>.

De éste modo, el 4 de julio de 1776, y después de dos congresos constituyentes celebrados en Filadelfia, en 1774 el primero, y en 1775 el segundo, se declaró la independencia de la corona inglesa, la cual quedaría formalizada seis años después,

---

<sup>272</sup> Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

<sup>273</sup> Sirvent Gutiérrez, Consuelo. *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Octava edición. México: Porrúa, 2006. p. 99

y ss.

<sup>274</sup> Rodríguez Arvizu, José, et al, p. 83

en 1783, concretamente el 3 de septiembre, que es cuando Inglaterra reconoce la independencia de las colonias con la firma de “El Tratado de Paz de Versalles”<sup>275</sup>.

Resulta de gran importancia destacar dos hechos: uno, con el reconocimiento y suscripción del Tratado de Paz de Versalles surgen trece estados libres y soberanos; y dos, esos trece Estados querían mantener la independencia lograda por cada uno, esto es, “los trece Estados no deseaban integrarse en una unidad política superior. Se consideraban independientes respecto a la antigua metrópoli e independientes los unos a los otros”<sup>276</sup>. A pesar de ello, había voces que se manifestaban en el sentido de conformar un solo Estado regido por una Constitución general en la que se estableciera una forma de Gobierno distinta a la monárquica.

Es así como la Convención Constitucional de Filadelfia de 1787 forjó una Carta Magna Federal, la cual entró en vigor hasta 1789<sup>277</sup>. En la construcción del documento se puso especial cuidado en que el régimen político garantizara la igualdad, la democracia, la representación y el equilibrio en el ejercicio del poder, principios y postulados exigidos por los colonos como condición para conformar la federación americana, los cuales fueron trasladados a sus respectivas constituciones.

Zweigert y Hein señalan al respecto:

Muchos de los colonizadores habían abandonado sus países en Europa debido precisamente a la opresión política, espiritual o económica de la que eran objeto, de ahí que los ideales políticos de una sociedad igualitaria y democrática predominaran en las Cámaras de Representantes de las entidades estadounidenses en los primeros años del siglo XIX, y encontraron su expresión más acendrada durante la presidencia de Andrew Jackson (1829-1837). Por tanto, cada estado promulgó una gran cantidad de leyes con las que se eliminaban los elementos feudales de las que regían la posesión de tierras, la vida familiar y la sucesión [...]<sup>278</sup>.

Entonces, Estados Unidos se conformó en 1787 como una República presidencial, adoptando para su régimen la división tripartita del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ésta forma los tres poderes son independientes entre sí, a la vez que se

---

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 85 y 86

<sup>276</sup> Sirvent, Consuelo, ob., cit., p. 103

<sup>277</sup> Zweigert, Konrad/Hein Kotz. *Introducción al Derecho Comparado*. México: OXFORD, 2002. p. 254

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 255

sirven de contrapeso, pretendiendo lograr un equilibrio, amén de que los integrantes de cada uno son electos democráticamente por el pueblo.

Efectivamente, en el artículo primero de la Constitución de 1787<sup>279</sup> se establece que los poderes legislativos les corresponde ejercerlos a un Congreso, que se compondrá de un Senado y de una Cámara de Representantes, conformada por miembros elegidos por los habitantes de los diversos Estados, por lo que respecta a la Cámara de Representantes. En el caso del Senado, serán dos los designados por las Legislaturas de los respectivos Estados. Por su parte, el artículo segundo de la Constitución en comento prevé que el Poder Ejecutivo se deposita conjuntamente en un Presidente de los Estados Unidos y en un Vicepresidente, los cuales serán designados indirectamente por “electores”, cuyo número será igual al total de los senadores y representantes que el Estado tenga derecho en el Congreso. Serán electos por cada Estado. Mientras que en el artículo tercero se establece que el Poder Judicial se depositará en un Tribunal Supremo y en los Tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo<sup>280</sup>.

Es importante mencionar que la causa por la que los norteamericanos aplicaron la teoría de la división obedece a que consideraban que:

La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía. Su idea [hace alusión a Montesquieu], como lo expresan sus propias palabras, y todavía con más fuerza de convicción, como lo esclarece el ejemplo que tenía a la vista [La Constitución británica], no puede tener más alcance que éste: que donde todo el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento, los principios fundamentales de una Constitución libre se hallan subvertidos<sup>281</sup>.

Ahora, en lo que respecta al Presidente de los Estados Unidos, los padres fundadores se esforzaron en crear una figura que fuese completamente diferente a la del Rey, incluso en “El Federalista” Hamilton establece una serie de rasgos distintivos entre ambos, tales como la temporalidad, la elección, la posibilidad de que el Presidente pueda ser acusado, procesado y, en su caso, destituido, la facultad de

---

<sup>279</sup> [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_eua.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_eua.pdf).

<sup>280</sup> *Ídem*.

<sup>281</sup> Hamilton, A., et al, ob., cit., p. 205-206

veto absoluto del Rey, entre otros<sup>282</sup>.

No obstante el intento, no pudieron despojarlo de la fortaleza que caracteriza a un monarca; el propio Hamilton justifica la imposibilidad cuando señala usando la voz de Publio: “uno de los elementos de un buen gobierno debe ser la energía por parte del Ejecutivo, ya que es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía”<sup>283</sup>.

De esta forma y bajo tales condiciones los norteamericanos dotaron de un poderío y fortaleza al Presidente, con la intención de que pudiese, además de proteger a la Nación, realizar a cabalidad su función ejecutiva, debiendo tomar en consideración que “un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno”<sup>284</sup>.

De lo expuesto debemos considerar que a pesar que los padres fundadores intentaron desmarcar la figura del Presidente de la de un Rey, esto no fue del todo posible debido a que aquél tiene ciertos rasgos que lo acercan a éste, como la unipersonalidad del cargo, es el único poder que no se deposita en un órgano colegiado, lo que provoca que sea el representante del Estado y del Gobierno; la posibilidad de nombrar y remover a prácticamente todo el aparato burocrático de la administración pública, hecho que lo convierte en dador de bienestar laboral; y el ser el jefe de las fuerzas armadas, entre otros más.

Todos estos rasgos le conceden al Presidente una ligera supremacía respecto de los otros dos poderes, supremacía que se ve más marcada en aquellos países de América que distorsionan en extremo la razones que tuvieron los norteamericanos de darle ese matiz de fortaleza al presidente, dentro de los cuales se encuentra México, tal y como lo veremos en su oportunidad.

---

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 291 y ss.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 297

<sup>284</sup> *Ídem*.

### 3.1.2 Influencia interna

#### 3.1.2.1 La Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución de Cádiz fue el resultado de la influencia de la ilustración y el máximo logro de los liberales españoles, quienes lograron materializar en un texto supremo los límites al poder del Rey, así como la consecución de uno de los principales ideales del movimiento ilustrado: lograr la transferencia de la soberanía, que hasta entonces detentaba el Rey, al pueblo, entendido éste en su sentido más amplio.

Es importante mencionar que el arribo de España al llamado siglo de las luces y a las transformaciones en el régimen de Gobierno que ello implicaba, tuvieron una ruta de acceso más lenta que la de los franceses, debido fundamentalmente a condiciones de índole económica, política y sociales, provocando con ello la prevalencia de la monarquía autoritaria por un mayor tiempo, e incluso la aparición del llamado despotismo ilustrado<sup>285</sup>.

En pleno marco de la ilustración, las condiciones socioeconómicas y políticas de España la situaban entre aquellos Estados en los que, a mediados del siglo XVIII, el capitalismo tuvo un avance lento y, en consecuencia, la burguesía no contó con suficiente poder como para impulsar una revolución y llegar al poder, tal como sucedió con Francia, donde estalla la revolución burguesa precisamente en la mitad de tal centuria. Contemporáneamente a eso, España continuaba regida por instituciones feudales arraigadas, las cuales frenaban el desarrollo económico y, sobre todo, impedían la consolidación de la burguesía local<sup>286</sup>.

El punto de quiebre para la promulgación de la Constitución de Cádiz y la cristalización de la soberanía popular fue la guerra de independencia de España, provocada por la invasión francesa, la abdicación de Carlos IV, y la renuncia de su hijo Fernando VII al trono español en favor de José Bonaparte, quien en base a la tradición del régimen se convirtió en el titular de la soberanía española, circunstancia ésta que en nada agradaba a los peninsulares. Tales acontecimientos fueron aprovechados por los liberales españoles para declarar que la soberanía no la

---

<sup>285</sup> Concepto político que hace referencia a una forma de Gobierno vinculada a ciertas monarquías europeas del siglo XVIII, en la que los reyes, sin renunciar a su condición de soberanos absolutos, trataron de aplicar determinadas medidas “ilustradas” de corte reformista e incluso progresista, surgidas precisamente en esa centuria denominada genéricamente siglo de las luces (<http://www.portalplanetasedna.com.ar/despotismo.htm>).

<sup>286</sup> Hernández, María del Pilar. *La Constitución Gaditana y la Consolidación de la Potestad Jurisdiccional*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013. p. 27

detentaba el monarca sino que le pertenecía a la Nación, por lo que cualquier transferencia del poder le debía ser consultada al pueblo, y sólo si éste la aceptaba o la decidía en uso de su voluntad soberana, operaría la transferencia.

Debe señalarse que la transición tuvo un punto intermedio que puede ser considerado como el antecedente del ejercicio de la soberanía por parte de representantes del pueblo, esto es, como un antecedente del sistema representativo:

Con el estallido de los levantamientos y las abdicaciones de Bayona, se produjo un gran vacío de poder y la ruptura del territorio español. Para controlar la situación en los territorios sublevados, los ciudadanos establecieron las juntas provinciales, que asumían su soberanía y legitimaban su autoridad en nombre del rey ausente. En septiembre de 1808 se formó la Junta Suprema Central, presidida por José Moñino y Redondo, Conde de Floridablanca, que asumió la soberanía y, por tanto, el gobierno del país en nombre del rey, asimismo, dirigió la resistencia militar contra los franceses<sup>287</sup>.

Así pues, “la Constitución de Cádiz fue la respuesta del pueblo español a la suplantación de su legítimo soberano por el que nombró Napoleón. Fue también producto del movimiento de insurrección contra el dominio francés y fue, el final del antiguo régimen en España”<sup>288</sup>.

Para operar la transformación del régimen, a la vez que encargarse del Gobierno en tanto regresaba Fernando VII, se creó una Junta Central de Gobierno, la que convocó a un Congreso Constituyente conocido como “Cortes de Cádiz”, instituido solemnemente el 24 de septiembre de 1810. Es oportuno mencionar que de los 200 diputados que la integraban, 53 provenían de la Nueva España<sup>289</sup>. Con tal inclusión queda claro que la Nación española era tanto la península como los territorios de ultramar, por lo que los habitantes de ambos extremos del mar Atlántico eran titulares de una parte alícuota de la soberanía nacional, razón por la cual los criollos exigían el mismo derecho a elegir la forma de Gobierno que los regiría y a tener un tratamiento igualitario, así que demandaban la supresión de las castas para poder acceder a ciertos cargo que les estaban vedados precisamente por su condición de casta.

---

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 30

<sup>288</sup> González Domínguez, María del Refugio. *México y sus Constituciones*. (Compilación: Patricia Galeana). México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 26 y 27

<sup>289</sup> López Betancourt, Eduardo. *Historia del Derecho Mexicano*. México: IURE editores, 2004. p. 116-117

Así las cosas, la primera reunión extraordinaria de las Cortes dejó muy claro que en ellas, constituidas en Cortes generales y extraordinarias, residía la soberanía nacional, que declaraban nula la cesión de la Corona en favor de Napoleón porque había faltado el consentimiento de la Nación, y que se reservaban sólo el ejercicio de la potestad legislativa en toda su extensión, desprendiéndose de la ejecutiva y judicial<sup>290</sup>.

Tales manifestaciones vienen a constituir verdaderas directrices al momento de construir la Constitución Gaditana, encaminadas a consolidar la soberanía nacional y su ejercicio delegado en un órgano que, exclusivamente, ejercería la función legislativa, amén de que nada puede hacerse o adoptarse sin la voluntad popular, aun mediando el ejercicio de la fuerza, en cuyo caso la voluntad debe ser calificada de ilegítima.

De este modo y bajo tales condiciones, “los debates constitucionales iniciaron el 25 de agosto de 1811 y concluyeron a finales de enero de 1812. Dieciocho meses después de la instauración de las cortes, se emitió la nueva constitución con el nombre de Constitución Política de la Monarquía Española; fue jurada en España el 19 de marzo de 1812, y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año”<sup>291</sup>.

Es importante la precisión de las fechas porque de éste modo queda claro que la Constitución de Cádiz tuvo vigencia en México, puesto que la independencia de España se logró materialmente en 1821 y formalmente hasta 1836. Por tanto, debe considerarse como una importante fuente interna de influencia en el constitucionalismo mexicano, incluso fue savia de los tratados de Córdoba y del Plan de Iguala.

En términos generales la Constitución Gaditana consagra la división de poderes, limitando la acción del monarca. Atribuye la facultad legislativa a las Cortes junto con el Rey, a quien le compete su ejecución. Prevé la existencia de la diputación permanente de Cortes y sus reuniones de carácter extraordinario. En diversos rubros trata de la libertad, de la igualdad, la seguridad y la propiedad, a más que deslinda los bienes del Rey de los del reino. Hace residir la soberanía en la Nación, consagrando el sistema representativo. Establece un sistema censitario para acceder

---

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 117

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 118

a los puestos de representación. Plantea la unidad de jurisdicción, pero deja subsistir los fueros militar y eclesiásticos. Señala en forma prolija y cuidadosa todas las instancias de Gobierno, distinguiendo con claridad las facultades de cada una<sup>292</sup>.

Debe advertirse que el sistema representativo es una condición que le es inherente al hecho de que la soberanía resida en la Nación, entendida esta como una pluralidad de voluntades perteneciente a una diversidad de personas que están unidas por lazos hasta cierto punto comunes, como el idioma, las costumbres, la identidad, el territorio, etc., y que deben entre todas construir una única voluntad, una voluntad nacional, a pesar de sus diferentes formas y maneras de pensar (en eso reside la diversidad), no obstante habitar un mismo espacio geográfico. Debemos comprender que cada individuo tiene el derecho a decidir, a aceptar, a conocer; en eso reside ser soberanos. Lamentablemente existe, por abulia o por manipulación, un ejercicio sesgado de la soberanía.

### **3.1.2.2 La Constitución de Apatzingán de 1814**

La madrugada del 15 de septiembre de 1810, un sector del pueblo atendió el llamado de Don Miguel Hidalgo y Costilla y se lanzó en la búsqueda de la independencia, la libertad y la igualdad. La mañana del 30 de julio de 1811 Hidalgo fue fusilado en el patio del antiguo Colegio de los Jesuitas en Chihuahua. A falta de éste y de Ignacio Allende, quien fuera fusilado el 26 de junio de 1811, también en Chihuahua, José María Morelos y Pavón asume el mando del movimiento independentista.

Morelos, en su calidad de miembro de la Junta Suprema de Zitácuaro<sup>293</sup>, convocó a un Congreso, el que después de múltiples vicisitudes se reunió el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, con el nombre de “Primer Congreso Constituyente Mexicano”. La idea fundamental era exigir la absoluta independencia de la Corona española, para lo cual resultaba indispensable, escribe Eduardo López Betancourt<sup>294</sup>,

---

<sup>292</sup> González Domínguez, María del Refugio, ob., cit., p. 30

<sup>293</sup> A raíz de la invasión francesa a España que la dejó sin monarca, se crearon juntas de defensa para hacer frente al enemigo, las que se convirtieron en juntas de Gobierno. Los generales insurgentes acordaron la instalación de una Suprema Junta Nacional Americana para llenar el hueco de la soberanía. Su función, además de gobernar, sería administrar justicia y constituirse como una especie de secretaría de guerra. También fabricó moneda y trazó un plan de reformas fiscales (<http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-junta-de-zitacuaro-articulo>).

<sup>294</sup> López Betancourt, Eduardo, ob., cit., p. 127

formar una nueva organización constitucional<sup>295</sup>. El Congreso estuvo integrado por 17 diputados, representantes de cada una de las entonces provincias de la Nueva España (los diputados de las provincias realistas fueron nombrados por Morelos), quienes después de varias movilizaciones promulgaron el 22 de octubre de 1814 “El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”<sup>296</sup>.

Para los efectos del presente trabajo de investigación resulta por demás importante destacar que la libertad anhelada por los insurgentes representaba más un medio que un fin en sí misma. En efecto, los habitantes de la Nueva España estaban cansados del manejo de las políticas de Estado que les reparaba desigualdades, abuso, restricciones comerciales, excesivo pago de impuestos y, un largo etcétera. El historiador Ernesto de la Torre Villar apunta que “la insurgencia mexicana, ya lo hemos indicado, surge no sólo como un sentimiento natural de libertad e independencia, justo y legítimo en todo hombre y sociedad, sino como repulsa a un estado de cosas a que nos había llevado la dependencia de la metrópoli, la existencia de una política de explotación y desconsideración de la sociedad, de injusticia, abuso y violación de los derechos más elementales, entre otros la pérdida de libertad y el desconocimiento de la dignidad humana”<sup>297</sup>.

Así pues, los insurgentes, conscientes de que una revolución sería la única forma de que operase un cambio, porque ello traería un marco constitucional en la que se sentarían las bases de hecho, pero sobre todo de Derecho de un nuevo régimen que garantizara la soberanía popular, y por ende la libertad e igualdad para todos los habitantes de la América, término utilizado por Morelos para referirse al territorio que se pretendía desincorporar de la Corona española.

Ahora bien, el movimiento tenía fuertes bases ideológicas, de hecho “la conciencia del grupo criollo se inspiró en ideas libertarias, humanitarias, de fraternidad y justicia, ideas que supieron expresar a lo largo de la lucha libertaria en las proclamas, decretos y documentos que forman nuestros primeros cuerpos legales”<sup>298</sup>. A guisa de

---

<sup>295</sup> Quisiéramos pensar que López Betancourt utiliza la expresión: “nueva organización constitucional”, porque considera que la Constitución de Cádiz tenía vigencia en la todavía Nueva España, y ésta se consideraba como parte integrante de la corona española.

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 130

<sup>297</sup> De la Torre Villar, Ernesto. *México y sus Constituciones*. (Compilación: Patricia Galeana). México. Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica, 1999. p.34

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 36

ejemplo mencionamos la obra de Morelos denominada “Sentimientos de la Nación”, documento clave para sentar las bases y principios de la Constitución de Apatzingán, sobre todo en lo relativo a la soberanía y a la forma y estructura del Gobierno.

No obstante lo anterior, José Luís Soberanes<sup>299</sup> considera que dada la inexperiencia de los primeros constituyentes, prepararon un documento totalmente inaplicable y utópico, incluso lo califica de casi romántico. Tal vez desde entonces nos viene la tradición de plasmar en el texto constitucional ideales de escasa posibilidad de realización, lo que si bien podría generar una importante motivación por alcanzarlos, también puede provocarse decepción por la desintonía que resulta de su irrealización.

Pero detengámonos en la concepción que los constituyentes de Apatzingán le dieron a la soberanía. La visualizaban como una potestad inherente al nacimiento de la sociedad, y como una herramienta cuyo uso adecuado conllevaría a la construcción conjunta del Gobierno más conveniente para todos. El capítulo II de la Constitución<sup>300</sup> se refiere a ella, a la soberanía, la cual define (artículo 2) como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de Gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, atribuyéndole la naturaleza de imprescriptible, inalienable e indivisible (artículo 3). Además, se determina que originariamente reside en el pueblo, y que su ejercicio corresponde a los diputados, quienes constituyen la representación nacional (artículo 5).

En un rasgo de la más consecuente lógica derivada del hecho de la residencia de la soberanía en el pueblo, el derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley (artículo 6). Finalmente asentaron que la facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares son atribuciones de la soberanía (artículo 11), de lo cual se desprende la clasificación tripartita de los poderes que habrán de ejercerlas: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales no deben ejercerse por una misma persona o una misma corporación.

---

<sup>299</sup> Soberanes Fernández, José Luís. *Historia del Derecho Mexicano*. Décima segunda edición. México: Porrúa. 2006, p. 108

<sup>300</sup> [En línea: 17/04/2014]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

Entonces, pues, la soberanía ya no sería más un privilegio para beneficio de una persona o grupo de personas. Ahora se conceptualizaría como propio, es decir, de origen y en provecho del pueblo.

El tratamiento que hace de la Ley también merece atención. En el capítulo IV se define como la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común, manifestada en actos de la representación nacional (artículo 18). Asimismo se dispone que la ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común (artículo 19). Por tanto, el sometimiento de un ciudadano a una Ley es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general (artículo 20).

En relación a la forma de Gobierno que debería adoptarse, José Luís Soberanes lo explica magistralmente:

Respecto al gobierno, éste debería ser republicano, representativo y popular, integrado con los tres poderes clásicos que se denominaban supremos: congreso mexicano, gobierno y tribunal de justicia. El Congreso se integraría con un diputado por cada provincia [...] El Ejecutivo se componía de tres personas, quienes se rotarían la presidencia cada cuatro meses, electos por el Congreso, auxiliados por tres secretarios de despacho (Guerra, Hacienda y Gobierno) y una Intendencia General de Hacienda. Finalmente el Poder Judicial lo integrarían el Supremo Tribunal de Justicia que se compondría de cinco individuos, también electos por el Congreso, y el Tribunal de residencia, para hacer efectivas las responsabilidades de los miembros de los tres poderes, a través de juicios de residencia<sup>301</sup>.

De lo anteriormente narrado se puede colegir que la Constitución de Apatzingán, haya o no tenido jurídicamente vigencia (debate que escapa a los alcances de la presente investigación), fue un esfuerzo por parte de la insurgencia de vestir al movimiento independentista no sólo de un orden jurídico sino del sentido ideológico que todo movimiento revolucionario debe poseer para perdurar y trascender en el tiempo y espacio, y que mejor que sea a través de la máxima expresión de la voluntad popular, que es la que al final le da vida a la lucha, la Constitución. La historia es vasta en ejemplos, y la nuestra no es la excepción.

---

<sup>301</sup> Soberanes Fernández, José Luís, ob., cit., p. 110

## **3.2 La forma de Gobierno en el constitucionalismo mexicano**

### **3.2.1 La Constitución de 1824**

Luego de una serie de acuerdos y pactos celebrados entre Agustín de Iturbide y la insurgencia, concretamente con quien fuera su más acérrimo rival, Vicente Guerrero, el 27 de septiembre de 1821 hizo su entrada a la ciudad de México el ejército trigarante, lo que significó la consumación material de la independencia. Ahora era menester elaborar la Constitución que crearía al Estado Mexicano y sentaría las bases para estructurar a los órganos de Gobierno.

Así pues, transitando por reyertas, asonadas, planes y tratados, sin dejar de lado un Imperio, el del propio Agustín de Iturbide, el establecimiento de una Junta Provisional Gubernativa, a semejanza de las que se crearon en España tras la invasión francesa, amenazas de separación de algunas provincias y hasta de un triunvirato encargado del Poder Ejecutivo después de la abdicación de Iturbide, “se creó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana como anticipo de la Constitución, la cual fue aprobada el 3 de octubre del mismo año, promulgada el 4 y publicada el 5 con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>302</sup>.

No obstante que el principal debate del Constituyente de 1824 se centró, fundamentalmente, sobre la forma de Estado que habría de regir en el país que recién surgía, unitario o federado, para los efectos del presente trabajo de investigación nos ocuparemos únicamente de la forma de Gobierno.

Así pues, en el artículo cuarto se establece que la forma de Gobierno de la Nación mexicana será la República, Representativa, Popular y Federal. El haber adoptado el republicanismo implica en sí mismo la manifestación de rechazo tajante hacia un régimen monárquico en cualquiera de sus expresiones.

Sin embargo, debemos considerar que México, en su etapa prehispánica y colonial, siempre estuvo sujeto a un sistema monárquico, incluso teocrático, circunstancia que influyó evidentemente al momento de elaborar los primeros documentos encaminados a conformar el Gobierno de un Estado en vías de independizarse, como lo fueron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

---

<sup>302</sup> Cruz Barney, Oscar. *Historia del Derecho en México*. Segunda edición. México: OXFORD, 2006. p. 645

En efecto, en el Plan de Iguala, “proclamado en el pueblo del mismo nombre el 24 de febrero de 1821, se fijaron las bases para la independencia nacional”<sup>303</sup>, y desde luego, para “la constitución del Estado mexicano, pues aportó los principios de organización política que habría de tener”<sup>304</sup>. En él se dispone que el “Gobierno [será] monárquico constitucional, para lo cual la Corona del Imperio se ofrecería a Fernando VII y en su defecto a alguien de su familia”<sup>305</sup>. En los Tratados de Córdoba, documento en el que Juan O’Donojú, quien llegara a Veracruz en calidad de nuevo virrey para la Nueva España, reconoce la autonomía de la Nueva España, se confirmó el régimen.

En virtud a lo anteriormente expuesto queda por demás claro que los insurgentes no tenían en mente un sistema de Gobierno distinto del que habían estado sujetos por más de trescientos años, del monárquico.

Por tanto, la elección de un Gobierno republicano no fue otra cosa que una “ocurrencia” de Antonio López de Santa Anna, derivada de la sublevación de Jalapa para derrocar a Agustín de Iturbide, quien había dado un albazo, obligando al Primer Congreso Constituyente a proclamarlo Emperador. Al levantamiento se unieron algunos insurgentes y proclamaron el “Acta o Plan de Casa Mata, por el que se pedía la reinstalación del Congreso [Constituyente] y la convocatoria a uno nuevo en virtud de que el primero estaba limitado por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba (como mandato irrevocable)”<sup>306</sup>.

Es oportuno señalar que el calificar de ocurrencia la implantación de la República como forma de Gobierno se sostiene en dos hechos: el primero ya ha sido expresado: la tradición y el pensamiento del futuro se inclinaba por una monarquía constitucional; el segundo deviene de la misma naturaleza de la República, que como ya quedó asentado en el capítulo que antecede, envuelve, entre otras muchas cosas, una participación activa pero responsable del pueblo en el Gobierno, lo que implica, visto a la luz de los antecedentes expuestos también en el capítulo anterior, una preparación cultural, circunstancia que no ocurrió en el extremo, ni en su adopción, ni en su operación.

---

<sup>303</sup> Soberanes Fernández, José Luís, ob., cit., p. 132

<sup>304</sup> Cruz Barney, Oscar, p. 617

<sup>305</sup> Soberanes Fernández José Luís, ob., cit., p. 132

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 136

Efectivamente, en la etapa de transición de la Nueva España al México independiente los dirigentes, cada uno por su cuenta, estaban más preocupados por asir el poder o por obtener una parcela de él<sup>307</sup>, que por educar a un pueblo analfabeta en su gran mayoría, ajeno a cualquier participación en la vida pública y acostumbrado a vivir sin libertad e igualdad, condiciones indispensables para ejercer una vida republicana. Y más, consumada la independencia tampoco fueron diferentes las cosas, la lucha por el poder siguió encarnizada y el interés por que el pueblo adquiriera la denominada cultura política republicana fue nulo.

Por otro lado, los constituyentes de 1824, constructores de la República Mexicana, cometieron un error, no hicieron residir la soberanía en el pueblo sino en la Nación, lo que para Emilio Rabasa<sup>308</sup> representa un retroceso, pues los autores tomaran el concepto de la Constitución de Cádiz y no el de la Constitución de Apatzingán, que había señalado la soberanía popular, precisando el autor en comentario, que “no es lo mismo que resida en la nación, ya que efectivamente arranca del pueblo, cuya voluntad es la que pone en marcha todo el proceso constitucional”<sup>309</sup>.

Es digno de mencionarse que en la Constitución del 24 encontramos tres señales que hacen presumir que el Constituyente intentó darle un matiz de supremacía al Legislativo sobre los otros dos poderes, sobre todo sobre el Ejecutivo.

Primero: el Presidente era elegido por las Legislaturas de los Estados, quienes elegirían, a mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales uno por lo menos no sería vecino del Estado que elige (artículo 79). Concluida la votación, el Congreso General, concretamente la Cámara de Senadores y una comisión nombrada por la Cámara de Diputados, compuesta de uno por cada Estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta del resultado (artículo 82). Acto seguido, la Cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos (artículo 83). Lo anterior de alguna manera le restaba legitimidad popular al Presidente.

---

<sup>307</sup> A guisa de ejemplo tenemos las constantes asonadas y guerrillas que impidieron que los primeros Presidentes concluyeran su período, salvo Guadalupe Victoria (del 10 de octubre de 1824 al 31 de marzo de 1829).

<sup>308</sup> Rabasa O., Emilio. *México y sus Constituciones*. (Compilación: Patricia Galeana). México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 91

<sup>309</sup> *Ídem*.

Segundo: el Constituyente estableció un Consejo de Gobierno (artículo 113) compuesto por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado, y que funcionaría en los recesos del Congreso General, fungiendo como su presidente nada menos que el vice-presidente (artículo 114). A pesar de que dicho Consejo es considerado por algunos autores, José Luís Soberanes<sup>310</sup> entre ellos, como algo similar a lo que hoy se conoce como Comisión Permanente, sin embargo, tenía conferidas (artículo 116) dos atribuciones que lo colocaban como una especie de órgano supervisor y validante de las acciones del Ejecutivo: 1. La de hacer observaciones al Presidente para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión; y 2. El aprobar los nombramientos de los secretarios de Estado.

Tercero: La ausencia de otorgamiento de poderes de emergencia para el Ejecutivo, evitando con ello que el Presidente, en uso de ellas, tuviese manga ancha para hacer y deshacer, tal y como la haría años después Benito Juárez, quien en uso de facultades extraordinarias iba más allá de lo que la Constitución le facultaba. Sin embargo, “antes de que el Congreso cerrara sus sesiones se promulgó una ley de Poderes Especiales que era, en realidad, una ley de facultades extraordinarias”<sup>311</sup>.

Este último hecho es sintomático porque “se produjo un desfase entre la estructura institucional y la realidad política, con el consecuente debilitamiento de la legitimidad constitucional”<sup>312</sup>. Nada diferente de lo que hoy, 190 años después se observa en materia constitucional.

### **3.2.2 La Constitución de 1836**

La Constitución de 1824 tuvo vigencia sólo once años, hasta 1835, periodo en el cual siguieron los levantamientos y asonadas por quienes se disputaban el derecho a ejercer el poder bajo el pueril argumento de haber participado en el movimiento libertador, como si con ello la Nación les debiese la independencia. Resulta por demás impactante que de 1829, año en el que concluyó el primer mandato presidencial, el de Guadalupe Victoria, a 1833, en que culminaría el segundo, hubo

---

<sup>310</sup> Soberanes Fernández, José Luís, ob., cit., p. 141

<sup>311</sup> Cruz Barney, Oscar, ob., cit., p. 649

<sup>312</sup> *Ídem.*

nada menos que cuatro presidentes<sup>313</sup>, lo que sin duda es el ejemplo claro de la convulsión y desestabilidad política que se vivía en el país, circunstancia que replicaba sin duda al ámbito social y económico.

El punto álgido se ubica entre los años 1832 y 1834, cuando el entonces vicepresidente, Valentín Gómez Farías, en ausencia del Presidente Santa Anna, quien prefería descansar en su hacienda Manga de Clavo, llevó a cabo diversas reformas en materia eclesiástica y militar, lo que provocó la reacción de los grupos afectados<sup>314</sup>. Las reformas de Gómez Farías fueron, a grandes rasgos:

La secularización de las misiones de California; arreglo de la enseñanza pública; cierre del Colegio de Santa María de Todos los Santos y de la Universidad; cese de la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico; cese de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos; anulación de la última prohibición de canonjías y la ley de provisión de curatos. También se intentó la reorganización del ejército, de las milicias cívicas y la formación de coaliciones entre los estados. Se prohibió asimismo la enajenación de bienes de las comunidades religiosas, [y] su gran proyecto: el arreglo de la deuda pública mediante la enajenación de los bienes de la iglesia<sup>315</sup>.

Así las cosas, los acontecimientos provocaron que Santa Anna regresara a sus funciones, generándose un enfrentamiento con el Congreso que pretendía legislar fuera del periodo constitucional, por lo que al más puro estilo del presidencialismo mexicano, Santa Anna “cerró” el Congreso y “obligó”, léase despidió al vicepresidente Valentín Gómez Farías<sup>316</sup>. Pero no conforme con esos excesos y atropellos al orden jurídico, “suspendió la nueva legislación que abarcaba de abril de 1833 a mayo de 1834”<sup>317</sup>.

Todo lo anterior generó que el 2 de octubre de 1835 se aprobara el proyecto de bases constitucionales que sería transformado el 23 en ley constitutiva, a la que se le conoció como “Bases para una nueva Constitución”. La ley constitucional de 1835 se dividió en siete fragmentos aprobados en tres etapas: el primero de ellos el 15 de

---

<sup>313</sup> Manuel Gómez Pedroza fue electo para sustituir a Guadalupe Victoria, pero debido a un pronunciamiento militar se anuló la elección. Fue designado Vicente Guerrero como Presidente, quien fue removido gracias a otro pronunciamiento militar, quedando en su lugar Bustamante, quien también fue desplazado por otro golpe militar, reconociéndose de nuevo a Gómez Pedroza como Presidente para concluir el periodo en 1833.

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 649

<sup>315</sup> Sordo Cedeño, Reynaldo. *México y sus Constituciones*. (Compilación: Patricia Galeana). México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 97

<sup>316</sup> *Ibidem*, p. 98

<sup>317</sup> Cruz Barney, Oscar, ob., cit., p. 649

diciembre de 1835 y los restantes en abril y diciembre de 1836. Finalmente en ese mismo diciembre se promulgaron “Las Siete Leyes Constitucionales”<sup>318</sup>.

Lo señalado es una evidencia palmaria de que los grupos fácticos en México siempre han influido en el sentido de las decisiones de Estado, no sólo en las políticas, sino también en las jurídicas y hasta en las constitucionales, al extremo de provocar, entonces, la abrogación de la Constitución de 1835, y ahora el omitir la observancia de la Ley con total impunidad, o generar una legislación a la medida de sus necesidades y deseos.

La esencia de la llamada Constitución de las Siete Leyes fue la mutación de la forma de Estado federado al centralismo, sin embargo, por no ser el objetivo de la presente investigación no entraremos a este análisis, y debido a la inmutabilidad de la forma de Gobierno establecida en la Constitución de 1824, nos circunscribiremos a estudiar al Supremo Poder Conservador, organizado en la Segunda Ley con la finalidad de “conservar intangible el texto constitucional de 1836 y las bases de 1835. Como su nombre lo indica, sería el vigilante de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes y autoridades civiles que establecieran las leyes”<sup>319</sup>. Veamos.

El Supremo Poder Conservador se depositaba en cinco individuos elegidos por el Senado a través de un sorteo de entre los elegidos y propuestos por las Juntas Departamentales, a través de un procedimiento establecido en los artículos del dos al seis de la Segunda Ley Constitucional<sup>320</sup>.

Para determinar cuáles fueron los motivos del constituyente para instituirlo, nos remitiremos al juramento que tenía que hacerse ante el Congreso General al momento de protestar el cargo, prescrito en el artículo 9 de la misma Segunda Ley, que a la letra dice: ¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone en vuestras manos?

Así pues, el Constituyente de 1835 creó al Supremo Poder Conservador para que los mandatos constitucionales fueran observados.

---

<sup>318</sup> López Betancourt, Eduardo, ob., cit., p. 145

<sup>319</sup> Barragán Barragán, José. *México y sus Constituciones*. (Compilación: Patricia Galeana). México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica. 1999. p. 120

<sup>320</sup> [En línea: 23/04/2014] Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

No obstante lo anterior, no son pocas las voces que sostienen que el Supremo Poder Conservador se constituyó como un grupo de élite al cual pocos podían acceder. Se marcaban como requisitos para poder integrarlo, entre otros: tener una renta anual de tres mil pesos y haber desempeñado un cargo de alta jerarquía en el Gobierno, como Presidente o vice-presidente de la República, senador, diputado, secretario de despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia (artículo 11 Segunda Ley). Pero la detracción de mayor peso es lo excesivo, alegan quien así lo sostiene, de las facultades que se le confieren al Supremo Poder Conservador en el artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional, que lo colocan por encima de los tres poderes tradicionales, y que son, en lo que interesa para el presente trabajo de investigación:

Declarar la nulidad de una ley o decreto cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y solo en el caso de usurpación de facultades.

Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.

Suspender a la Alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo.

Como se puede observar, las facultades del Supremo Poder Constituyente son en su mayoría formas o medios de lo que ahora conocemos como de control constitucional; recordemos que el Supremo Poder Conservador era el garante de la estricta observancia de la Ley Fundamental, y como tal, es congruente el que se coloque, en ejercicio de tales funciones, por encima o sobre los otros dos poderes. Hoy, esa atribución de controlador de la constitucionalidad es realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en tales funciones se ubica por encima o sobre los otros dos poderes por la sencilla razón de que no hay otra manera de asegurar el acatamiento pleno a la directriz constitucional.

Desataca también el hecho de que su intervención era siempre a “excitación” de alguno de los poderes: del Legislativo, Ejecutivo o Judicial, mediando necesariamente una violación a la Carta Fundamental o una transgresión al orden público; dicho en otros términos, no intervenía si no era a instancia de parte, y de que parte, nada menos que de los otros poderes constituidos, y con la voluntad de resarcir el orden constitucional. Ahora bien, debemos considerar que dadas las características de los integrantes: solvencia económica, y el haber desempeñado encargos de “alta jerarquía”, tales como: Presidente, Vicepresidente, Senador, Diputado o Magistrado de la Suprema Corte, eran personajes con un alto sentido de responsabilidad ética y moral, amén del conocimiento que en el desempeño de su otrora función habían adquirido, por lo que difícilmente se pudiera pensar que actuarían fuera de toda proporción legal o axiológica. Aquí es cuando se justifica el calibre de los requisitos de elegibilidad; se pretendía formar un grupo de élite, si, pero entendido desde luego en el aspecto profesional.

Una justificación más; consideremos la coyuntura justa del momento: revueltas, guerrillas, levantamientos, en fin, el caos social en su máxima expresión, lo que sin duda alguna trascendía a la esfera jurídica, la Ley y la Constitución eran básicamente letra muerta, Santa Anna hacía y deshacía sin el más mínimo pudor, sin olvidar los enfrentamientos que se suscitaban entre los poderes constituidos. Por tanto, es justo decir que el Supremo Poder Conservador fue más un intento por encausar dentro de la constitucionalidad al país que un órgano con visos draconianos.

### **3.2.3 La Constitución de 1843**

Si la Constitución de 1824 estuvo vigente once años, la de 1836 solamente lo estuvo siete. La continuación de la lucha por el poder entre los militares fue aderezada con un nuevo elemento: el descontento generado en el interior del país por el cambio del sistema federal al centralismo, provocando una gran inestabilidad política, a grado de que hubo intentos de separación de la República por algunas de las partes que lo integraban. José Luís Soberanes apunta:

Con la implantación del modelo centralista de las Siete Leyes surgieron por todas partes signos de rechazo hacia éstas, manifestados principalmente por las representaciones y las revueltas militares. Hubo, además, trágicas consecuencias, como la gran inestabilidad política, que llegó al grado de producir diecinueve gobiernos diferentes en un periodo de once años.

Con base en esta situación se llegó a pensar en el establecimiento de una monarquía con un príncipe extranjero y terminar así con las guerras intestinas. Yucatán se separó de México [y] Texas aprovechó la coyuntura que vivía el país para hacer uso de su “derecho de separación”<sup>321</sup>.

Pero ubiquémonos cronológicamente en el año 1842. Después de un interinato de Nicolás Bravo quedó encargado del Ejecutivo, otra vez, Santa Anna. Mariano Paredes Arrillaga se levanta en armas, lo que llevó a la firma de las Bases de Tacubaya, que convocaban a un nuevo Congreso Constituyente, el cual inició sesiones el 10 de junio de 1842. Dicho Congreso contrarió a los grupos fácticos de entonces: al ejército, al Gobierno y al clero, lo que motivó el desconocimiento del Congreso por parte de las fuerzas armadas mediante un pronunciamiento hecho en Huejotzingo el 11 de diciembre de 1842<sup>322</sup>. Los argumentos esenciales fueron: “por no respetar la religión de nuestros padres, por ensanchar la libertad de imprenta y por desconocer la utilidad y la necesidad del ejército, compuesto, decían ellos, por mexicanos virtuosos”<sup>323</sup>.

Es así como una vez más es trastocado el orden constitucional en beneficio de los grupos, que en ese tiempo como ahora buscan cerrar lo más posible el círculo de poder. Efectivamente, una de las características de los gobiernos en México es la creación de una denominada clase política, cuya principal misión es asir el poder y marginar en la mayor medida posible a quienes no pertenecen a ella, con las implicaciones que ello conlleva, las que pudiésemos resumir en el hecho incuestionable de la nula organización política ciudadana, con lo que se lesiona flagrantemente el principio elemental del republicanismo: el que es un Gobierno del pueblo. Pero además, y quizá lo más lamentable, es que en los órganos representativos sólo la clase política está representada y no así la gran masa de la población que paga con creces las consecuencias de ello porque no hay quien trabaje para su beneficio y provecho.

Sin perder de vista lo anterior, regresemos a la Constitución de 1843. Ante el desconocimiento del Congreso Constituyente se decidió nombrar, en cumplimiento a

---

<sup>321</sup> Soberanes Fernández, José Luís, ob., cit., p. 163

<sup>322</sup> Cruz Barney, Oscar, ob., cit., p. 662

<sup>323</sup> Vázquez Mantecón, María del Carmen. *México y sus Constituciones*. (Compilación: Patricia Galeana). México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 135

las Bases de Tacubaya<sup>324</sup>, una Junta de Notables. Entonces, el ahora Presidente Nicolás Bravo designó a 80 personas como notables, “que habrían de elaborar las bases constitucionales integrados en una Junta Nacional Legislativa”<sup>325</sup>. Cabe mencionar que “los notables” eran, justamente, políticos, militares y miembros de la iglesia, esto es, los grupos fácticos harían la Constitución.

Es oportuno señalar que el procedimiento para la promulgación de la Constitución del 43 es a todas luces inconstitucional. El Congreso Constituyente que fue disuelto era quien estaba legitimado constitucionalmente para elaborar la Ley Suprema, de hecho esa es la naturaleza de un Poder Constituyente: elaborar la Constitución, creando y dotando de competencias a los poderes por él constituidos y luego desaparecer. Ahora bien, la legitimación constitucional le deviene de la representación popular que ostentan sus miembros, lo que les confiere la facultad de constituirse en Poder Constituyente. Los elementos mencionados no los encontramos en la Junta de Notables ni en la Junta Nacional Legislativa, ambas adolecen de la representación popular, sus integrantes fueron “designados” a la más entera voluntad del entonces Presidente, lo que representa una flagrante violación a los principios republicanos, democráticos y del sistema representativo, así como a los de la soberanía popular. No obstante lo anterior, “la Junta pudo formular un proyecto que comenzó a ser discutido el 8 de abril, que dio como resultado las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que fueron sancionadas el 12 de junio de 1843, mismas que inauguraron la etapa del despotismo constitucional”<sup>326</sup>.

Para lo que interesa a la presente investigación diremos que la Constitución del 43 ratifica la forma de Gobierno republicano, representativo y popular (artículo 1), haciendo residir la soberanía en la Nación, suprime el Supremo Poder Conservador con lo que regresa a la división tripartita tradicional del poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 5).

---

<sup>324</sup> Fueron las que se firmaron para terminar la revolución contra el Presidente Bustamante, con lo que quedan unificados los grupos levantados en armas encabezados por Mariano Paredes Arrillaga y Antonio López de Santa Anna. Son el origen de las Bases Orgánicas de la República Mexicana.

<sup>325</sup> Cruz Barney, Oscar, ob., cit., p. 663

<sup>326</sup> Soberanes Fernández José Luis, ob., cit., p. 165

Por otro lado vale la pena analizar el carácter censitario de la Constitución de 1843, lo que vendrá a reforzar lo expuesto líneas atrás respecto a la tendencia marginal de la clase no política. Veamos.

Para alcanzar el estatus de ciudadano era necesario, de conformidad con el artículo 18, tener 18 años si se era casado y 21 en caso de no haberlo sido, y una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto. Asimismo daban la posibilidad a los Congresos constitucionales de arreglar la renta, según la circunstancia de los Departamentos<sup>327</sup>. Además, era necesario, a partir de 1850, saber leer y escribir. El extremo del absurdo de la discriminación lo representa el artículo 21 que dispone la suspensión de los derechos de ciudadano, entre otras causas, por ser empleado doméstico.

Pero la mayor señal de que se quería constituir una oligarquía lo es que para ser Senador se requería haberse distinguido en la carrera civil, militar y eclesiástica, o pertenecer a la clase de los agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, o bien haber ejercido algún cargo como Presidente, Vicepresidente, secretario de despacho, Ministro plenipotenciario, Gobernador, Obispo o General de División, en fin, pertenecer a una de las clases privilegiadas.

En éste orden de ideas, si consideramos que México estaba en guerra prácticamente desde 1810, convertida en guerrilla intestina a partir de 1821, que el desarrollo económico era una mera ilusión para las clases que ya eran desprotegidas desde la colonia, aunado a que el grueso de las personas que no sabían leer y escribir estaba precisamente entre las clases desprotegidas, entonces, el derecho a ser votado lo tenía en exclusiva la clase política, esto es, los militares, los miembros del clero, los políticos y los ricos, amén de que ellos mismos ejercían el derecho, también en exclusiva, de votar, así que se confirma lo expuesto anteriormente: ellos tenían la representación de los órganos de Gobierno.

No obstante lo anterior, es interesante analizar en su justa dimensión el sufragio censitario, entendido como aquel que exige determinadas condiciones económicas para poder sufragar, tales como la obtención de un mínimo de ingresos o cierta

---

<sup>327</sup> Recordemos que con la Constitución de 1843 la forma de Estado era centralista, por lo que la división territorial era en Departamentos.

propiedad territorial<sup>328</sup>. Consideremos que aquellas personas que pueden sufragar bajo este sistema tienen de alguna forma asegurado un ingreso suficiente para vivir decorosamente, lo que pudiera hacernos pensar que difícilmente podría darse el clientelismo político, por tanto, los políticos tendrían que convencer no con dádivas o regalos sino con propuestas.

Sin embargo comulgo con el sufragio capacitario, “denomina así porque se funda en un requerimiento de capacidad intelectual para poder participar. Dicha capacidad intelectual se [mide] por el grado de instrucción y sirvió, en algunas partes, para ampliar el régimen del sufragio censitario, permitiendo a personas que no alcanzaban el nivel económico exigido, pero que gozaban de prestigio intelectual, que intervinieran en el proceso electoral”<sup>329</sup>. Entonces, ahora pensemos que los políticos tendrán que hacer no sólo simples propuestas, sino propuestas coherentes y bien estructuradas para convencer a los electores.

#### **3.2.4 La Constitución de 1857**

La suerte de la Constitución de 1843 no fue mejor que la de las anteriores. Las guerras intestinas y los desacuerdos sobre la adopción de la forma de Estado seguían en su máxima expresión. Además, “durante 1847 se suscitaron innumerables acontecimientos armados, como la rebelión de los batallones denominados polkos [...], y la invasión norteamericana, que culminó el 9 de agosto de 1847 con la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1847, en que a cambio de quince millones de dólares, los Estados Unidos compraron Nuevo México y California”<sup>330</sup>.

Pero antes, el 22 de agosto de 1846, el general José Mariano Salas se pronunció con un nuevo plan, el de La Ciudadela, contra el Presidente Paredes Arrillaga. A semejanza de los anteriores caudillos, Mariano Salas desconocía la Constitución y convocaba a un nuevo Congreso, el que expidió un decreto mediante el cual restablecía la Constitución de 1824, la cual estaría vigente en todo lo que no se opusiera al Plan de La Ciudadela. Así las cosas, una vez más la Carta Magna es tenida como nada y rebajada a un nivel inferior que el de un simple plan subversivo,

---

<sup>328</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 169

<sup>329</sup> *Ibidem*, p.170

<sup>330</sup> Soberanes Fernández, José Luís, ob., cit., p. 169

el que se utiliza para arrebatarle el poder a quienes a su vez se lo habían arrebatado a otros mediante otro plan subversivo.

Entonces, ante la disyuntiva de aplicar lisa y llanamente la Constitución de 1824 o hacerle reformas, el nuevo Congreso Constituyente, al mismo tiempo también ordinario, inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, el cual por cierto estaba dominado por liberales tanto puros como moderados, pero con predominio de estos últimos, expidió el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847<sup>331</sup>.

José Luís Soberanes resume los treinta artículos de que consta el Acta Constitutiva<sup>332</sup> en los siguientes términos:

Junto con el restablecimiento de la Constitución federal de 1824, modificada precisamente por dichos artículos, se introdujeron cambios tales como la supresión de la vicepresidencia, la inclusión de una declaración expresa de derechos, supresión de los requisitos censitarios, creación del Senado (sic), el reconocimiento de los estados formados conforme a la Constitución de 1824, adopción del sistema federal, y la introducción de los sistemas de control de la Constitución<sup>333</sup>.

No debemos dejar de mencionar que “la vigencia del acta de reformas fue muy poca, ante las continuas luchas armadas y la desestabilidad terrible vivida tras la invasión norteamericana [...], conllevan a la reimplantación de una dictadura de parte de Santa Anna, quien fungía como detentador del Poder Supremo”<sup>334</sup>.

Ya en la dictadura de Santa Anna se expidieron las Bases para la Administración de la República, vigentes hasta la Promulgación de la Constitución<sup>335</sup>. En este documento se establecen, entre otras cosas, que las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios entrasen en receso para, decía Santa Anna en las bases, poder ejercer la amplia facultad que la Nación le ha concedido (artículo 1, sección tercera), así como la formación y publicación de un reglamento para determinar la manera en que los gobernadores deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la Constitución (artículo 2,

<sup>331</sup> Fix Zamudio, Héctor. *México y sus Constituciones*. (Compilación de Patricia Galeana). México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 206

<sup>332</sup> [En línea: 29/04/14] Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/reformas-1847.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf)

<sup>333</sup> Soberanes Fernández, José Luís, ob., cit., p. 108

<sup>334</sup> López Betancourt, Eduardo, ob., cit., p. 157

<sup>335</sup> [En línea: 01/05/14] Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1853.pdf>

sección tercera). Estas disposiciones reflejan a todas luces las intenciones dictatoriales de Antonio López de Santa Anna.

No obstante, la nueva Constitución se juró el 5 de febrero de 1857 bajo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fue promulgada el 11 de marzo del mismo año, no sin antes haber transitado por las mismas vicisitudes que las anteriores: un plan, el de Ayutla, en el que Comonfort y Florencio Villarreal pedían la destitución de Santa Anna, el nombramiento de un Presidente provisional y, desde luego, un nuevo Congreso Constituyente. El plan fue modificado posteriormente por el de Acapulco.

A la renuncia de Santa Anna, Juan Álvarez quedó como Presidente interino para renunciar en diciembre de 1855, ocupó su lugar Ignacio Comonfort, quien expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, vigente hasta que se promulgo la Constitución del 1857. Se desataca que en dicho Estatuto no hacía señalamiento alguno en cuanto a la forma de Gobierno<sup>336</sup>.

Es importante señalar que la Constitución del 57 tiene un corte totalmente diferente a las tres que hasta entonces habían estado vigentes. Efectivamente, en ella se vertieron formas y mecanismos acordes con los principios ideológicos del liberalismo tendientes a limitar los excesos del Ejecutivo, a permitir que el pueblo ejerciera la titularidad de la soberanía a través de la Asamblea de representantes populares electos por los ciudadanos, y a consolidar el Estado de Derecho mediante el sometimiento absoluto de los poderes a la Constitución, amén de consagrar otros ideales liberales: la libertad al máximo del hombre en detrimento de la intervención del Estado, quien limitaría su actuación a garantizar la seguridad, esto es, se convertía en Estado gendarme<sup>337</sup>, a la igualdad de oportunidades del individuo ante la ley, así como la separación tajante de la iglesia respecto del Estado, lo que se traduce en laicismo y en libre cambio.

Así pues, la soberanía nacional reside en el pueblo (artículo 39), quien la ejerce por medio de los poderes de la Unión (artículo 41), la forma de Gobierno que se adoptó a

---

<sup>336</sup> Cruz Barney, Oscar, ob., cit., p. 666 y ss.

<sup>337</sup> El Estado gendarme o policía (no policiaco) es aquel que debe intervenir en la vida social única y exclusivamente cuando el orden se ha visto perturbado, y una vez que lo restablece debe replugar su actuación, para que de nuevo la sociedad asuma su dirección y funciones.

partir de la promulgación de la Constitución del 57 fue la República, Representativa y Democrática (artículo 40).

En lo que respecta a las disposiciones constitucionales que limitan el exacerbado poder que había ejercido el Ejecutivo hasta entonces, sometiéndolo a un control cuasi parlamentario podemos señalar:

1. La inclusión de un apartado dedicado a los Derechos del Hombre sobre la base y objeto de instituciones sociales. A partir de entonces todas las leyes y todas las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución. Es oportuno advertir que si bien es cierto en las dos constituciones anteriores (la del 36 y la del 43) se consignaron algunos derechos en favor de los mexicanos, estos fueron más de índole procesal que sustantivos. Aquí hablamos de un catálogo de derechos establecidos en la Constitución, en donde además de los procesales o de seguridad jurídica encontramos de igualdad, propiedad y libertad. Pero lo verdaderamente trascendental es que se dispone la obligación a cargo de las autoridades de respetar y sostener tales garantías, lo que sin duda representa el primer paso para la construcción de un Estado Constitucional de Derecho.

2. La desaparición de la Cámara de Senadores. En virtud de los “altos” requisitos que las constituciones del 36 y del 43 establecían, los constituyentes pudieron pensar que el Senado estaba conformado más por un cuerpo aristocrático de gran élite que por representantes populares, por ello, “obraron teniendo como idea de fondo la identificación del Legislativo con el pueblo y del Ejecutivo con la tiranía, de ahí [pensaron] la creación de una asamblea única, sin el freno del Senado”<sup>338</sup>. Dicho en otros términos, el Constituyente del 57 consideró en una Asamblea netamente popular, con la fortaleza suficiente para enfrentarse al Ejecutivo en la defensa de los intereses del pueblo, entendido como la gran masa de habitantes que conforman la base social.

3. El desconocimiento del derecho de veto del Presidente respecto de las leyes aprobadas por el Legislativo. La fracción IV del artículo 70 de la Constitución del 57 dispone que concluida la discusión de una iniciativa por el Congreso, se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días “manifieste

---

<sup>338</sup> Cruz Barney, Oscar, ob., cit., p. 672

opinión”, o exprese que no hace uso de esa facultad. En términos precisos, el veto es una facultad que en los regímenes democráticos se le confiere al Ejecutivo para rechazar un proyecto de Ley ya aprobado por el Legislativo cuando a aquel le parece que la disposición normativa resultaría contraria al fin último del Estado; vamos, es un instrumento que permite equilibrar y moderar los poderes públicos, teniendo en cuenta que el Legislativo puede rechazar una iniciativa del Ejecutivo, siempre por las mismas causas que obligan a éste a vetar una de aquel. Sin embargo, el veto también puede utilizarse para impedir que disposiciones normativas que no le resultan convenientes al Presidente en lo particular “no pasen”, evitando con ello que los representantes populares edifiquen los pilares de un Estado democrático. Muy seguramente ésta fue la razón que tuvieron los constituyentes para no reconocerle tal facultad al Presidente.

4. La ratificación de los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional. Así lo dispone el artículo 72 en su fracción XII, correlativo con el 85 constitucional. Si por ratificar entendemos: “aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos”<sup>339</sup>, entonces podemos afirmar que la facultad de nombramiento del Presidente quedaba seriamente vulnerada ya que el Legislativo era quien finalmente aprobaba o no, las designaciones hechas por el Ejecutivo.

Como se puede apreciar, la Constitución de 1857 tiene una tendencia cuasi parlamentaria en el aspecto de dotar al Legislativo de una serie de herramientas que le permitirían ejercer controles constitucionales en el ejercicio de las funciones del Presidente, quien quedaba limitado formalmente para actuar a su libre albedrío.

Sin embargo, la Constitución liberal tuvo que enfrentar las críticas de sus opositores, incluido el propio Comonfort, quien de manera sorprendente la desconoce apenas el 17 de diciembre del mismo 1857. Las cosas no fueron lo que Comonfort suponía. Debido a los mecanismos constitucionales accede a la presidencia de la República Benito Juárez, así comenzó una guerra más, la de reforma o de los tres años. Concluida ésta, en 1861, se instaló el Segundo Congreso Constituyente, quien

---

<sup>339</sup> <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

declaró el 11 de junio a Juárez como Presidente constitucional<sup>340</sup>.

Pero la guerra no terminó ahí; el 10 de abril se expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, con el que iniciaba el segundo imperio en México, el de Maximiliano. Luego de la correspondiente guerra Juárez entra a la ciudad de México el 15 de julio de 1867 y restableció la Constitución y aplicó las Leyes de Reforma<sup>341</sup>.

Por tanto, la Constitución liberal no tuvo aplicación en los primeros diez años posteriores a su promulgación, de 1857 a 1867; ni de 1876 a 1910, periodo que duró la dictadura de Porfirio Díaz<sup>342</sup>, así que difícilmente se podría determinar la conveniencia o inconveniencia de una Constitución con tales características de control presidencial. No obstante se destaca el intento.

### **3.2.5 La Constitución de 1917**

Si bien es cierto que el mandato de casi treinta años de Porfirio Díaz había dado estabilidad y crecimiento económico por primera vez al país, no es menos cierto que también se cometieron grandes abusos y excesos de poder, lo que fue utilizado como caldo de cultivo por quienes deseaban que Díaz se fuera; sabían que la única manera de lograrlo era a través de un nuevo movimiento armado. Así pues, la Constitución de 1917 estuvo enmarcada por la Revolución de 1910, que fue un movimiento de naturaleza social, impulsado por los sectores más desprotegidos de la sociedad mexicana: campesinos y obreros.

Después de que Díaz se postulara y ganara la sexta elección, surgió Francisco I. Madero, como figura iniciadora de la Revolución Mexicana. Entonces, “la Revolución se inició con el Plan de San Luís del 5 de octubre de 1910, que señaló las seis de la tarde del 20 de noviembre de 1910 para el levantamiento”<sup>343</sup>, mismo que triunfaría cuando Díaz renuncia y se marcha a París, exiliado, a bordo del buque alemán Ypiranga. A la postre Francisco I. Madero arribaría a la Presidencia.

No obstante lo anterior, “en 1913, con el movimiento de La Ciudadela, encabezado por el general Manuel Mondragón, Victoriano Huerta tomo el poder luego de la

---

<sup>340</sup> Soberanes Fernández José Luís, ob., cit., p. 174-176

<sup>341</sup> Ibídem, p. 178

<sup>342</sup> De 1880 a 1884 fue Presidente Don Manuel González, el manco, compadre de Porfirio Díaz, a quien le encargó la presidencia para eludir la prohibición constitucional de la reelección inmediata.

<sup>343</sup> Cruz Barney, Oscar, ob., cit., 664

renuncia y el asesinato de Madero y José María Pino Suárez”<sup>344</sup>. Venustiano Carranza, quien a la postre se erigiría como jefe supremo de la Revolución desconoce a Huerta, iniciando así la etapa constitucionalista de la Revolución. Carranza expidió el Plan de Guadalupe que lo legítimo como Presidente interino y al frente del Ejército Constitucionalista<sup>345</sup>. En tal calidad, “emitió la convocatoria para celebrar el segundo Congreso Constituyente, el cual se instaló en Querétaro e inició labores el 21 de noviembre de 1916. El 31 de enero de 1917 firmaron la Constitución los miembros del Congreso Constituyente. Fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1° de mayo del mismo año”<sup>346</sup>.

En lo referente a la forma de Gobierno, la Constitución de 1917 no presenta grandes variaciones respecto a la de 1857, pero si es importante señalar que regresa el fiel de la balanza al lado del Ejecutivo, a grado que coloca los cimientos para la construcción del presidencialismo exacerbado que se convertiría con el tiempo y gracias al sistema político, en el presidencialismo mexicano que tantos problemas generó al país.

Así pues, el marco en el que se desarrollaron los trabajos del constituyente del 17 era, además de la justicia social, el sufragio efectivo, la no reelección y el desembarazar al Ejecutivo del régimen cuasi parlamentario que se establecía en la Constitución del 57. En relación a este último aspecto diremos que desde la apertura del Congreso se vio la tendencia a suprimir del texto constitucional cualquier intento por adoptar un modelo parlamentario.

Así las cosas, cuando Venustiano Carranza entrega su proyecto de Constitución lanza a los miembros del Poder Constituyente la pregunta, a propósito de la idea de instaurar un régimen parlamentario: “¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario?”<sup>347</sup>. El mismo jefe máximo de la Revolución responde, tratando a todas luces de predisponer a quienes tenían la tarea de crear el texto en el que se plasmaría la forma de Gobierno: “Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso,

---

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 865

<sup>345</sup> *Ídem*.

<sup>346</sup> López Betancourt, Eduardo, ob., cit., p. 165-166

<sup>347</sup> Palavicine, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*. México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. p. 12

mediante una comisión de su seno denominada gabinete. En otros términos, se trata de que el Presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva”<sup>348</sup>.

El entonces jefe máximo de la Revolución consideraba que el parlamento usurparía la fuerza del Gobierno, circunstancia que, según él, generaría una mala marcha del mismo ante la ineptitud administrativa de un órgano que nació para ser deliberante, por lo que el Gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado, por lo que sólo justificaba su implementación para menguar el poder de un régimen monárquico absolutista, como el que se vivió en Europa, concretamente en Inglaterra, España y Francia, así que implantarlo en México sería imprudente<sup>349</sup>.

Tal posición la sostenía en el pueril argumento de que los Estados Unidos del Norte, que tenían establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no habían llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le concedían valor práctico de ninguna especie. Además de lo anterior, pensaba que tal sistema no era acorde con los antecedentes políticos, cultura y hábitos del pueblo mexicano<sup>350</sup>.

De éste modo el constituyente de Querétaro de 1917 materializó en su obra, en la Constitución, la supremacía del Presidente sobre los otros dos poderes constituidos, concediéndole, como lo veremos más adelante, una serie de prerrogativas legales y no legales que coadyuvaron a la creación de un sistema político a modo de las necesidades del grupo en el poder, quienes construyeron un entramado político que les ha permitido mantener el poder, tergiversando y sincretizando los principios y postulados de la ley y de las instituciones representativas de un Estado democrático.

### **3.3 La forma de Gobierno en México**

#### **3.3.1 La República**

El Constituyente de 1917 siguió la tradición constitucional y adoptó, aunque cabría decir, ratificó, como forma de Gobierno para el Estado mexicano la República. En efecto, el artículo 40 de la Constitución Política Federal vigente enuncia que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse bajo un sistema en el que él ejerce la

---

<sup>348</sup> *Ídem.*

<sup>349</sup> *Ídem.*

<sup>350</sup> *Ídem.*

soberanía de que dispone y se autodetermina. De hecho crea un capítulo para asegurar lo anterior, el primero del título segundo, que dicho sea de paso, debe ser considerado como la columna vertebral del sistema político mexicano, puesto que concatena la soberanía (artículo 39) con su lógica consecuencia, un Gobierno republicano (artículo 40) ejercido por los Poderes de la Unión, como representantes de aquel.

La esencia del modelo republicano es, sin duda alguna, la participación ciudadana en los menesteres públicos, pero sin perder de vista aquellos valores y conductas que Miguel Carbonell señala, los que apuntábamos en el capítulo anterior, concretamente en el apartado 2.3.4, de los cuales traigo a colación la cultura como exigencia, para sostener que en la República mexicana debe haber una cultura sobre la cual se edifique la participación ciudadana.

Pero vayamos por partes. En México, la participación ciudadana se circunscribió, hasta antes de agosto de 2012, únicamente a elegir a quienes habrían de gobernar en su nombre y representación, por lo que tal “participación” resulta nimia si consideramos tres aspectos: 1. Que sucede sólo cuando hay jornada electoral; 2. Que los representados jamás son consultados por sus representantes acerca de las decisiones que inciden en la vida nacional, y 3. Que los representados carecen de la posibilidad de pedirles cuentas y de revocarlos.

Las cosas se pretende cambien; a partir del 9 agosto de 2012 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación<sup>351</sup>, se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia política, con lo que se intenta avanzar hacia una mayor participación ciudadana al introducir mecanismos de democracia directa, tales como las candidaturas independientes, la iniciativa y la consulta popular.

En efecto, con la reforma a la fracción segunda del artículo 35 constitucional se abre la posibilidad a los ciudadanos a postularse directamente a cualquiera de los cargos de elección popular, esto es, sin que tenga que hacerlo a través de un partido político, con la condición de que satisfaga los requisitos, condiciones y términos señalados en el libro séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

---

<sup>351</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_203\\_09ago12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf)

Electoral<sup>352</sup>.

Empero, el escenario parece más que complicado para que los candidatos realmente independientes, esto es, los provenientes de la sociedad civil, no los políticos “renegados” que no fueron postulados por el partido en el que han militado, puedan ganar. Andrés Lajous<sup>353</sup> sostiene que en casi ningún lugar del mundo los aspirantes que se postulan sin el respaldo de un partido político ganan una elección.

En México hay Presidentes Municipales, Diputados Federales y locales y hasta un Gobernador, que ganaron sin haber sido postulados por partido político alguno, sin embargo aquí se actualiza lo señalado en el párrafo anterior, no fueron emanados de la sociedad civil, sino políticos que no obtuvieron la postulación de su partido, así que no podemos llamarlos propiamente independientes. Veamos.

Sólo por mencionar algunos: Jaime Rodríguez Calderón ganó la gubernatura de Nuevo León sin partido, pero había sido priista; Manuel Clouthier es Diputado Federal independiente pero hasta hace poco era panista; César Valdés se impuso en la contienda por el municipio de García en Nuevo León siendo independiente, aunque era priista; Alfonso Martínez Serrano, ex panista gana la alcaldía de Morelia. El único candidato independiente de cepa es Pedro Kumamoto, ahora Diputado local en Jalisco.

Así las cosas, un candidato ciudadano independiente difícilmente podrá competir contra un candidato postulado por un partido político, las condiciones económicas y de infraestructura jamás serán las mismas, lo que podría orillar a los independientes, si no se corrige el desequilibrio establecido en la misma Ley, a buscar apoyos en otros sectores: empresariales, sociales o incluso políticos, lo que a la postre generaría: 1. Que no fuera tan independiente y 2. Que contraiga compromisos con esos sectores. Ambas consecuencias en nada abonan al intento de consolidar el mecanismo.

Hablemos un poco del tema del financiamiento. José Merino señalaba antes de la promulgación de la ley:

---

<sup>352</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

<sup>353</sup> [adn político.com](http://www.adnpolitico.com) [En línea: 25/05/2014] Disponible en: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/08/reforma-politica-no-garantiza-candidaturas-ciudadanas>

Bajo el esquema actual de financiamiento se corre el riesgo de que las candidaturas ciudadanas terminen con una ley restrictiva que sólo permita ser abanderado a una persona que cuente con recursos para lograr una campaña. Esto -indicó- podría orillar a que sólo participen personajes que tradicionalmente forman parte del aparato político. El problema con eso es que quienes van a lograr cumplir esos requisitos van a ser los que ya están en el juego político, o van a ser ciudadanos que tengan cierta visibilidad o cierto protagonismo desde ciertas trincheras, y eso va a terminar por excluir a muchos ciudadanos que sí podrían ser buenos candidatos independientes pero que no van a lograr hacerse de los requisitos”, lamentó<sup>354</sup>.

Tal sospecha se actualizó en el extremo, el legislador debió considerar tal desequilibrio al momento de fijar las prerrogativas para el financiamiento y acceso a los medios de comunicación, compensando la disparidad natural que hay entre él o los candidatos independientes y los candidatos de los partidos políticos, lo que no necesariamente implicaría mayores erogaciones para el Estado, sino distribuir lo ya contemplado de una manera diferente, aplicando el principio de la igualdad por compensación, sobre todo en el tema del acceso a radio y televisión y del financiamiento público.

Actualmente el inciso b) del artículo 393 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los candidatos independientes tendrán acceso a los tiempos de radio y televisión como si se tratara de un partido político de nuevo registro, lo que significa que podrán disponer solamente de la repartición que resulte del 30 por ciento que de manera igualitaria se distribuye entre todos los partidos de los 48 minutos diarios de que dispone el Instituto Nacional Electoral en cada estación de radio y canal de televisión.

Por lo que respecta al financiamiento, los candidatos independientes disponen, de conformidad con el artículo 407 de la ley de referencia, de un financiamiento público para sus gastos de campaña, para lo cual serán considerados, en su conjunto, como un partido político de nuevo registro. Lo anterior significa que recibirá el 33.3 por ciento que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes a los diversos cargos de elección popular, con la consideración de que en el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de

---

<sup>354</sup> *Ídem.*

los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos, de acuerdo con el artículo 408 de la ley de marras.

Por tanto, la legislación no cumple teleológicamente con el espíritu de la reforma en comento que es permitir que ciudadanos provenientes de la sociedad civil puedan acceder a algún cargo de elección popular, actualizándose el temor que José Merino expresa. Es importante comprender que quienes más necesitan de los medios de comunicación y de financiamiento son los candidatos independientes, por lo que los factores de asignación deben darse en sentido opuesto al establecido. Lamentablemente seguiremos viendo candidaturas de políticos disfrazados de ciudadanos, que ante el hecho de no ser postulados por su partido político acuden a un mecanismo ideado para que sean los ajenos a la clase política, esto es, la sociedad civil, los que los utilicen.

Por otro lado, en lo que atañe al derecho ciudadano consignado en la fracción VII del mismo artículo 35, referente a la posibilidad que tienen de iniciar leyes, los requisitos constitucionales los encontramos en el artículo 71, en su fracción IV, que establece que para que esto sea posible se requiere de un número de ciudadanos equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Veamos. La lista nominal de electores en 2015 es de 83 millones, 692 mil 465 electores<sup>355</sup>, por lo que el 0.13% serían aproximadamente 102 mil 800 ciudadanos, lo que a todas luces resulta excesivo de inicio si consideramos que la sociedad civil adolece, ya no digamos de una adecuada, de una mínima organización política, por lo que resulta complicado que veamos una iniciativa popular, con lo que de nueva cuenta estamos en presencia de un derecho ciudadano inasequible de lograrse.

Finalmente hablemos de la consulta popular, derecho incorporado en 2012 en la fracción VIII del multicitado artículo 35 constitucional. También es un espejismo de democracia directa por diversas razones. De inicio, resulta sumamente subjetivo el determinar qué temas representan una trascendencia nacional como para convocar a una consulta popular, ¿quién lo determinara y bajo que parámetros? Enseguida, la condición para que sea convocada por el Congreso de la Unión es que los

---

<sup>355</sup> [En línea: 04/08/2015] Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/)

ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores lo soliciten, lo que implica que aproximadamente 1 millón, 673 mil 849 ciudadanos<sup>356</sup> lo hagan, cifra por demás exorbitante si tomamos en consideración que a excepción de los tres principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD, los restantes difícilmente logran alcanzar el 2%, no de la lista nominal que sería mayor, sino de la votación válida emitida para mantener su registro, sin alianzas claro está<sup>357</sup>, porcentaje requerido en el artículo 41 constitucional antes de la reforma de febrero de 2014 para que un partido político mantuviese su registro<sup>358</sup>.

Por tanto, no debemos caer en el error de considerar la reforma de marras como un paso para consolidar la democracia, en la realidad dista mucho de serlo. Los partidos políticos juegan el juego de la democracia con total intención de hacer inalcanzables los mecanismos como lo acabamos de ver, confiando, además, en que la sociedad civil no está, y no le interesa organizarse para hacer al menos medianamente realidad el fin ideológico de la forma de Gobierno republicano.

Finalmente diremos que el Estado incumple con la obligación que le deviene natural al haberse constituido como República, la de educar a sus ciudadanos bajo tal paradigma de Gobierno, a semejanza de como lo hacían los espartanos, griegos y romanos, circunstancia que estudiamos en los apartados 2.3.3.1, 2.3.3.2 y 2.3.3.3 respectivamente.

Así pues, la no actualización de los supuestos inherentes al régimen republicano es una corresponsabilidad compartida, incumbe al ciudadano y al Estado.

### **3.3.2 El sistema representativo**

Resultaría por demás ocioso intentar explicar la imposibilidad material de que todos los ciudadanos participen directamente en el Gobierno de la República mexicana, baste decir que cuantitativa y cualitativamente resulta imposible. Por ello, el constituyente de Querétaro optó por el sistema de la representación política, en el que a través de una ficción jurídica pueden gobernar todos, sólo que por medio de representantes, esto es, los ciudadanos eligen a cierto número de personas para que

---

<sup>356</sup> *Ídem.*

<sup>357</sup> En la elección federal de 2012 el PANAL compitió sin alianza y apenas logró mantener su registro con el 2.30%

<sup>358</sup> Actualmente se requiere del 3% de la votación válida emitida

gobiernen en nombre de todos, operándose de este modo una especie de mandato de derecho público.

Ignacio Burgoa considera que:

Por virtud de la representación política, que esencialmente es distinta de la representación civil [...] se entiende jurídicamente que los órganos del Estado y sus titulares nunca actúan per se sino en nombre del pueblo o la nación [...] Ésta idea nos lleva a la ficción de que todos los actos de autoridad en que las propias funciones se manifiestan, como las leyes, los actos administrativos y los jurisdiccionales, se emiten siempre con la subyacente referencia al pueblo por efecto de la representación política<sup>359</sup>.

Es así, pues, que en el artículo 41 de la Constitución Federal se consignó la representación popular como forma de ejercicio de la soberanía, y entonces, los Poderes de la Unión representan no sólo a los ciudadanos sino a la Nación en su conjunto. Cabe señalar que el acto en el que se confiera el mandato público a los gobernantes debe provenir, indefectiblemente, de un proceso electoral, en el que cada ciudadano, de una manera libre y responsable, emite un sufragio, eligiendo así a quien habrá de representarlo, amén de legitimarlo para decidir y ejecutar las acciones necesarias que redunden en beneficio de la cosa pública. No podría ser de otra forma, “la legitimidad del gobernante sólo [podrá] provenir de la voluntad del pueblo en quien reside la soberanía”<sup>360</sup>.

También es importante precisar que en México, únicamente los integrantes del Poder Legislativo y el Ejecutivo son electos directamente en un proceso electoral, no así los del Judicial, quienes son elegidos por el Senado a propuesta del Presidente, a través del procedimiento señalado en el artículo 96 de la Constitución Política Federal.

Por otro lado, dada la naturaleza de las funciones y el carácter colectivo del Poder Legislativo es que se considera “que la expresión y ejercicio efectivos de la soberanía popular se entienden realizados o llevados a la práctica por los órganos colegiados encargados de la formulación de las leyes”<sup>361</sup>.

Tal afirmación encuentra su sustento en un aspecto de índole histórica-sociológica más que jurídica o política. Efectivamente, el origen de la representación se ubica en la antesala de la caída del Estado absolutista, cuando los nobles primero, y luego el

---

<sup>359</sup> Burgoa O., Ignacio, ob., cit., p. 308

<sup>360</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 121

<sup>361</sup> *Ídem.*

pueblo en general, lograron tener representantes que velaran por sus intereses en el momento en que el soberano tomaba decisiones, de ahí que hoy en día la concepción que de los legisladores se tiene, sobre todo de los Diputados, sea que representan los intereses del pueblo, lo que por ende los convierte en los representantes populares por antonomasia. No debemos perder de vista que el Presidente de la República también es un representante popular, el cual es electo por el sistema de mayoría relativa, esto es, gana y es Presidente quien obtenga la mayor cantidad de votos en la elección.

Huelga decir que en México, por disposición constitucional, los partidos políticos contribuyen a la integración de los órganos de representación política, así que cabrá la posibilidad de que en el Congreso concurren representantes de todas las expresiones e ideologías políticas: de derecha, de izquierda o de centro, con las consabidas derivaciones que se den de cada una de ellas, lo que viene a abonar a la idea de que es en el Poder Legislativo en donde mayormente se encuentra la representación popular, al dar cabida a todas las posibles expresiones políticas que surjan.

En México operan tres sistemas electorales para conformar el régimen de la representación: el de mayoría simple o mayoritario, el de representación proporcional y el de primera minoría. Para Giovanni Sartori la diferencia entre el sistema mayoritario y el de representación proporcional surge por mera exclusión. Sostiene el autor de referencia:

Nos será posible identificar y definir precisamente a los sistemas mayoritarios y proporcionales por exclusión recíproca, como la negación del otro. Es decir, un sistema electoral es mayoritario si la votación se hace en distritos de un solo representante, en que el triunfador se lleva todo: lo que llaman los estadounidenses “el sistema del primero que cruza la meta”. Por el contrario, cualquier sistema electoral en que la votación sea por distritos de dos o más representantes, en que hay dos o más triunfadores elegidos sobre la base de “las mayores votaciones”, es un sistema proporcional<sup>362</sup>.

En el caso concreto de México, la intención que tuvo el constituyente mexicano para introducir los sistemas en comento obedece: 1. A privilegiar al candidato que haya obtenido el mayor número de sufragios, atendiendo a uno de los principios de la

---

<sup>362</sup> Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 16

democracia; 2. A la inclusión de las minorías en el Congreso de la Unión para que sus voces sean escuchadas; y 3. A la búsqueda de una representación más amplia en el órgano de Estado que establece las reglas a las que habrán de sujetarse los gobernantes al momento de realizar sus funciones, el Legislativo.

Así las cosas, bajo el sistema de mayoría relativa “la nación se divide en distritos electorales geográficamente definidos dentro de los cuales se presentan diversos candidatos y el votante elige el candidato para representar este distrito. El candidato que reciba el mayor número de votos es designado el representante del distrito electoral, y el parlamento se conforma por la asamblea de todos los candidatos ganadores por sufragio directo”<sup>363</sup>.

Este es el sistema que la Constitución determina para elegir a 300 de los 500 Diputados (artículo 52). Divide el territorio nacional en 300 distritos uninominales, cuya demarcación territorial será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, tomando en consideración para ello el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría (artículo 52). También sirve el sistema de mayoría relativa para elegir a 64 de los 128 Senadores, dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal (artículo 56).

Los restantes 200 Diputados son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales en cinco circunscripciones electorales plurinominales en que se divide el país (artículo 53, segundo párrafo). De éste modo “se eligen un total de 40 diputados, mediante el sistema de listas regionales votadas -cerradas-, en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales aludidas”<sup>364</sup>. Otros 32 Senadores son elegidos mediante el sistema de representación proporcional (artículo 56, penúltimo párrafo).

El sistema de primera minoría se utiliza para designar a 32 Senadores. “En términos llanos, la senaduría de primera minoría, se le otorga al candidato que encabece la fórmula que haya obtenido el segundo lugar en la votación correspondiente; es decir, ese escaño se le asigna al segundo lugar en la elección”<sup>365</sup>.

---

<sup>363</sup> Montoya Zamora, Raúl. *Derecho Electoral Mexicano*. México: Editorial Flores, 2014. p. 395

<sup>364</sup> *Ibidem*, p. 396-397

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 398

La implementación en México de sistemas electorales diversos al de mayoría relativa representa un claro intento por permitir que expresiones diversas a las oficiales arriben al ejercicio del poder; las constantes reformas constitucionales van encaminadas a ello. Sin embargo, parece que dichos esfuerzos han logrado un objetivo diverso a aquel de conformar una pluralidad de fuerzas que permita consolidar de una vez la tan anhelada democracia. Lo que ha ocurrido es una marcada dispersión de fuerzas que ha dado como resultado que los diversos grupos se conviertan en facciones que representan solamente al grupo que las conforma y no a la Nación o al pueblo, haciendo nugatorio el objetivo del sistema representativo.

### **3.3.3 La democracia**

Señalamos en el apartado 2.4.1 que democracia es un concepto finito, que se reconstruye en cada época y coyuntura con la riqueza de nuevos ideales. Lo anterior no significa que estemos en presencia de una polisemia, puesto que también aclaramos entonces que su significado es claro: democracia es libertad e igualdad. Sin embargo, para evitar dispersiones innecesarias, cuando hablemos de democracia en el presente apartado lo haremos en los términos precisados en el inciso a) de la fracción II del artículo tercero de la Constitución Política Federal, que considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Ahora bien, no debemos perder de vista que en el apartado 2.4.2 también arribamos a la conclusión de que democracia es la forma de Gobierno en la que existen mecanismos y procedimientos que permiten la construcción de una voluntad ciudadana responsable, que tiende a la igualdad política, social y económica, como condición para lograr una gobernabilidad eficaz, basada, además, en un legítimo sistema electoral.

Una vez acotado y delimitado el concepto en estudio diremos que en México la democracia es más un discurso que una realidad. La clase política ha desgastado la expresión en la alocución, llegando al penoso extremo de que el ciudadano la considera una herramienta demagógica al servicio de los actores políticos, que la utilizan para legitimarse cuando ejercen el poder, o para encubrir una medida de

presión cuando son oposición.

Resulta palmaria la desintonía entre el discurso y la realidad. Uno de los principios a que aspira la democracia es a la igualdad, entendida desde luego en su sentido ilustrado: jurídico y de oportunidades; pero también debe considerarse la económica y la cultural. Si no existe la igualdad incluyente de que tratamos, entonces el ejercicio de la soberanía se da en condiciones desiguales, y entonces no puede hablarse de un México democrático.

Alfonso Madrid Espinoza advierte que la desigualdad puede provocar que los pocos manipulen a los muchos:

En efecto, esta ancestral y permanente desigualdad económica, genética, cultural, etc., es un dato objetivo e inevitable que provoca, invariablemente, la irrealización de la idea de la democracia como soberanía popular, por la manipulación que unos (los pocos) hacen sobre los otros (los muchos) para la conformación del poder político, esto lo vemos claramente desde la retórica que empleaban los sofistas griegos, hasta la actual técnica planetaria que el hombre maneja, pero que en su ser último no domina ni entiende, pero sí utiliza para acentuar más las desigualdades sociales mediante la persuasión que se hace a los individuos en función de la formación del poder político y de acuerdo a los intereses particulares de los grupos dominantes de la sociedad, creando la falsa idea de una democracia que no es tal, en virtud de la patología que sufre la voluntad del hombre y que distorsiona su conciencia política<sup>366</sup>.

A la sazón, pues, se crea un imponente aparato mercadológico encaminado a influir en la conciencia política afectada ya por la ausencia de las condiciones elementales para ejercer la soberanía en aptitud (desigualdades económicas, políticas, sociales, culturales), entonces, “se emplea en el envío de mensajes, la amplificación, atenuación, redundancia, metáfora, hipérbole, colores, sonidos, imágenes, etc., en fin todo lo que la tecnología ofrece en su función persuasiva que es, tanto más eficaz, en la medida en que el recipiendario del mensaje tenga menor preparación”<sup>367</sup>.

A propósito de la preparación. Los resultados de la prueba PISA 2012 ubican a México en el último lugar entre los países de la OCDE con 413 puntos en matemáticas; 424 en lectura; y 415 en ciencias, lejos, muy lejos de los 554, 536 y

---

<sup>366</sup> Madrid Espinoza, Alfonso. *La utopía de la Democracia. Filosofía Política*. México: Fontamara, 2008. p. 29

<sup>367</sup> *Ibidem*, p. 30

538, respectivamente, que obtuvo Corea<sup>368</sup>. Tales resultados colocan a México con un retraso de dos años de escolaridad, pero lo más lamentable es que se señala que el 82% de los alumnos carece de competencias básicas porque pertenece a un sistema fallido<sup>369</sup>.

Así las cosas, la democracia es un factor que incide directamente en que el Gobierno pueda ser considerado bueno o malo, es decir, si un país cumple con un piso de los principios y postulados que enarbola la democracia, entonces, y solo entonces podemos hablar de que es democrático. Ahora bien, el factor democracia depende de otros factores para consolidarse, y para consolidar, incluso, el régimen político.

Dieter Nohlen señala seis hipótesis que son óbice para tal consolidación:

- 1) La hipótesis de la carencia económica que apunta al insuficiente desarrollo económico; 2) La hipótesis de la carencia social, que se enfoca en la persistencia de la pobreza; 3) La hipótesis de la carencia política, que se basa en los déficit de la democracia de no cumplir lo que los informes sobre el desarrollo humano de las agencias de desarrollo llaman continuamente la atención; 4) La hipótesis de la carencia político-institucional que hace hincapié en los problemas estructurales de los sistemas políticos; 5) La hipótesis de la falta de confianza de la población en la democracia como el orden político preferido y en los resultados de la política; 6) La hipótesis de la carencia de capital social que focaliza la sociedad y su capacidad de generar confianza en los otros<sup>370</sup>.

Si analizamos las hipótesis con detenimiento nos daremos cuenta que de la primera se desprende la segunda, y de esta la tercera, y así sucesivamente, dicho en otros términos, se concatenan. Veamos. Un insuficiente desarrollo económico trae como lógica consecuencia pobreza, lo que sin duda inhibe el desarrollo humano, incluso a grado genético, afectando directamente la estructura del sistema político, precisamente por las desigualdades sociales, lo que provoca pérdida de confianza en el régimen de Gobierno democrático por los “pobres” resultados que arroja como sistema de Gobierno, porque se genera la percepción de que es incapaz de reducir la brecha de desigualdades, principal objetivo de la democracia.

En México se observa un fenómeno que se ajusta a la anterior hipótesis. En el portal del INEGI se publicaron las “estadísticas a propósito del día internacional para la

<sup>368</sup> [En línea: 14/06/2014] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/12/la-prueba-pisa-muestra-un-sistema-educativo-fallido-en-mexico-grafico/#axzz34e4cGQTb>

<sup>369</sup> *Ídem.*

<sup>370</sup> Nohlen, Dieter. *Derecho y Política en su Contexto*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Universidad Autónoma de México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008. p. 4-5

erradicación de la pobreza”<sup>371</sup>, en las cuales se establece que la pobreza limita el acceso a oportunidades de alcanzar un crecimiento integral y dificulta el progreso general de la sociedad. La pobreza, dice el estudio, está asociada a condiciones de privación e insatisfacción de los factores asociados al bienestar.

El sistema que utilizaron para hacer la medición está asociado a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores elementales que no pueden comprarse y que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos universales. De este modo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) definió una metodología que parte de dos aspectos analíticos principales: el bienestar económico<sup>372</sup> y los derechos sociales<sup>373</sup> de la población, denominada Medición Multidimensional de la Pobreza en México, a partir de la cual se genera la estadística oficial en la materia desde el año 2008.

De acuerdo con esta concepción, se considera que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta al menos una carencia social y su ingreso es menor a la línea de bienestar. Análogamente, una persona se encuentra en condición de pobreza multidimensional extrema cuando presenta al menos tres carencias sociales y su ingreso es menor a la línea de bienestar mínimo<sup>374</sup>.

En concreto, en 2012, la proporción de la población en pobreza multidimensional es de 45.5%, el equivalente a 53.3 millones de mexicanos; entre 2010 y 2012 la población sin carencias sociales y con ingresos superiores a la línea de bienestar (población no pobre) es de 23.2 millones de personas, lo que representa el 19.8% de la población, lo que significa que 8 de cada 10 personas residentes en México, presenta alguna carencia o exhibe pobreza en algún grado.

Respecto a la pobreza extrema, a nivel nacional entre 2008 y 2010 el número de

---

<sup>371</sup> [En línea: 14/06/2014] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2013/pobreza0.pdf>

<sup>372</sup> Identifica a la población cuyos ingresos no son suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Para este propósito, la medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo (LBM), que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar (LB), que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

<sup>373</sup> Se identifica a la población con carencias sociales en alguna de las seis dimensiones siguientes: 1. Rezago educativo; 2. Acceso a los servicios de salud; 3. Acceso a la seguridad social; 4. Calidad y espacios de la vivienda; 5. Servicios básicos en la vivienda, y 6. Acceso a la alimentación.

<sup>374</sup> *Ídem*.

personas en pobreza extrema aumentó de 11.7 millones a 13.0 millones, lo que en términos porcentuales significó un incremento de 1.1 puntos, pasando de 10.6% a 11.7%.

”En este sentido cabe la precisión de que los 53.3 millones de personas en pobreza multidimensional, también son vulnerables sociales, lo que da un total de 86.8 millones de personas que en 2012 padecen por lo menos una carencia social, es decir, 74.1% de la población se encuentra en esta condición”<sup>375</sup>.

Bajo tal contexto, resulta entendible que sólo el 40% de la población entrevistada por Latinobarómetro prefiera la democracia como forma de Gobierno, y que un 14% elige un autoritario; pero lo más alarmante es que al 36% le da lo mismo cual sea la forma de Gobierno que tenga. La calificación que se otorga a México como país democrático es de 5.9<sup>376</sup>.

Y es aquí justamente cuando entra en operación la maquinaria mercadológica de que hacíamos referencia anteriormente para tergiversar la realidad con mensajes en los cuales se utiliza la amplificación, atenuación, redundancia, metáfora, hipérbole, colores, sonidos, imágenes, etc.

Debemos dejar muy claro que “donde existen desigualdades económicas, culturales, educativas y sociales tan marcadas, es impensable la realización democrática en la conformación del poder político”<sup>377</sup>.

La existencia de una jurisdicción constitucional que intenta salvaguardar la democracia y ser garante de los derechos humanos de los mexicanos a través de medios de control constitucional no es en sí misma un elemento suficiente para arribar a una democracia consolidada. Se tiene la equivocada percepción que los tribunales constitucionales existen para paliar los excesos de los políticos cuando atentan contra los derechos consignados en la Carta Magna en su búsqueda de hacerse del poder, cuando la realidad es que “el fin de la Constitución y la función de la jurisdicción constitucional no deben agotarse en limitar al gobierno, sino tiene que posibilitar y fomentar el gobierno democrático capaz de atender a las demandas de la

---

<sup>375</sup> *Ídem.*

<sup>376</sup> [En línea: 13 diciembre 2012] Disponible en: [http://consulta.mx/web/images/otrosestudiospdf/20111028\\_LB\\_Latinobarometro2011.pdf](http://consulta.mx/web/images/otrosestudiospdf/20111028_LB_Latinobarometro2011.pdf)

<sup>377</sup> Madrid Espinoza, Alfonso, ob., cit., p. 34

gente, procurando mayor legitimidad de salida al sistema de gobierno y apoyando por este camino a la consolidación de la democracia”<sup>378</sup>.

Para el cabal logro de lo anterior, es necesario que los tribunales constitucionales sean realmente independientes y autónomos del Gobierno, que los ciudadanos asuman plenamente sus obligaciones ciudadanas y exijan la realización plena de los principios y postulados de un Estado constitucional democrático. Si esto no es así, no se logrará la verdadera democracia no obstante que se hagan múltiples reformas. En un sistema de Gobierno parlamentario semi presidencialista como el que aquí se propone es vital que exista una democracia integral, es decir, que las desigualdades sean cada vez menores.

---

<sup>378</sup> Nohlen Dieter, ob., cit., p. 12

## CAPITULO IV

### EL SISTEMA DE GOBIERNO EN MÉXICO

#### 4. Del presidencialismo a la partidocracia, una transición inacabada

##### 4.1 El presidencialismo como sistema de Gobierno

###### 4.1.1 Naturaleza

El presidencialismo surge históricamente con la Constitución Norteamericana de 1787, como un sistema de Gobierno que esencialmente se contrapone al sistema parlamentario, por lo que la mejor manera de identificarlo es confrontándolo puesto que es su antítesis. Miguel Carbonell y Pedro Salazar establecen que son dos los criterios de distinción: la fuente de legitimidad de cada órgano y sus respectivas funciones y competencias.

En términos generales, las democracias son presidenciales cuando [...] los ciudadanos eligen, por un lado a los miembros del Parlamento o Asamblea Legislativa y, por el otro, directamente, a un presidente que funge, simultáneamente, como jefe de Estado y jefe de gobierno [...] Por su parte, las democracias son parlamentarias cuando [...] los ciudadanos eligen sólo a los integrantes del Parlamento o Asamblea Legislativa y son ellos quienes [...] eligen, de entre los propios legisladores, al jefe de gobierno pudiendo también [...] destituirlo [...] Existe también un jefe de Estado que puede ser un monarca o, incluso un presidente designado por el mismo órgano legislativo<sup>379</sup>.

De lo anterior se puede colegir que el presidencialismo es un sistema en el que existe una división absoluta entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, lo que significa que para la elección de cada uno se sigue un procedimiento diferente. Advierto que puede darse el caso de que la elección se realice de manera conjunta, lo que no significa que sea un solo procedimiento, sino dos: uno para elegir al Legislativo y otro al Ejecutivo.

Lo anterior trae como consecuencia que cada uno de ellos, al ser electos en procedimientos diferentes, gocen de su propia legitimidad popular. Además, la separación provoca que existan atribuciones propias y exclusivas de cada poder.

Giovanni Sartori<sup>380</sup> por su parte indica que la determinación de si un sistema es

---

<sup>379</sup> Carbonell, Miguel/Pedro Salazar, ob., cit., p. 114-115

<sup>380</sup> Sartori Giovanni, ob., cit., p. 97-98

presidencial o no depende de tres criterios: el primero lo es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado; el segundo es que el Gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario; y el tercero es que el Presidente dirige el Ejecutivo.

Los criterios sartorianos nos conducen al entendimiento de que en los sistemas presidenciales el Ejecutivo, al ser electo por los ciudadanos, permanecerá en el encargo por todo el tiempo que esté determinado en la Ley Suprema, la cual también puede establecer supuestos de terminación anticipada, pero nunca por la voluntad de la Asamblea Legislativa. Dicha manera de elección le da, además, la legitimación suficiente para designar y remover libremente a quienes conformaran el aparato gubernamental. Pero lo verdaderamente característico del sistema en comento es que el Poder Ejecutivo se deposita en solo individuo, denominado Presidente, quien gobierna y representa al Estado.

Es muy importante dejar asentado que “un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de autoridad dual que se interponga entre el Presidente y su gabinete”<sup>381</sup>, es decir, no existe una figura que le pueda mermar o restar capacidad de acción y decisión, toda la autoridad está concentrada en él, y de ahí en línea descendente sobre la estructura de Gobierno.

El presidencialismo, por tanto, al ser unitario, concentra todo el poder en manos de un individuo, en el Presidente, lo que sin duda le da una gran fortaleza, confirmándose la idea que tuvieron los creadores del sistema y de la cual dimos cuenta en el capítulo que antecede, cuando hablamos de la forma de Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

#### **4.1.2 Características**

Para determinar los rasgos o características distintivas del sistema presidencial recurriremos a Jorge Carpizo, quien las establece con total precisión en los siguientes términos:

a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de Gobierno.

---

<sup>381</sup> *Ídem.*

- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura<sup>382</sup>.

Huelga decir que las características aquí enunciadas vienen a confirmar la naturaleza que puntualmente se estableció en el apartado anterior respecto del sistema de Gobierno presidencialista.

#### **4.1.3 El presidencialismo como sistema de Gobierno en América Latina**

A medida que los países Latinoamericanos dejaron de ser colonias europeas por haber alcanzado su independencia, fueron volteando los ojos hacia Norteamérica con la intención de emular su régimen de Gobierno. Así, el norteamericano se convirtió en el sistema prototipo por antonomasia.

Sin embargo, las diferentes condiciones prevalecientes entre los Estados Unidos y los países Latinoamericanos al momento de la implementación del modelo y en la actualidad, han impedido que estos países logren el punto neurálgico del sistema: la separación a la vez que el equilibrio entre los poderes. Efectivamente, el éxito del presidencialismo prototipo radica justamente en tal hecho, esto es, en los pesos y contrapesos de que hacíamos referencia en el apartado 1.4.3.

En este orden de ideas, Gastón Julián Enríquez Fuentes señala:

Los creadores de la Constitución norteamericana lograron crear una ingeniería constitucional capaz de llegar a separar plenamente los poderes, pero a la vez –y éste es el verdadero éxito del constituyente norteamericano– conseguir modelar un perfecto equilibrio entre los poderes constituidos. A consecuencia de esta separación, aparejada con el equilibrio que le imprimieron los federalistas, llegan los diferentes poderes a puntos de encuentro entre sí; como es el caso del poder de veto presidencial ante la actuación legislativa, la intervención del

---

<sup>382</sup> Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Segunda edición. México: Siglo veintiuno editores, 2011. p. 14

Senado en el nombramiento de los altos puestos de la administración pública, así como la designación del Tribunal Supremo por medio de un complejo sistema de elección en la que los tres poderes intervienen<sup>383</sup>.

Lamentablemente la teleología del pensamiento político de los norteamericanos colisionó con una serie de taras en la génesis de los países Latinoamericanos, al extremo de que se sincretizó no sólo el sistema sino también los principios que le son torales: la división de poderes y la democracia, llegando incluso a la metamorfosis del modelo en un sentido de aberración innatural del objeto de creación de un sistema que nació para evitar el exceso en el ejercicio del poder a través de controles constitucionales que logren un adecuado freno y equilibrio sistemático y armonioso entre los poderes constituidos.

Jorge Carpizo<sup>384</sup> considera que los principales factores que alejaron a los sistemas presidenciales Latinoamericanos del modelo estadounidense, en términos generales son:

1. Los intereses de los grupos oligárquicos que se disputaban el poder y una sociedad, muy heterogénea. No se tenía proyecto de nación.
2. Inestabilidad política que se agravó debido a guerras externas por fronteras imprecisas; conflictos internos por el poder, violencia y caos o intentos separatistas, e invasiones e intervenciones de potencias extranjeras.
3. Inestabilidad económica. Las economías de los países de la región se centraban en unos cuantos productos importantes, generalmente agrícolas, lo que hacía a esas economías muy vulnerables.
4. A los poderes legislativos y judiciales, así como a los partidos políticos se les identificó con corrupción y sufrieron un desgaste inmenso; se les contemplaba como parte integrante de los problemas.
5. Los factores descritos con anterioridad propiciaron que a los presidentes se les concedieran amplias facultades legislativas y extensas atribuciones para el establecimiento de estados de emergencia.
6. La fuerte injerencia externa (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos) en todos los asuntos políticos y económicos de la región, que fue desde favores a embajadores a

---

<sup>383</sup> Enríquez Fuentes, Gastón Julián. *La revaloración del Control Parlamentario en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. p. 82-83

<sup>384</sup> Carpizo, Jorge, ob., cit., p. 60 y ss.

grupos políticos, el control de aspectos económicos, y hasta intervenciones armadas y apoyos a dictadores y caudillos afines a las potencias.

7. El enfrentarse a nuevos problemas como el crimen organizado, especialmente, el del narcotráfico, y las presiones inmensas de organismos financieros internacionales. Además de los anteriores factores, hay otros dos no menos importantes que impidieron e impiden que el relativo éxito que tiene el sistema presidencial en los Estados Unidos replique en los países de América Latina: primero, el factor económico: “Las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, hacen que hayan evolucionado en forma diferente”<sup>385</sup>; segundo, “las herencias socioculturales”<sup>386</sup>, que al final pesan tanto o más que las económicas por los paradigmas e inercias que provocan; son las que determinan las creencias y conductas de las personas.

Por todo lo anterior es que encontramos en la región diversos tipos de presidencialismos: acotados, neocesaristas y militarizados<sup>387</sup>.

Es evidente que no existen sistemas de Gobierno puros o hechos a la medida; no es posible una aplicación categórica por los factores y diferencias advertidas. Cada país debe crear el sistema que mejor se adapta a sus condiciones axiológicas, históricas, culturales, sociales, etc. Y más, el régimen puede ser ajustado para adaptarse a ciertas condiciones, dependiendo de los factores de marras. Pero lo que es inconcebible es que se hable de un neopresidencialismo, cuya característica principal es el autoritarismo, la concentración de atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo, diferenciándose de la autocracia únicamente por la existencia de procedimientos constitucionales<sup>388</sup>. La naturaleza del presidencialismo, tal y como lo vimos ya, nos indica justamente lo contrario, es decir, los países Latinoamericanos han deformado el sistema de tal manera que han convertido su régimen presidencial en antítesis del modelo de referencia.

---

<sup>385</sup> Carpizo, Jorge, ob., cit., p. 17

<sup>386</sup> Sartori, Giovanni. ob., cit., p. 109.

<sup>387</sup> Carpizo Jorge/Miguel Carbonell. *Derecho Constitucional*. Cuarta edición. México: Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. p. 88

<sup>388</sup> Carpizo, Jorge, ob., cit., p. 17

## 4.2 El presidencialismo como estilo de gobernar en México

### 4.2.1 Naturaleza

En el Estado mexicano las cosas no fueron diferentes a las del resto de los países Latinoamericanos. Desde su nacimiento en 1824 y hasta la época contemporánea, siempre se ha justificado de una u otra manera el hecho de que el Presidente de la República se arrogue el atributo irrestricto de una fortaleza exacerbada, casi etérea, lo que lo coloca por encima de los otros dos poderes constituidos: en Agustín de Iturbide<sup>389</sup> porque había que consolidar la Independencia de la Corona española; en Antonio López de Santa Ana porque debía establecerse la forma de Gobierno Republicana o la monárquica, o porque había que adoptar como forma de Estado el federalismo o el centralismo, todo dependía de la variedad de las circunstancias y de las coyunturas por las que se atravesaba en el país<sup>390</sup>; en Benito Juárez bajo el argumento de unificar la República y hacerle frente a la invasión francesa; en Porfirio Díaz para darle estabilidad y paz a México; en los Presidentes pos-revolucionarios para hacer realidad la justicia social emanada del movimiento armado de 1910; en los posteriores para consolidar las instituciones, y así, sucesivamente.

Pero a fue a partir de 1929 cuando el presidencialismo en México adquiere los rasgos suficientes para diferenciarlo del “modelo” de la zona; éste se soporta en el militarismo y en un sistema dictatorial<sup>391</sup>; el mexicano, por el contrario, se sostiene en los procedimientos formales que determinan la forma de Gobierno consagrados en la Constitución, y en el sistema político material que se ha construido paralelamente. Dicho en otros términos, “el presidencialismo mexicano a estado y está constitucionalizado; pero también es cierto que junto con el diseño constitucional, el contexto político resulta determinante [...]”<sup>392</sup>. El ex Presidente Miguel De la Madrid

<sup>389</sup> Se hace alusión a Agustín de Iturbide como titular del Poder Ejecutivo en su calidad de Emperador, puesto que nunca tuvo el nombramiento de Presidente de México.

<sup>390</sup> Santa Ana se sublevó con un proyecto republicano en marzo de 1823, logrando la abdicación de Agustín de Iturbide, dejando las bases para adoptar la República. Como Presidente en 1835 apoya a los conservadores para mutar al centralismo, forma de Estado ratificado por él mismo el 12 de junio de 1843. El 4 de agosto de 1846 Santana vuelve a la presidencia, ahora como liberal y reformista. Nuevamente en 1852 vuelve a cambiar de ideología y se convierte en conservador y monárquico, ocupando por onceava y última vez la presidencia de México.

<sup>391</sup> A guisa de ejemplo podemos señalar a el Salvador con el General Maximiliano Hernández Martínez, Nicaragua con el General Somoza, Chile y el General Augusto Pinochet, Argentina y Juan Domingo Perón, Cuba y Fidel Castro, Venezuela y Hugo Chávez, entre otros.

<sup>392</sup> Carbonell, Miguel/Pedro Salazar, ob., cit., p. 125

Hurtado destaca que “el presidencialismo es producto de motivaciones históricas y políticas, y que además tiene su fundamento jurídico en la Constitución Federal”<sup>393</sup>.

Es oportuno tomar en consideración que el elemento fundamental y eje sobre el que se cimentó el presidencialismo mexicano fue el sistema de partido político hegemónico que prevaleció desde 1929 y hasta 1997 con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien primero se denominó Nacional Revolucionario y luego de la Revolución Mexicana. Es importante acotar que un partido es hegemónico cuando detenta en exclusiva el poder político, lo que en el extremo sucede porque el titular del Poder Ejecutivo emana de dicho instituto, quien cuenta, además, con una mayoría absoluta en el Congreso, lo que le permite el manejo y control de la función legislativa del Estado.

El sistema de partido hegemónico trascendió del ámbito Federal al estatal y al municipal, así que los Gobernadores, Diputados y Ayuntamientos igualmente formaban parte de la maquinaria del partido, lo que implicaba que el Constituyente Permanente también quedaba a disposición del Presidente de la República, constituyendo en su conjunto lo que Mario Vargas Llosa denominó “la dictadura perfecta”. El escritor peruano consideró en 1990 que el sistema mexicano tiene tales características por la permanencia, no de un hombre, pero si de un partido<sup>394</sup>.

En virtud a lo anterior se pueden destacar dos características del sistema de partido hegemónico: “1. La presencia de un partido que monopoliza el poder político y la presencia de otros partidos legales que no pueden alcanzarlo nunca; y 2. No hay competencia política para el ejercicio del poder, el pluralismo es ficticio y la igualdad ilusoria puesto que no hay opción a la alternancia en el poder”<sup>395</sup>.

Cabe señalar que el PRI contó con tres pilares en la construcción de su hegemonía: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), fundada en 1936; la Confederación Nacional Campesina (CNC), fundada en 1938; y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), fundada en 1943. Estas

---

<sup>393</sup> Gámiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. p. 168.

<sup>394</sup> [En línea: 05/082014]. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html)

<sup>395</sup> Saínez, Alfredo. Los sistemas electorales y de partidos en la composición del poder legislativo mexicano. *Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Comisión bicameral del sistema de bibliotecas. Servicios de investigación y análisis*. México. Octubre 2006. [En línea 10 diciembre 2012] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>

organizaciones se conforman por los sindicatos y agrupaciones que aglutinan a los sectores más representativos y numerosos de la sociedad mexicana: los obreros, los campesinos y a las clases medias urbanas y populares, los que por estar afiliados a tales organizaciones pertenecían al PRI, con lo que se configura otro rasgo del sistema político mexicano: el corporativismo político.

La esencia de la relación corporativista es la reciprocidad política. A cambio del reconocimiento oficial y la asociación oficial con el gobierno o con organizaciones controladas por el gobierno, esos grupos podían esperar alguna consideración de sus intereses por parte del estado [...] La estructura corporativista ha llevado a una situación en que el estado es la fuerza todopoderosa en la sociedad, y a menudo actúa en forma paternalista en sus relaciones con los diversos grupos. El corporativismo facilitó la capacidad del estado de manipular a distintos grupos en su propio interés<sup>396</sup>.

De lo anteriormente manifestado podemos ubicar al presidencialismo mexicano entre 1920 y 1997, señalándolo como un sistema político en el que el titular del Poder Ejecutivo tiene, tanto por disposición constitucional como por la naturaleza del propio sistema, una fortaleza por demás exacerbada que lo coloca por encima de los otros dos poderes constituidos, quien apoyado en un partido hegemónico, el PRI, y en los tres sectores que lo cimentaron: el campesino (CCI), el popular (CNOP) y el obrero (CTM), controlaba a los Congresos Federales y Estatales, y por ende al Constituyente Permanente, así como a los Gobernadores de los Estados y Ayuntamientos.

#### **4.2.2 Facultades constitucionales que le dan preeminencia al Presidente**

Señalamos en el capítulo anterior que la supremacía del Presidente quedó formalmente establecida en la Constitución mexicana vigente, como era el deseo de Carranza, toda vez que el Constituyente de Querétaro “dotó al presidente de un gran cúmulo de facultades, mientras por otra parte limitó deliberadamente al Poder Legislativo con el fin de que no pudiera -dijo desde entonces Carranza- estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> Ai Camp, Roderic, ob., cit., p. 28

<sup>397</sup> Carbonell Miguel/Salazar Pedro, ob., cit., p. 126.

Así pues, la Constitución Política Federal establece una serie de facultades que le permiten al Presidente tener preeminencia sobre los poderes Legislativo y Judicial, entre las cuales podemos señalar:

1. La unipersonalidad. El Ejecutivo es el único poder que no es colegiado, lo que implica que no está sujeto a los contrapesos y controles internos que si tienen el Legislativo y el Judicial. Por tanto, el proceso de toma de decisiones no es consensado, debatido y votado entre los miembros del órgano, por lo que éstas son, en la mayoría de las veces, a voluntad del Presidente.
2. La facultad de nombramiento de los oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Aún y a pesar de que tales nombramientos deben pasar por la aprobación del Senado, es el Presidente quien hace la propuesta, y con los consensos adecuados la designación se hará sin mayores problemas en quien haya decidido el Presidente, con lo que tendrá a su disposición a los más altos mandos de las Fuerzas Armadas.
3. Tener el mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. El Presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la República mexicana, así que sus elementos deben guardarle la más absoluta obediencia como eslabón primero en la cadena de mando.
4. Su intervención para la designación y remoción del Fiscal General de la República. Si bien es cierto que el artículo 102 constitucional dispone un procedimiento de designación en el que interviene el Senado, sucede lo mismo que en el nombramiento de los miembros del Ejército, aderezado con el hecho de que aquí tiene la potestad de removerlo. Con tal facultad el Presidente puede tener el libre ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público queda comprendido dentro de la misma Fiscalía, no obstante la autonomía con que está investida.
5. La facultad de presentar ante el Senado una terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del mismo Senado.
6. La facultad de nombrar y remover a su libre albedrío a prácticamente todos los miembros de la administración pública centralizada y descentralizada, con lo que la

denominada burocracia federal le debe lealtad al Presidente porque su empleo y permanencia depende en gran medida de su voluntad.

7. La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación<sup>398</sup>.

8. La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo<sup>399</sup>, lo que le da la posibilidad de incidir en el ejercicio del gasto federal de las entidades federativas, ya que la celeridad o dilación con que “bajen” los recursos puede depender en gran medida de su voluntad política. Incluso también puede depender de él para que se aprueben programas de obra.

#### **4.2.3 Facultades metaconstitucionales**

En el contexto político mexicano existen ciertos factores históricos y políticos que resultan determinantes para que el Presidente ostente un cúmulo de atribuciones que no emanan propiamente del texto constitucional; o que van más allá de él incluso, por lo que lo colocan en una posición de marcada supremacía. Era la idea que se tenía no sólo en México sino en toda América del Presidente; “ya Bolívar lo había anunciado en la Constitución que escribió para Bolivia, pero que pensó establecer también en Colombia: El Presidente de la República será en nuestra Constitución como el sol que en su centro da vida al universo”<sup>400</sup>.

Estas potestades han sido denominadas por la doctrina mexicana como facultades extrajurídicas o metaconstitucionales. Luís Javier Garrido considera que forman parte de las normas no escritas del sistema político mexicano. “El presidente mexicano – continúa Garrido– tiene facultades para actuar como un poder constituyente dotado de autoridad para enmendar la Constitución, actuar como legislador principal, establecerse como la autoridad última en cuestiones electorales, asumir jurisdicción en asuntos judiciales y despedir a gobernadores, presidentes municipales y legisladores federales y estatales”<sup>401</sup>.

A guisa de ejemplo señalamos lo sucedido en el sexenio 1982-1988, cuando el entonces Presidente Miguel De la Madrid removió a dos gobernadores: a Oscar

<sup>398</sup> Carpizo, Jorge, ob., cit., p. 25

<sup>399</sup> *Ibidem*, p. 26

<sup>400</sup> [En línea: 10/09/2014] Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/lapresidencia.htm>

<sup>401</sup> Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 56.

Órnelas de Chihuahua y a Enrique Velasco Ibarra en Guanajuato. Al primero por “permitir” demasiadas victorias del Partido Acción Nacional, y al segundo porque apoyó al candidato equivocado para sucederlo, y por oponerse abiertamente a su partido, el PRI. En el sexenio siguiente, el del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), no menos de dieciséis gobernadores elegidos constitucionalmente interrumpieron su mandato por diversas razones<sup>402</sup>.

También traemos a colación el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación número 22, de 31 de diciembre de 1994, con el que el Presidente Ernesto Zedillo redujo de 21 a 11 el número de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, enviando al retiro a los primeros, en una clara intromisión y violación al principio de la división de poderes.

Además de lo anterior, el exceso de facultades extrajurídicas ha traído como consecuencia que el Presidente actúe en ocasiones con autoritarismo e intolerancia; los hechos ocurridos en la plaza de Tlatelolco en 1968, el halconazo en 1971, Acteal en 1997, y más recientemente Tlatlaya, son un claro ejemplo.

Pero las facultades metaconstitucionales resultarían incompletas si no se incluye en ellas la facultad legislativa material que la primera fracción del artículo 89 de la Constitución Federal le confiere al Presidente, y que consiste en “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.” No pocas son las voces que han sostenido que en uso de tal prerrogativa el Presidente de la República se excede y materialmente emite leyes. Dicho de otra manera, los reglamentos van más allá de los límites de su finalidad, que es el de expedir las formas y procedimientos necesarios para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo.

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al resolver la Controversia Constitucional 41/2006, con la que determina:

[...]

La facultad normativa del Presidente está reconocida en la Constitución, pero se encuentra limitada por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en

---

<sup>402</sup> *Ídem.*

forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, o dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

(J); 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, agosto de 2009; pág. 1067.

Por su parte, Ignacio Burgoa considera que dicha facultad solo debe ejercerse por el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, “no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada”<sup>403</sup>.

No obstante lo anterior, el Presidente de la República tiene materialmente la facultad de legislar, encubierto en la prerrogativa de expedir decretos, así que no tiene la necesidad de someter al dilatado procedimiento legislativo alguna disposición para que tenga imperium, ya que los reglamentos son, aunque no formalmente, leyes, puesto que tienen las características de éstas: generalidad, abstracción y obligatoriedad, amén de que están provistas de sanción para el caso de inobservancia.

Ahora bien, las causas que le dieron predominio al Presidente, enumeradas en su momento por Jorge Carpizo<sup>404</sup>, prácticamente han quedado superadas con la extinción del partido hegemónico, extinguiéndose con él también el presidencialismo mexicano como estilo de gobernar.

Sin embargo, el Presidente mexicano sigue gozando en buena medida de lo que el propio Carpizo denominó como el “elemento psicológico, que en lo general (sic) se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”<sup>405</sup>.

Éste elemento psicológico es tan importante dentro del sistema mexicano, que incluso fue considerado por Alan Riding como el factor que le dio en su momento estabilidad política a México:

La estabilidad política de México se ha descansado sobre el mito de la omnipotencia del Presidente. Éste es en sí un mito poderoso, en el cual cree la mayoría de los mexicanos y sostienen aun aquellos que saben que es falso. Al igual que el derecho divino de los reyes y la

<sup>403</sup> Burgoa O. Ignacio, ob., cit., p. 784.

<sup>404</sup> Carpizo, Jorge, ob., cit., p. 25-26

<sup>405</sup> *Ídem.*

infallibilidad del Papa, éste mantiene el misterio del cargo. El Presidente después de todo es el heredero de una tradición prehispánica de autoritarismo que reforzó enormemente el centralismo político y el dogmatismo religioso de la colonización española. Así, pues, la sumisión a cada uno de los presidentes proporciona continuidad al sistema. Y, como el mito refleja la necesidad tradicional que tienen los mexicanos de creer en algún símbolo de poder unificador, el titular está, en gran medida, por encima de las críticas del público: es un punto focal de seguridad y estabilidad demasiado importante como para ser desafiado abiertamente<sup>406</sup>.

Es importante apuntar que a pesar de que el Presidente ya no cuenta con los componentes que le hicieron ser el elemento cohesionador del régimen y el gran distribuidor del poder político de México<sup>407</sup>, sigue siendo el eje central sobre el que gira el sistema político mexicano, solo que ahora con otro rol: como impulsor y constructor de acuerdos con las diversas fuerzas del régimen en México y del extranjero, lo que sin duda ha provocado que se re-conceptualice su intervención en el marco de un sistema cada vez más plural y crítico que no permitirá ya que el caduco presidencialismo regrese.

#### **4.3 El origen de la transición del presidencialismo a la partidocracia**

En 1987 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, hijo del considerado por muchos como el mejor Presidente que ha tenido México, del General Lázaro Cárdenas del Río, buscaba la candidatura por el PRI a la Presidencia de la República. Por otro lado, Carlos Salinas de Gortari, entonces secretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto también la buscaba. Cárdenas, sabedor de que no entraba en el ánimo presidencial, creó una corriente endógena que exigía la democratización del partido; pedía que el candidato saliera de un proceso electivo democrático. Sin embargo, el Presidente Miguel De la Madrid, en uso de sus facultades metaconstitucionales, eligió al segundo, a Salinas, a pesar de que un amplio sector del partido apoyaba a Cuauhtémoc Cárdenas.

La candidatura de Salinas produjo dos hechos que es menester destacar por la trascendencia que sus consecuencias trajeron al sistema político en México: uno, el desmoronamiento del partido hegemónico; y dos, el viraje del presidencialismo al

---

<sup>406</sup> Riding, Alan. *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*. México: Editorial Planeta, 2011. p. 85

<sup>407</sup> Carbonell, Miguel, ob., cit., p. 92-93

Gobierno de los partidos. En este último hecho debemos señalar que la transición degeneró en partidocracia. Veamos.

Por el momento diremos que en el Gobierno de los partidos el poder político reside en ellos, debido al peso específico real que ostentan dentro del sistema, hecho que nos lleva a sostener que son ellos los que gobiernan. Sin embargo, el sistema puede presentar una desviación, una impureza que resulta cuando ese poder político de que disponen lo utilizan para su propio beneficio. Surge entonces no un Gobierno de partidos sino una partidocracia.

Pero volvamos al tema que nos ocupa en este apartado. Con la candidatura de Salinas se produjo una escisión de destacados priistas, encabezados por el mismo Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, quienes trabajaron arduamente para construir un Frente Democrático Nacional (FDN). El primer paso para ello se dio con su salida del PRI y la postulación que el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) hizo en la persona de Cárdenas; posteriormente se unieron los partidos Popular Socialista (PPS) y el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Finalmente Heberto Castillo renuncia a su candidatura por el Partido Mexicano Socialista (PMS) en favor de Cárdenas. Ya para 1988 se adhirieron un cúmulo de organizaciones campesinas, populares, de barrios, etc., quedando de este modo conformado con una gran fortaleza el Frente Democrático Nacional, que a la postre se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Otra consecuencia, derivada de la primera, fue que la elección presidencial de julio de 1988 estuvo enmarcada en una acusación de fraude de grandes proporciones, a la que se le denominó coloquialmente como “la caída del sistema”. Hay quienes aseguran que el ganador no fue Carlos Salinas de Gortari sino Cárdenas. La verdad de las cosas es que las cifras estaban muy cerradas, lo que obligó al candidato oficial a hacer pactos con la oposición, acuerdos, a los que se conocieron con el término de concertaciones, palabra que no existía entonces en el léxico político mexicano, pero que hoy en día se emplea de común para señalar cuando hay arreglos no jurídicos sino políticos, vamos, para referirse a cuando la solución de un problema es negociada con acuerdos en los que generalmente una de las partes cede a la

exigencia de sus pretensiones a cambio de prebendas o canonjías presentes o futuras.

Este hecho sin parangón hasta entonces dentro del sistema político mexicano constituye el más claro ejemplo del inicio de los acuerdos partidistas. El PRI sabía que sin el apoyo del PAN difícilmente podría legitimar el proceso. Recordemos que en 1988 la calificación de la elección presidencial era política más que jurídica. Efectivamente, en ese tiempo eran los integrantes de la Cámara de Diputados quienes calificaban la elección presidencial, de conformidad con la entonces vigente fracción I del artículo 74 de la Constitución Federal<sup>408</sup>. Dicho sea de paso, el proceso era organizado por una Comisión Federal Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación.

Dadas las condiciones imperantes, y ante el temor de no alcanzar el número de Diputados necesario que asegurará calificar la elección de legal, no quedó más alternativa que negociar. Entonces, “al mismo tiempo que alentaba los esfuerzos para enderezar la elección y negociar su ascenso al poder con los poderes fácticos - con empresarios, la iglesia, el PAN, los Estados Unidos y parte de la vieja clase política-, Salinas accedió a la sugerencia de Manuel Camacho Solís, su operador político, de encontrarse con Cárdenas el 12 de julio”<sup>409</sup>. Finalmente “se conquistó la calificación presidencial en agosto y septiembre de 1988; nunca hubo negociación con el FDN, y con el PAN sólo se consumó más tarde”<sup>410</sup>.

Las concertaciones no tardaron en actualizarse; siete meses después, en 1989, al Partido Acción Nacional se le reconoce el primer triunfo electoral a nivel gubernatura<sup>411</sup>, la de Baja California. A partir de ahí, el PRI fue gradualmente perdiendo más gubernaturas y curules en el Congreso, hasta que en 1997 pierden la mayoría parlamentaria, y por ende, el estatus de hegemónico, lo que lo obligaba a negociar con las fuerzas políticas existentes en un Congreso cada vez más plural y menos dócil.

---

<sup>408</sup> Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República.

<sup>409</sup> Castañeda, Jorge G. *La herencia*. México: Extra alfaguara, 1999. p. 455.

<sup>410</sup> *Ibidem*, p. 456.

<sup>411</sup> Antes de 1989 el PRI había reconocido el triunfo de la oposición en algunas alcaldías, entre ellas la de Durango en 1983.

La puntilla para el PRI ocurrió en diciembre de 2000 cuando pierde la Presidencia de la República a manos de Vicente Fox, candidato postulado por el PAN. Es así como un hombre que emanaba de un instituto político diferente del que lo había hecho por más de setenta años llega a ser Presidente de México. En una jornada histórica vivida el 6 de julio del mismo año 2000, Francisco Labastida Ochoa es derrotado con lo que termina en definitiva el sistema que ya desde 1997 daba visos de haber caducado.

Es importante advertir que la derrota del Revolucionario Institucional significó no solo la interrupción de la dictadura perfecta, sino el desgajamiento de todo un sistema, de una maquinaria que fue creada en el poder para mantener el poder al precio que fuese. Entonces las organizaciones que lo soportaban pierden rápidamente fuerza, vigor, pero sobre todo influencia en la vida nacional. A partir de ese nuevo estado de cosas, la marcha del país ya no dependía de la voluntad del Presidente, ahora tal atribución se trasladó a los grupos de poder incrustados en los partidos políticos que tuvieron que reconstruirse a partir de la nueva configuración política nacional, dando inicio así a un cambio de paradigma, a un viraje hacia la partidocracia.

#### **4.4 La partidocracia como sistema de Gobierno**

##### **4.4.1 Naturaleza**

Cuando en el capítulo segundo estudiamos las formas de Gobierno en el pensamiento político, en el apartado 2.2.11 analizamos a Norberto Bobbio, para quien, apuntamos entonces, una parte importante del poder político se ha ido acumulando en los partidos. Igualmente advertimos en esa ocasión que el poder político ya no es más desplegado a plenitud y en exclusiva por los órganos del Estado, sino que ahora es usufructuado por los partidos políticos. También asentamos las palabras de Bobbio en el sentido de que hoy ninguna tipología de las formas de Gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos.

Entonces, la evolución de las formas de Gobierno nos ha conducido a un Gobierno de partidos, en el que, como lo señalamos oportunamente, el poder político, el real, reside en ellos, precisamente por el peso específico real que ostentan dentro del sistema. Ahora bien, es oportuno destacar que el señalado peso específico obedece, fundamentalmente, a que los Estados contemporáneos estructuraron un

procedimiento de acceso, permanencia y ejercicio del poder político a través de tales instituciones, las que fueron creadas y organizadas justamente para tal fin.

Lo anterior coloca a los partidos políticos en una posición de decisores y conductores de las políticas públicas, ya sea porque arribó al poder alguno de sus miembros o porque lo comparten en el órgano encargado de crear el orden jurídico normativo constitucional y reglamentario con otro u otros partidos.

No obstante lo anterior, al igual que en todas las formas de Gobierno, el de partidos tiene su degeneración: la partidocracia, concepto de uso prácticamente resiente y poco utilizado en la academia, no así en la alocución periodística y de discusión entre políticos, para quienes la voz tiene una amplia circulación, la que utilizan para darle al Gobierno de los partidos un sentido peyorativo:

Partidocrazia en italiano y partidocracia en castellano son vocablos de uso creciente en el lenguaje político, por lo general con una connotación despreciativa y aludiendo a un estado de “enfermedad” del régimen democrático; en esto estriba una de las diferencias fundamentales con la concepción del Estado de partidos, pues para éstos se trata de la evolución del Estado moderno mientras que en el caso de partidocracia se usa para señalar una deformación de la democracia. El concepto surge en el contexto de la discusión de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política y alude a una abusiva apropiación de espacios políticos por parte de los partidos políticos en una determinada sociedad<sup>412</sup>.

En efecto, el Estado de partidos democrático, resultado de la lucha por la extensión del sufragio, es aquel que está abierto a toda la comunidad y que defiende a la democracia contra cualquier otra forma de organización política o social que pueda transgredir los derechos de los individuos. Es la forma de Estado democrático en donde los partidos coadyuvan a la formación de la opinión y la voluntad colectivas<sup>413</sup>, convirtiéndose en verdaderos puentes de comunicación entre la sociedad y el Estado. En él, los diversos sectores que conforman la comunidad encuentran una organización en la que pueden agruparse desde una perspectiva ideológica y así, estar en la aptitud de encauzar sus demandas y opiniones a un Parlamento plural en el que todas las porciones sociales tienen voz a través de sus representantes

<sup>412</sup> [En línea: 18/10/2014] Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorat/docs/red\\_diccionario/partidocracia.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorat/docs/red_diccionario/partidocracia.htm)

<sup>413</sup> Democracia y partidos políticos [En línea: 20/10/2014] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/503/6.pdf>. p. 20

populares, los que atienden los intereses de sus mandantes, intereses que son afines a los de los partidos, así que caminan de la mano con los del Estado mismo. Sin embargo, podemos encontrar un Estado de partidos no democrático, esto es, una partidocracia, en donde las grandes decisiones no son tomadas a través del debate y el raciocinio, sino por los dirigentes de los partidos, quienes obligan a los representantes populares a seguir sus mandatos<sup>414</sup>, perdiendo de vista la voluntad popular y el sentido de la representación que ostentan. Aquí, los intereses de la sociedad y los del partido se bifurcan surgiendo una polarización y disociación en extremo entre ellos, puesto que el Gobierno se convierte en una oligarquía, esto es, en un Gobierno que solo ve por los intereses de los partidos que detentan el poder. Así pues, la partidocracia es la forma impura del Gobierno democrático de partidos en donde los institutos políticos constituyen una oligarquía en el ejercicio del poder público con miras a satisfacer los intereses de los grupos que los constituyen, provocándose una ruptura en el canal de comunicación entre la sociedad y el Estado al no haber el paralelismo requerido en los intereses buscados. En la partidocracia no existe una verdadera voluntad popular.

#### **4.4.2 Los partidos políticos**

El advenimiento del Estado moderno y las menores restricciones al sufragio y a la participación popular en los menesteres públicos fueron el detonante para que los hombres formalmente se involucrasen en la vida pública de su comunidad. Así, “al tener el hombre ese interés en la marcha de la comunidad política en la que existe, se asocia con objeto de formar organismos que orientan la opinión pública, que formulan programas de actividad política que tiendan al mejoramiento de esa comunidad”<sup>415</sup>. Tales organismos aglutinadores y orientadores del hombre son los partidos políticos.

Para Eduardo Andrade los partidos políticos son “agrupaciones organizadas con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el Gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos”<sup>416</sup>. En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

---

<sup>414</sup> *Ídem.*

<sup>415</sup> Montoya Zamora, Raúl, ob., cit., p. 84

<sup>416</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 88

UNAM, conforme a la doctrina, los conceptúa como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten sus miembros<sup>417</sup>. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del Centro de Capacitación Judicial Electoral los define como “cualquier grupo de personas que busca participar en el poder político o conquistarlo, presentándose en los procesos electorales”<sup>418</sup>.

Debemos señalar que los anteriores conceptos y otros muchos estudiados resultan incompletos para los objetivos del presente trabajo; únicamente atienden a la finalidad de los partidos para conceptualizarlos, dejando de lado el hecho de que no son solamente organizaciones políticas sino que también lo son sociales como lo advierte Max Weber, para quien los partidos son formas de socialización. En efecto, para el sociólogo alemán “los partidos son formas de socialización que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)”<sup>419</sup>.

Por tanto y a manera de complemento diremos que son, además, organizaciones encauzadoras e intermediarias entre el Gobierno y la sociedad civil, esto es, valen para hacer llegar demandas sociales e influir en la toma de decisiones públicas a través de los miembros del partido que ostentan alguna representación en el Gobierno, a la vez que son el puente o canal de comunicación de que se vale el Gobierno para informar, influir y obtener el apoyo social respecto a las políticas públicas desplegadas.

Aunado a lo anterior, los partidos son receptores y seccionadores de las diversas ideologías y formas de pensamiento que cohabitan en una sociedad, las cuales son fundamentales al momento de la conformación de los diversos partidos que surgen en la comunidad política, así como en la estructuración de la plataforma política que

---

<sup>417</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edición histórica. México: Porrúa. 2011. p. 2777

<sup>418</sup> [En línea: 11/09/2015] Disponible en: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual\\_partidos.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_partidos.pdf)

<sup>419</sup> Weber, Max. *Clases Dominantes y Partidos Políticos*. México: Universidad Juárez del Estado de Durango, 2010. p. 119

habrá de difundirse como postura propia a la vez que como signo distintivo de los militantes de cada partido para atraer a personas que comulguen con el mismo pensamiento e ideología.

Desde ésta visión, traemos a colación a Weber para quien:

La acción partidaria apunta al logro de “poder” social, es decir, a influir sobre las acciones comunitarias, cualquiera [que] sea su contenido [...] Las acciones comunitarias de los partidos siempre implican una “societalización”, ya que las acciones partidarias siempre apuntan a un objetivo que se quiere conseguir de manera planificada. Este objetivo puede ser una “causa” (ejecución de un programa), o puede ser algo “personal” (beneficios, poder, y, de este modo, honor para el jefe y los afiliados al partido. Por lo general, la acción partidaria apunta a conseguirlos al mismo tiempo<sup>420</sup>.

Entonces, los partidos políticos son, para los efectos del presente trabajo de investigación, asociaciones permanentes de personas que buscan alcanzar el poder para desplegarlo y así ejercer influencia en las decisiones de políticas públicas, sirviendo además como nexo de información e influencia recíproca entre la sociedad civil y el Gobierno, soportando la unión de los hombres que los conforman en la base de una misma postura de pensamiento e ideología.

#### **4.4.3 Los sistemas de partidos**

Antes de abordar el estudio de los sistemas de partido es necesario recordar que éste existe cuando un Estado estructura un procedimiento de acceso, permanencia y ejercicio del poder político a través de instituciones denominadas partidos políticos que compiten entre ellos para alcanzarlo. “Dentro de los elementos que caracterizan su estructura destacan: la cantidad existente; sus interrelaciones, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionadas; las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas que condicionan la forma de interacción con el entorno, la base social y el sistema político”<sup>421</sup>.

Así pues, la conformación y acomodo de los institutos políticos dentro de un régimen provoca el establecimiento de un sistema cuya tipología dependerá en buena medida, insistimos, del número de partidos existente y de si el sistema es competitivo o no competitivo.

---

<sup>420</sup> Weber, Max, ob., cit., p. 58 y 59

<sup>421</sup> [En línea: 17/10/2014] Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ladi/aguilar\\_t\\_md/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ladi/aguilar_t_md/capitulo1.pdf). p. 23

Duverger<sup>422</sup> distingue entre sistema de partido único, bipartidista y multipartidista. Considera que el sistema de partido único corresponde al estado totalitario o autoritario. La Palombara y Weiner<sup>423</sup> se refieren a los sistemas competitivos, dentro del cual ubican cuatro tipos: alternante-ideológico, alternante-pragmático, hegemónico-ideológico y hegemónico-pragmático. La distinción obedece a que en ocasiones los fenómenos políticos son provocados por razones doctrinales y en otras por la práctica política. Los sistemas no competitivos los dividen en: unipartidista-autoritario, unipartidista-pluralista y unipartidista-totalitario. Tal clasificación parte de si el sistema es totalitario, posttotalitario, autoritario o sultanista. El primero es una forma de control y de ocupación de todos los espacios de la sociedad, incluyendo la vida privada. En el segundo, en el posttotalitario, encontramos algunas formas de tolerancia y disidencia. El sultanista se basa en un Gobierno personal que tiene como base de legitimidad las cualidades carismáticas del líder y el ejercicio despótico del poder. En el último se cuenta con un limitado pluralismo, a menudo extensivo a la sociedad y a la economía<sup>424</sup>. Finalmente Sartori<sup>425</sup> habla de sistemas de partido único, hegemónico, predominante, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomización.

## **4.5 La partidocracia en el sistema político mexicano**

### **4.5.1 El asomo a la partidocracia**

Señalamos con toda precisión en el apartado 4.3, con las razones y argumentos ahí expuestos, que en 1988 comienza el viraje hacia la partidocracia en lugar de hacia el Gobierno de los partidos. Sin embargo, debemos indicar que la transición de un régimen a otro, sobre todo de uno autoritario a otro democrático como se intenta en México, implica todo un proceso, es decir, un “intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión,

---

<sup>422</sup> Democracia y Partidos políticos, ob., cit., p. 23

<sup>423</sup> *Ídem.*

<sup>424</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. Segunda edición. México: Universidad Nacional autónoma de México, 2005. p. 36-37

<sup>425</sup> Democracia y Partidos Políticos, ob., cit., p. 24

[para quedar] garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana”<sup>426</sup>.

De lo anterior se puede fácilmente colegir que la transición es la etapa de las discusiones y negociaciones tendientes a conformar la estructura del nuevo régimen, mientras que la consolidación llega cuando los acuerdos se constitucionalizan debido al consenso de las diferentes fuerzas políticas como instancia de la participación ciudadana, pero sobre todo, cuando son aceptados por todos los actores políticos y sociedad civil como sistema.

En éste mismo orden de ideas, Jaime Cárdenas señala que la transición tiene dos fases interconectadas: la liberalización y la democratización:

La liberalización es la extensión de las libertades civiles dentro del régimen autoritario, es la fase de apertura y tolerancia; en ella, el régimen no democrático concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos. Se considera que esta fase es insuficiente para lograr la democracia. Una liberalización por eso debe ir acompañada siempre, como paso simultáneo o posterior, de una democratización, es decir, del proceso de devolución de soberanía al pueblo, fase que se dirige hacia el cambio de régimen. Podemos decir así que el reconocimiento de derechos como el de asociación, libertad de prensa, derecho a la información, reconocimientos a los partidos políticos, extensión de los derechos de la oposición, son parte del proceso de liberalización. En cambio, el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición ahí donde hubiera ocurrido el establecimiento de una legislación electoral imparcial y la búsqueda de mecanismos constitucionales entre los actores políticos que se alejen de los juegos de suma cero, son parte de la etapa de democratización<sup>427</sup>.

Lamentablemente México comienza con severas deficiencias y grandes defectos el inicio del proceso de liberalización. No se ha comprendido que en el sistema político mexicano se han suscitado en los últimos veinticinco años importantes transformaciones inducidas por la extinción del presidencialismo exacerbado que imperó en nuestro país, y que hemos transitado a una partidocracia cuando las condiciones estaban dadas para establecer un Gobierno democrático de partidos. Debemos precisar que las deficiencias y defectos obedecen a que ni el Ejecutivo ni los partidos políticos han asimilado correctamente la mutación; el Presidente se

---

<sup>426</sup>

[En

línea:

02/11/2014]

Disponible

en:

[http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/democratizacion\\_y\\_liberalizacion.htm#11](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/democratizacion_y_liberalizacion.htm#11)<sup>427</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., ob., cit., p. 31

resiste a dejar ir la supremacía política y no constitucional que ostentaba, apoyado en los rasgos que caracterizan y le dan el estatus de exacerbado al presidencialismo mexicano. Por otro lado, los partidos se han preocupado más por hacerse de una parcela del poder que se disputa para usufructuarla en su propio beneficio que por construir una agenda política nacional soportada en acuerdos congresuales.

Desafortunadamente lo anterior ha sido caldo de cultivo para polarizar las posiciones al extremo de generar un Gobierno dividido, con lo que la agenda política nacional se ve seriamente afectada por la no concordancia entre los poderes Legislativo (léase partidos políticos) y Ejecutivo, provocándose una excesiva viscosidad en los procesos de construcción y de decisión de políticas públicas que requieren la intervención de ambos poderes, llegando incluso hasta el impasse.

Ejemplos de lo anterior los encontramos en demasía durante los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012), periodos que estuvieron enmarcados por los constantes enfrentamientos entre el Presidente (ambos) y el Congreso, lo que indudablemente detonó en que no se llevaran a cabo las reformas estructurales que impulsarían el desarrollo económico y social del país, precisamente por la falta de acuerdos y consensos, lo que trajo consigo, en buena medida, un nimio crecimiento económico y un incremento en los índices de pobreza.

De esta forma podemos concluir que el sistema político en México atraviesa por una notable crisis de estructuración política. A quedado ya superado el presidencialismo como estilo de gobernar y difícilmente regresaremos a él, pero lo paradójico es que no hemos entrado al nuevo régimen que de forma natural correspondería dadas las condiciones, al Gobierno de partidos. Además, la crisis se agrava porque tampoco se ha implementado a plenitud la degeneración del sistema, la partidocracia. Actualmente estamos “atorados” en la riña entre el autoritarismo que no quiere dejar el poder que ya no tiene y los partidos que no pueden asumir en plenitud el poder político que les corresponde porque aún no lo tienen. De ahí la importancia de redireccionar la transición rumbo a un régimen democrático en donde comulguen los poderes que hoy se disputan el poder, nos referimos al sistema parlamentario semipresidencialista.

#### 4.5.2 Los partidos políticos

La aparición de los partidos políticos en México no obedeció al advenimiento del Estado moderno, ni a las menores restricciones al sufragio y a la participación popular en los menesteres públicos, ni mucho menos a que el hombre tuviese interés en la marcha de la comunidad política como para formar organismos que orientasen la opinión pública y formularan programas de actividad política tendientes al mejoramiento de su comunidad. No, antes y tiempo después de la Revolución de 1910 las condiciones económicas, sociales y culturales no estaban dadas para ello:

La población estaba constituida esencialmente por peones, es decir, por hombres que no disfrutaban siquiera de libertad ni para salir de la jurisdicción de las haciendas. Aparceros, rancheros medios y pequeños agricultores vivían también subordinados en distintas formas al régimen latifundista que los explotaba, y en su gran mayoría no sabían leer ni escribir. El resto de la población lo formaban un incipiente proletariado [...], Un pueblo así constituido, miserable, supersticioso y atrasado, sin derechos ni libertades, ni acceso a la cultura, no podía organizarse políticamente [...] Un pueblo, en suma, que no tenía ni para mal comer, y que vivía agobiado por su miseria, sus vicios, su ignorancia y sus enfermedades, era imposible que pensara en constituir organizaciones políticas<sup>428</sup>.

Ahora bien, es inconcuso que durante ese periodo de tiempo existieron agrupaciones que tuvieron una participación activa en la estructuración política de México, pero que no alcanzan el estatus de partidos porque carecieron del sentido perene y de organización necesarios para ser considerados como tales. Por tanto, podemos decir que fueron “movimientos políticos”. Los consideramos así porque en ellos hay “una coincidencia de opiniones que suele expresarse en la práctica, eventualmente, mediante actos más o menos coordinados de quienes tienen idénticos intereses o piensan del mismo modo”<sup>429</sup>.

En tal virtud, nos ubicaremos cronológicamente en 1929, año en que surge el primer partido político en México que reúne las características teóricas suficientes para considerarlo como tal, el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Paradójicamente los “movimientos políticos” tenían pensamiento e ideología comunes, y no organización ni permanencia; ahora los partidos políticos tienen organización y

---

<sup>428</sup> Fuentes Díaz, Vicente. *Los Partidos Políticos en México*. México: Porrúa, 1996. p. 4

<sup>429</sup> *Ibidem*, p. 5

permanencia, pero no necesariamente pensamiento e ideología comunes, pero de eso hablaremos más tarde. Volvamos al tema.

El origen de los partidos políticos en México obedeció a la necesidad de controlar el acceso al poder, a los grupos que se lo disputaban y para asegurar que su ejercicio quedara en manos del Presidente.

Al nacer el PNR en 1929, entre la élite revolucionaria no había conciencia de crear un sistema político competitivo. Como se ha señalado muchísimas veces, el PNR surgió para institucionalizar la lucha entre las facciones posrevolucionarias y cohesionarlas a través de distintos mecanismos pacíficos para el reparto del poder [...] En sus primeros momentos el partido fue el mejor instrumento por permitir la cohesión y la estabilidad política. El siguiente paso consistió en fortalecer la figura presidencial para eliminar todo vestigio de fraccionalismo y para centralizar la vida política<sup>430</sup>.

En términos generales diremos, pues, que el primer partido político en México, el PNR, surgió como un partido de Estado, y como tal exigía disciplina y lealtad absoluta hacia las decisiones tomadas por el jefe del partido, que lo era también del Estado. Efectivamente, “desde su nacimiento, el partido de Estado reveló una disciplina en sus miembros propia de caudillos y políticos que habían encontrado en el espíritu de cuerpo y en las jerarquías de mando una fuente de seguridad y poder”<sup>431</sup>.

En 1938 el PNR, sin dejar de ser un partido de Estado y de perseguir los fines de su origen, cambió su denominación por Partido de la Revolución Mexicana (PRM); ya los caudillos estaban sometidos al sistema, pero los campesinos, obreros y el sector popular reclamaban mejores condiciones de vida, por lo que organizados en masa externaron sus demandas. Entonces, era necesario controlarlos para evitar insurrecciones.

La transformación del Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana obedeció a una política de las clases trabajadoras, sus organizaciones y sus coaliciones. Fue también resultado de una respuesta de las directivas políticas y militares a las acciones de las masas. Su estructuración final constituyó el triunfo de las direcciones que encabezaron el movimiento popular frente a los herederos de los caudillos y líderes obreros que habían

---

<sup>430</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., ob., cit., p. 64

<sup>431</sup> González Casanova, Pablo. *El Estado y los Partidos Políticos en México (Ensayos)*. Tercera edición. México: Ediciones Era, 2010. p. 113

gobernado México desde 1920, y que de 1929 a 1932 habían privilegiado la política de clase frente a la de coaliciones<sup>432</sup>.

Fue así como el Presidente Lázaro Cárdenas incorporó al “nuevo” partido a los campesinos, obreros y al sector popular, quienes se agruparon en sindicatos, estos a su vez en Federaciones y Confederaciones, los cuales “conservarían su autonomía y normas interiores, en cuanto a sus fines específicos de clase o simplemente sociales, pero en su acción política responderían a la disciplina del Partido”<sup>433</sup>. Así pues, todos estaban adheridos al partido con lo que el manejo sobre tales organizaciones quedo en manos del Estado, iniciando así el denominado corporativismo del sistema político mexicano.

En este mismo orden de ideas, el 18 de enero de 1946, el PRM se extingue para dar paso a un “nuevo” partido, de Estado desde luego: al Partido Revolucionario Institucional (PRI). A diferencia de la anterior transformación, ahora la idea era “concentrar el poder en los funcionarios del partido, en su comité central y en la cabeza de éste. De acuerdo con los estatutos disminuyeron una a una las facultades de las asambleas y las bases. Fueron anulados los sectores y sustituidos por delegaciones de los estados”<sup>434</sup>.

Ahora el partido de Estado abrazaba a la gran masa de ciudadanos que no se sentía identificado en los antiguos sectores del PRM, además de subsumir a las porciones de empresarios con los que sentía tanta afinidad el Presidente Alemán y a la gran masa de la burocracia. Es importante señalar que el PRI como partido de Estado realiza un sinnúmero de funciones con la intención de mantener el monopolio o el predominio del Gobierno en los puestos de elección popular<sup>435</sup>.

El segundo partido político en México surgió en 1939 bajo la denominación de Partido Acción Nacional (PAN); su conformación fue una respuesta por parte de los grupos que criticaban el Gobierno de Lázaro Cárdenas. En cierto modo se puede decir que fue un desprendimiento del movimiento político, social y cultural mexicano llamado sinarquismo<sup>436</sup>. “El Partido Acción Nacional se ha significado porque reúne

---

<sup>432</sup> *Ibidem*, p. 114

<sup>433</sup> Fuentes Díaz Vicente, ob., cit., p. 166

<sup>434</sup> González Casanova Pablo, ob., cit., p. 126

<sup>435</sup> *Ibidem*, p. 183

<sup>436</sup> Fuentes Díaz, Vicente, ob., cit., p. 191

en su seno a los empresarios de mayor envergadura del país y porque sustenta la ideología conservadora, de la derecha, aliada con la iglesia católica y actualmente con nexos en Estados Unidos”<sup>437</sup>.

Es justamente el carácter conservador y hasta cierto punto de élite de sus militantes lo que impidió que Acción Nacional fuera una opción real en los primeros años de su fundación para un pueblo eminentemente campesino y obrero con grandes deseos de justicia social. Prueba de ello es que no fue sino hasta la elección de 1970 cuando se presenta por primera vez a disputar la presidencia de la República con un candidato, con Efraín González Morfín.

Realmente la aparición del PAN en el escenario electoral se dio por una necesidad del régimen de aparecer como democrático tanto al exterior como al interior del país. Efectivamente, “la apuesta del régimen fue la de hacer ciertas concesiones a la oposición panista, siempre selectivas, para desactivar focos de conflicto interno y dar una nueva imagen ante la opinión pública internacional”<sup>438</sup>. Es así como comienzan a reconocérsele triunfos en algunos municipios del país<sup>439</sup>, y la primer gubernatura en Baja California en 1989. Dicho en otros términos, el Partido Acción Nacional fue (lo sigue siendo) el aliado necesario para que el sistema lograra mantenerse con matices de democrático.

Gradualmente el PAN fue ganando terreno, desde la periferia hacia el centro, hasta que finalmente en 2000 logró ganar la presidencia de México, hecho que se repite en 2006. No obstante haber ganado la presidencia, los resultados en los comicios para renovar el Poder Legislativo no les fueron tan favorables, no pudieron alcanzar una mayoría en el Congreso. Esta circunstancia más la inexperiencia, intolerancia y los fantasmas del presidencialismo priista que añoraban los panistas provocó los enfrentamientos y el impasse ya comentados.

Otro partido que figura en la vida política y electoral es el Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien con una ideología de izquierda fue producto del Frente Democrático Nacional (FDN) que ya comentamos. El PRD representa la polarización total y en ocasiones irracional del sistema, circunstancia que se traslada al interior

---

<sup>437</sup> Gámiz Parral Máximo N., ob., cit., p. 53

<sup>438</sup> Cárdenas Gracia Jaime F., ob., cit., p. 116

<sup>439</sup> Hermosillo en (1967 y 1982), Mérida (1967), Monclova (1967 y 1981), Durango (1983) Cd. Juárez (1983), entre otros.

del propio instituto político que está dividido en grupos, tribus y corrientes, lo que provoca divisionismo en extremo, y por ende, bajo perfil al momento de competir en los procesos electorales.

Un ejemplo de lo anterior es la escisión que sufrió posterior al proceso electoral de 2012; Andrés Manuel López Obrador, el líder más carismático que tenía decidió abandonar el PRD para conformar un partido: el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), “su” partido político; las divisiones y pugnas internas no le garantizaban, por tercera ocasión, ser el candidato a la Presidencia de la República en 2018. Lo anterior le provocó un fuerte golpe al hasta entonces partido más representativo de la izquierda mexicana.

Mientras tanto MORENA logró un porcentaje de votación de 8.39% en el proceso electoral federal intermedio de 2015, colocándose como la cuarta fuerza política, lo que en principio pudiera parecer positivo; pero si consideramos que el PRD obtuvo el 10.87%, y que entre ambos suman el 19.26%, sólo 1.75 puntos porcentuales menos que la segunda fuerza, el PAN, pudiéramos afirmar que se lesionó fuertemente a la izquierda pues la fragmento. Juntos tal vez hubieran desplazado al PAN del segundo lugar, de cara rumbo a 2018.

Lo anterior explica porque con excepción del Distrito Federal y de algunas entidades federativas como Michoacán, verbigracia, el de la Revolución Democrática es un partido con poca presencia a, a grado de que hay lugares en los que prácticamente no existe; Durango por ejemplo.

Los demás partidos políticos son en muchos de los casos negocios familiares o corporativos que no tienen una filosofía definida y que solamente aspiran a ocupar una parcela del poder que se disputa, y por supuesto a los recursos que emanan del financiamiento público que reciben por parte de la Federación, así que no valen como contrapeso ni como opción ideológica con miras a ser una alternativa seria al momento de elegir.

Es inconcuso que los partidos políticos están devaluados, gozan de poca, muy poca confianza entre la ciudadanía que los conceptualiza, como lo veremos más adelante, dentro de las instituciones más corruptas del país. En buena medida la falta de un apego a las distintas ideologías ha generado que se les visualice como

organizaciones huecas y faltas de principios. Además, son de las instituciones menos democráticas y transparentes en el manejo de la información y en la rendición de cuentas. La calificación que en términos generales alcanzan respecto a la confianza ciudadana es de 5.8, según lo dio a conocer consulta mitofsky en una encuesta realizada en 2013<sup>440</sup>.

Desafortunadamente los partidos políticos en México incumplen con el mandato constitucional consignado en el artículo 41 que les obliga a ser promotores de la participación del pueblo en la vida democrática del país, entendida ésta en los términos acotados en el apartado 3.3.3, en el que la adminiculámos al artículo 3° del propio texto constitucional que la considera no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

No debemos perder de vista que también se considera a la democracia como la serie de mecanismos y procedimientos que permiten la construcción de una voluntad ciudadana responsable, que tiende a la igualdad política, social y económica como condición para lograr una gobernabilidad eficaz, basada en un legítimo sistema electoral.

#### **4.5.3 El sistema de partidos**

En México podemos hablar, hasta el momento, de tres etapas o periodos muy claros en que se divide el sistema de partidos, los cuales serán analizados a la luz de las clasificaciones apuntadas en el apartado 4.4.3, sobre todo de la de Sartori.

##### **4.5.3.1 Primer periodo (1929-1988)**

Este primer periodo se caracterizó porque el sistema de partido fue hegemónico, el cual, según lo señalamos en el apartado 4.2.1, se caracteriza: 1. Por la presencia de un partido que monopoliza el poder político y por la presencia de otros partidos legales que no pueden alcanzarlo nunca; y 2. Porque no hay competencia política para el ejercicio del poder, el pluralismo es ficticio y la igualdad ilusoria puesto que no hay opción a la alternancia en el poder.

---

440

### Ricardo Álvarez Arredondo apunta al respecto:

Que el sistema de partidos en México, de 1928 a 1988, se caracterizó por la construcción de un partido hegemónico impulsado desde el poder, desde el gobierno federal; con un esquema de oposiciones reales marginales, con un conjunto de oposiciones leales, tanto de derecha como de izquierda, y con desprendimientos y rupturas que en distintos momentos lograron mermar la tremenda fuerza del partido dominante más longevo del mundo occidental; y que las reformas de apertura democrática, en realidad, buscaron ser siempre una fuente de legitimidad del sistema y la profundización del control político con estabilidad<sup>441</sup>.

Debemos recordar que “el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue construido desde el poder, adquirió de origen sus características de brazo político del Gobierno, logró sumar a sus filas a todos los grupos que tenían influencia y fuerza política regional y/o local, y se convirtió inmediatamente al nacer, en la fuerza política predominante”<sup>442</sup>.

Ante tales condiciones, y con la necesidad de legitimar el régimen, se reforma la Constitución en 1963 para modificar el sistema mayoritario imperante, que dicho sea de paso, sólo beneficiaba al partido oficial. Se estableció entonces el sistema de diputados de partido, buscando que los diversos partidos políticos o corrientes de opinión<sup>443</sup> accedieran a espacios en el Congreso de la Unión. “Este sistema que pudiera llamarse mixto consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria. Los diputados que se eligieran conforme a este último principio se llamarían de partido, para dar legítimo cause a los partidos políticos minoritarios”<sup>444</sup>.

La esencia de la reforma fue la siguiente: los partidos políticos que alcanzaran el umbral del 2.5 por ciento de la votación obtendrían, por minoría, diputados. “Este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones del 5 de julio de 1964. El PAN logró obtener veinte diputados de partido; el PPS, nueve y el PARM, creado en 1957, cinco; los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir el 15.3% del efectivo

<sup>441</sup> Álvarez Arredondo, Ricardo. *El Sistema de Partidos Políticos en México. Un esquema residual del autoritarismo*. México: H. Cámara de Diputados. Consejo Editorial de la LXI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, 2012. p. 21

<sup>442</sup> *Ibidem*, p. 27

<sup>443</sup> A fines de los cincuenta se produjeron importantes conflictos laborales y sociales, sobre todo por maestros y ferrocarrileros que demandaban, entre otras cosas, una mayor participación como partido y tendencia ideológica en la vida nacional; además, el perfil social y demográfico del país había cambiado sensiblemente. [En línea: 19/11/2014] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/32.pdf>, p. 376).

<sup>444</sup> Valencia, Salvador. *Reforma Política*. México. [En línea: 19/11/2014] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/32.pdf>, p. 376

total de la Cámara. Estas cifras se mantendrían casi inalteradas en las décadas posteriores”<sup>445</sup>.

Como se puede apreciar con total nitidez, la reforma en comento no hizo mella en el estatus de hegemónico del PRI, quien obtenía votaciones nacionales de casi el 90 por ciento, con una representación en el Congreso superior a las 4/5 partes, y con el cien por ciento de la representación en la Cámara de Senadores<sup>446</sup>.

Bajo tales condiciones arribamos a 1976, año en el que en la contienda electoral solamente hubo un candidato a la presidencia de la República: José López Portillo, postulado por la coalición Alianza por la Democracia, compuesta por el PRI, el PPS y el PARM. Tal hecho significó de nueva cuenta la necesidad de legitimar a un régimen que no daba visos de ser medianamente democrático y competitivo.

Entonces, José López Portillo ofreció en su toma de posesión una reforma política, la cual tenía dos propósitos a cumplir: 1. Revitalizar el sistema de partidos y, 2. Ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia<sup>447</sup>.

Así pues, la reforma política que se plasmó en la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) en diciembre de 1977 sustituyó la figura de los diputados de partido por la de los diputados de representación proporcional; reconoció constitucionalmente que los partidos políticos serían entidades de interés público y redujo los requisitos para que los partidos obtuvieran su registro, el cual incluso podía ser condicionado al obtener por lo menos el 1.5 por ciento de la votación nacional.

“En estas circunstancias, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) solicitaron y obtuvieron su registro condicionado. Además, cuatro asociaciones políticas nacionales de izquierda (Unificación y Progreso A.C., la Unidad Izquierda Comunista, el Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores y Acción

---

<sup>445</sup> [En línea: 19/11/2014] Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues9.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues9.htm)

<sup>446</sup> Álvarez Arredondo, Ricardo, ob., cit., p. 36-37

<sup>447</sup> [En línea: 02/11/2014] Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)

Comunitaria A.C.) quedaron habilitadas para participar electoralmente en alianza con algún partido político”<sup>448</sup>.

Bajo el tamiz de la reforma, los partidos ahora gozarían de acceso a la radio y televisión, tendrían derecho a financiamiento público, a exenciones fiscales, a franquicias postales y telegráficas, pero tal vez lo más importante fue que los candidatos podían hacer proselitismo libremente, incluso se dio una amnistía a los presos políticos<sup>449</sup>.

En resumen, la reforma ampliaba el número de escaños en la Cámara de Diputados a 400, de los cuales 300 serían electos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales, y 100 por el de representación proporcional, en listas circunscriptoriales, repartidos bajo un criterio de representación proporcional. En términos más precisos, estábamos en el umbral del sistema mixto de conformación de la Cámara de Diputados.

Ya en el terreno de la realidad, la reforma no fue lo que de ella se esperaba. Los partidos aún y con financiamiento y acceso a los medios de comunicación no gozaban de las mismas canonjías que el partido oficial; sus campañas eran por demás austeras y los medios de comunicación no las cubrían en la misma proporción que las del PRI.

Ante tales circunstancias de evidente inequidad para los siete partidos contendientes, los resultados en 1979 fueron: “De los 300 distritos el PRI ganó 291 y cuatro el PAN. Cinco fueron anulados y luego ganados por el PRI. Estos datos expresan la persistencia de un partido hegemónico y la falta de competitividad marcada. No obstante, cinco partidos lograron integrar grupos parlamentarios. El PAN sumó a sus cuatro uninominales 39 de representación proporcional, logrando una bancada de 43 diputados. Los otros cinco partidos solo alcanzaron diputados plurinominales: PCM, 18; PARM, 12; PPS, 11; PDM, 10; PST, 10”<sup>450</sup>.

José Woldenberg define el resultado del proceso electoral de 1979 como de “pluralidad sí, pero con un partido que podía por sí mismo tomar todas las decisiones

---

<sup>448</sup> *Ídem*.

<sup>449</sup> Woldenberg, José. *Historia Mínima de la Transición Democrática en México*. México: El Colegio de México, 2012. p. 31

<sup>450</sup> *Ibidem*, p. 33

de esa Cámara”<sup>451</sup>. Huelga decir que se continuaba en la tesitura del sistema de partido hegemónico.

En 1986 hubo otra reforma que amplió a 200 el número de escaños de las diputaciones de representación proporcional, con lo que la Cámara de Diputados se conformaba por 500; 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

Sin embargo, el PRI introdujo dos aspectos que le permitirían subsistir como hegemónico: 1. Tendría derecho a participar del reparto de los 200 espacios plurinominales, y 2. Introdujo la llamada cláusula de gobernabilidad, que consiste en que si un partido político, en este caso el PRI, obtenía más del 51 por ciento pero menos del 70 por ciento, se le otorgarían diputados suficientes para empatar su porcentaje de votación, sin poder exceder de 350 escaños. De esta forma el PRI aseguraba tener el número de votos requeridos en la Constitución para por él mismo controlar la Cámara.

#### **4.5.3.2 Segundo periodo (1988-1997)**

En este periodo opera un viraje del sistema de partido hegemónico al de partido predominante no competitivo y polarizado moderado. Lo anterior se debió, entre otras razones, a los acontecimientos apuntados en el apartado 4.3 respecto a la designación de Carlos Salinas de Gortari como candidato a la presidencia de la República por el partido oficial, y a la conformación del Frente Democrático Nacional, aunado a que el PAN postuló a Manuel J. Clouthier, un candidato muy fuerte que desplegó una intensa campaña política, lo que a la postre se tradujo en una gran cantidad de votos para el Partido Acción Nacional.

Dicho de otra manera, “es en la elección de 1988 cuando la insurgencia cívica encabezada por el ingeniero Cárdenas, abanderado de las izquierdas, y por Manuel J. Clouthier, candidato del PAN, logra romper la hegemonía del partido de Estado logrando una representación plural para la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados”<sup>452</sup>.

La conformación de la LIV Legislatura quedó de la siguiente manera: el PRI 260 Diputados; el PAN 101 Diputados; el PFCRN 34 Diputados; el PPS 32 Diputados; el

---

<sup>451</sup> *Ídem.*

<sup>452</sup> Álvarez Arredondo, Ricardo, ob., cit., p. 47

FDN/PRD 29 Diputados; PARM 25 Diputados y el PMS/PRD 19 Diputados. En la llamada Cámara Alta por primera vez hubo representación de cuatro Senadores diferentes al PRI, todos por el FDN/PRD: Porfirio Muños Ledo e Ifigenia Martínez por el Distrito Federal, así como Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias por Michoacán<sup>453</sup>.

Al margen de lo anterior diremos que inexplicablemente el PFCRN, el PPS y el PARM no formaron parte ya en el Congreso del bloque de la izquierda. De haberlo hecho muy seguramente se hubieran convertido en una gran fuerza política, superior a la del PAN incluso, habían logrado en conjunto un mayor número de Diputados; pero por su fragmentación dejaron ir la gran oportunidad de convertirse en un auténtico contrapeso en el Congreso de la Unión.

De regreso al tema; esta nueva distribución del Congreso de la Unión hizo que el ahora partido dominante tuviese que negociar, por primera vez en su historia, con un bloque de la oposición, concretamente con el PAN, quien a partir de entonces se convirtió en el principal aliado del PRI, quien ya no se bastaba a sí mismo para gobernar al país. Iniciaba así el periodo de los pactos. También a partir de entonces la izquierda se convirtió en una férrea oposición que llega incluso al más extremo del paroxismo. Por esto el sistema es polarizado moderado.

Ya con una buena cuota de diversidad entre los hacedores de leyes, la vocación de las reformas comenzó a cambiar; ya no se buscaba que la pluralidad llegara facilitándole las cosas a los partidos, implementando o modificando el sistema de representación proporcional, reduciendo el porcentaje de votación para alcanzar curules, o para hacer más laxos los requisitos para conformar un partido. No, ahora las reformas iban encaminadas a crear un árbitro que garantizara elecciones limpias y transparentes, y otro que resolviera imparcialmente las controversias que se suscitaban en los procesos electorales. Además, se creó el Registro Federal de Electores, “encargado de elaborar, desde cero, un nuevo listado de los electores potenciales. Las sombras de entonces, fantasmas (ciudadanos inexistentes que contaban con credencial de elector) y rasurados (ciudadanos recortados del padrón

---

<sup>453</sup> *Ibidem*, p., 48

por razones políticas) debía ser erradicadas<sup>454</sup>. Lo anterior ocasionó, por lógica consecuencia, que se alterara en su esencia el sistema de partidos imperante en México.

Pero hubo más; se suprimió la Comisión Federal Electoral y se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo encargado de organizar las elecciones, también se sustituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como instancia encargada de dirimir conflictos político electorales.

Para Woldenberg lo más importante de la reforma fue:

Que se construyeron los dos eslabones fundamentales del proceso electoral (el IFE y el Tribunal), pero además se reintrodujo la figura del registro condicionado para los nuevos partidos y se establecieron cuatro rubros para el financiamiento de los partidos: a) por actividad electoral, b) por actividades generales, c) por subrogación que haría el Estado de las contribuciones que aportaban los legisladores para sostener a sus partidos, y d) por actividades específicas, que constituía un reembolso de hasta 50% de los gastos que hicieran los partidos en tareas editoriales, investigación y educación cívica. Se determinó que las tarifas de radio y televisión para los partidos deberían mantenerse igual que las de la publicidad comercial. Se cambió el día de las elecciones –a partir de esa reforma serían el tercer domingo de agosto– para que entre los comicios y la toma de posesión del presidente no hubiera un lapso tan largo. Y se estableció que los partidos tendrían el derecho a acreditar dos representantes (uno titular y otro suplente) en cada una de las casillas, para una mejor vigilancia de la jornada electoral<sup>455</sup>.

Bajo estas nuevas instituciones, el PRI logra en la elección intermedia de 1991 una importante recuperación respecto a la elección de 1988, gracias a la política del entonces Presidente Salinas; obtiene 320 diputados y 62 senadores, esto es, logra el 64 por ciento de las curules en la Cámara baja y el 96.8 en la Cámara alta<sup>456</sup>, lo que le permitió al PRI mantener el estatus de predominante.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, es hasta 1993 cuando se logra abrir a la pluralidad, no por una mejor competencia electoral sino por una reforma. En efecto, “se estableció, en la Constitución, que cada estado de la República contaría con cuatro senadores, tres de los cuales serían para el partido ganador y uno para la

---

<sup>454</sup> Woldenberg, José, ob., cit., p. 72-73

<sup>455</sup> *Ibidem*, p. 74 y 75

<sup>456</sup> Álvarez, Arredondo, Ricardo, ob., cit., p. 49

primera minoría. Ello aseguraba que por lo menos el 25 por ciento de dicha Cámara estaría en manos de partidos distintos al hegemónico”<sup>457</sup>.

Para la elección de 1994, la que por cierto estuvo enmarcada con el levantamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); con el asesinato del candidato del PRI, Luís Donald Colosio Murrieta, y con el del entonces Secretario General del Revolucionario Institucional, José Francisco Ruiz Massieu, el sistema de partido siguió siendo inequitativo por el aspecto financiero. “Fue célebre que Diego Fernández de Cevallos, el candidato perdedor del Partido Acción Nacional (PAN), aceptaría el resultado pero denunciaría inequidad: el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, habría gastado 75% del total [del financiamiento de la campaña], dejando a sus opositores sólo el 25% restante”<sup>458</sup>.

Es importante destacar que nuestro sistema de partidos es fragmentado en extremo, debido a la excesiva apertura y facilidades normativas que hay para constituir un partido. Lo anterior está muy lejos de ser benéfico, pulula una gran cantidad de partidos sin ideología ni principios. Además, los muchos partidos provocan no solo fragmentación partidista, sino también segmentación en los grupos que conforman el parlamento mexicano, sin dejar de lado el de los votantes. Todo ello ocasiona que los procesos de elección de representantes y de toma de decisiones se hagan confusos, lentos y hasta tortuosos, y lo que es peor aún, dividen a los partidos evitando que cumplan con su función de contrapeso razonado de las decisiones que pretende tomarse al seno del Congreso.

#### **4.5.3.3 Tercer periodo (a partir de 1997)**

La elección intermedia de 1997 fue el parteaguas que determinó la mutación en el sistema de partidos en México rumbo a la partidocracia; las reglas del juego eran diferentes a las de hasta entonces. El IFE tenía ya autonomía constitucional y su órgano de Gobierno estaba integrado por nueve consejeros electos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados; había sido creado el Tribunal Electoral,

---

<sup>457</sup> Woldenberg, José, ob., cit., p. 80

<sup>458</sup> Ugalde, Luís Carlos, ob., cit., p. 36

adscrito al Poder Judicial y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación, además de un sistema de financiamiento que equilibraba los recursos de los partidos<sup>459</sup>.

Ante tal panorama de mayor equidad económica y legal, el partido oficial deja en definitiva de ser hegemónico o predominante al perder la mayoría en la Cámara de Diputados, “colocando al presidente Zedillo en una posición inédita de minoría y situándolo en la necesidad de negociar los temas sustantivos de la agenda congresual con la oposición”<sup>460</sup>.

Resulta claro, pues, que a partir de 1997 el sistema de partidos era no monopartidista sino plural, esto es, compuesto de varios institutos políticos con representación en el Congreso de la Unión y polarizado al extremo, así que la manera de conducir al Gobierno debió de ser desde entonces a través de acuerdos, alianzas y coaliciones, esto es, se tuvieron que haber formado coaliciones de Gobierno.

No obstante lo anterior, fue hasta 2013 cuando en apariencia comienzan a darse los primeros pasos rumbo a ésta manera de gobernar. En efecto, el 2 de diciembre de 2013 el Presidente de la República y los presidentes nacionales de los tres principales partidos políticos: PAN, PRI y PRD, suscribieron el “Pacto por México”, que es, dijeron entonces, un “acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero”<sup>461</sup>. Es importante destacar que de las mesas de negociación y diálogo que se realizaron se arribó a la conclusión de que los quince años de gobiernos divididos impidieron concretar muchos acuerdos que detuvieron el avance de México, por lo que se intenta alcanzar un pacto que defina las bases de un nuevo acuerdo que abarque las esferas social, económica y política<sup>462</sup>.

De esta forma se lograron verter en el “Pacto por México” varios acuerdos agrupados en cinco capítulos, siendo precisamente en el quinto, denominado “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”<sup>463</sup>, el que dé inicio reconoce la pluralidad política del país y el que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, para posteriormente

---

<sup>459</sup> *Ibidem*, p. 37

<sup>460</sup> Álvarez Arredondo, Ricardo, ob., cit., p. 47

<sup>461</sup> [En línea: 23/07/2014] Disponible en: <http://pactopormexico.org/como/>

<sup>462</sup> *Idem*.

<sup>463</sup> [En línea: 24/07/2014] Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Port-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

advertir “que se hace indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas”<sup>464</sup>.

Por tanto, en el apartado 1.1 del acuerdo quinto, denominado “Gobiernos de Coalición”, se señala el impulso que se dará para reformar la Constitución y otorgarle al Presidente la facultad de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de Gobierno<sup>465</sup>; dicho en otros términos, se abre la posibilidad para gobernar a través de acuerdos y pactos entre las distintas fuerzas políticas.

De ésta forma el “Pacto por México” fue la punta de lanza para la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, con la cual se incorpora en la fracción XVII del artículo 89 constitucional la facultad al titular del Poder Ejecutivo para optar, en cualquier momento, por un Gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El segundo párrafo de la citada fracción dispone, además, que el Gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del Gobierno de coalición.

No obstante que el marco constitucional mexicano ya está listo para transitar a los gobiernos de coalición, todo resultará estéril si no se logra comprender en su justa dimensión lo que es un Gobierno de coalición y sus implicaciones, así como las condiciones que deben darse para conformarlo y mantenerlo. Veamos.

Las coaliciones de Gobierno son idóneas para aquéllos regímenes en donde existe fragmentación política o indisciplina partidaria, lo que en el extremo ocurre en México; y lo son justamente por su naturaleza, que es la de promover los incentivos suficientes para que haya disciplina partidaria, acuerdos y consensos entre el partido del Ejecutivo y los partidos de oposición<sup>466</sup>.

---

<sup>464</sup> *Ídem.*

<sup>465</sup> *Ídem.*

<sup>466</sup> Pérez Farca, Tania de la Paz. *Las Coaliciones de Gobierno. Una necesidad mexicana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Facultad de derecho. Porrúa, 2011. p. 7 y ss.

Bajo éste contexto diremos que un Gobierno de coalición es la unión, la liga temporal que se forma a través de una negociación o pacto entre el titular del Poder Ejecutivo y las diversas fuerzas políticas con representación en el Poder Legislativo, con la finalidad de conformar una mayoría legislativa que permita llevar a cabo un programa de Gobierno consensado entre las partes intervinientes.

Es importante no confundir las coaliciones de Gobierno con las coaliciones electorales. La diferencia estiba en la teleología y estructuración formal de cada una de ellas: la de Gobierno ha quedado ya establecida: conformar mayorías legislativas que permitan llevar a cabo sin mayores contratiempos un programa de Gobierno; teniendo como límites y alcances los asentados en el convenio o pacto que las crea. Las electorales, por su parte, buscan acceder a uno (coalición parcial), o a todos (coalición total) los cargos de elección popular mediante la postulación común de un mismo candidato por parte de dos o más partidos políticos<sup>467</sup>; su regulación queda sujeta no sólo a lo convenido por los partidos políticos sino también a la establecido en la legislación electoral.

Ahora, me parece necesario destacar que las condiciones sine qua non para arribar a un Gobierno de coalición lo constituyen, indudablemente, las recompensas y renunciaciones que inevitablemente deberán darse al momento de construir la coalición. De éste modo diremos, pues, que una coalición de Gobierno “se basa en la negociación, y que es justamente en la negociación en donde toma fuerza porque con ella los partidos políticos están dispuestos a ofrecer y a ceder algo a cambio de conseguir implementar sus políticas”<sup>468</sup>.

A propósito de ofrecimientos y cesiones; un Gobierno de coalición implica que miembros de un partido político diferente al del Presidente ocupen espacios de primer nivel dentro de la administración pública, como secretarios de estado incluso, lo que representa un buen estímulo para los partidos políticos si consideramos que “la finalidad esencial que define la figura del partido político es la de alcanzar el ejercicio del poder público mediante su acceso al Gobierno. Sin embargo, todos los partidos políticos no pueden ejercer el poder simultáneamente y, en muchos casos

---

<sup>467</sup> Montoya Zamora Raúl, ob., cit., p. 131-132

<sup>468</sup> Pérez Farca, Tania de la Paz, ob., cit., p. 65

no existe la posibilidad inmediata de acceder a él<sup>469</sup>. Por tanto, las coaliciones de Gobierno les dan la posibilidad de lograr, aunque sea parcialmente, su finalidad esencial.

En relación a lo anterior, es de considerarse la posibilidad de que existan conflictos al seno de los partidos políticos, tanto en el del Presidente como en los de oposición por la conformación del gabinete de Gobierno. Debe recordarse que en los sistemas presidencialistas, como el de México, es una facultad del Ejecutivo nombrar prácticamente a su libre albedrío a los funcionarios que conformaran la administración pública, los cuales salen, justamente, del partido que postuló al Presidente, situación que cambiaría bajo el esquema de un Gobierno de coalición, en virtud de que habrá de incorporarse a miembros de partidos políticos diversos al del Presidente al Gobierno, lo que indudablemente repercutirá por los espacios disponibles. Asimismo, en los partidos integrantes de la coalición pudiera surgir cierto conflicto entre los muchos que se sientan con un mejor derecho a ser parte del gabinete y los pocos que lleguen a serlo.

En el caso específico de México debe considerarse la advertencia anterior, debido a que los partidos políticos presentan fragmentaciones internas, algunos incluso muy marcadas, el PRD verbigracia, en corrientes, grupos o tribus, lo que evidencia en gran medida una división. Ahora bien, la conformación de la coalición y su terso desarrollo dependen de la comunión entre los institutos políticos, por lo que sus diferencias pudiesen trascender a la coalición, haciéndola de lento o nulo movimiento, cayendo en lo que se quiere superar.

Es justamente aquí en donde debe aparecer la disciplina partidista y entender que el elegido para integrarse al gabinete debe ser el mejor perfil, no para el partido, sino para la coalición. Por lo tanto, los requisitos a satisfacer para ocupar los espacios en el Gobierno deberán ser acordes al o a los proyectos planteados. Debe quedar muy claro que la teleología del gabinete plural es no sólo compartir el poder, sino impulsar en el Congreso, desde el Gobierno, aquellos planes que resulten de las convenciones partidistas de los que todos son corresponsables.

---

<sup>469</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 115

Otro aspecto que deberá ponderarse con antelación a la coalición en México es el relativo a la gran cantidad de partidos políticos que tienen representación en el Congreso de la Unión, y que por lo tanto son susceptibles de coaligarse. Actualmente existen diez: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Movimiento de Regeneración Nacional, Encuentro Social y Partido Humanista. Tal cantidad de institutos hace que los medios preparatorios del pacto sean en extremo dilatorios y difíciles para arribar a conclusiones, con el riesgo de que replique a los procedimientos de toma de decisiones del Gobierno ya coaligado.

Para salvar tal inconveniente sería prudente atender al peso específico que cada partido tenga, lo que será medible en función al porcentaje de votos que represente como fuerza política, “es decir, el peso de cada uno de los partidos en el Congreso (número de escaños) al momento de la negociación”<sup>470</sup>.

En éste mismo orden de ideas, la reforma política de febrero de 2014 que modifica el porcentaje necesario para que un partido político nacional conserve su registro, y por ende para que tenga escaños en el Congreso, elevándolo de dos a tres por ciento de la votación válida emitida, es una clara señal de que se pretende adelgazar el sistema de partidos, con miras a facilitar en buena medida las negociaciones y los acuerdos.

De lo anteriormente manifestado podemos concluir que la tendencia política en México va en definitiva encaminada a consolidar un régimen partidista con menos partidos, considerando que ninguno tendrá mayoría en el Congreso de la Unión; los resultados de los últimas seis elecciones así lo vislumbran, así que se hace necesario para la eficaz gobernabilidad del país la conformación de un Gobierno de coalición entre el Ejecutivo y los partidos políticos que finalmente integrarán el Legislativo.

Difícilmente volveremos a ver en nuestro país un sistema de partido hegemónico con un presidencialismo exacerbado; la pluralidad llegó para quedarse, así que México

---

<sup>470</sup> Pérez Farca, Tania, ob., cit., p. 69

debe apostar su futuro político a las coaliciones de Gobierno. Las experiencias positivas de Chile y Brasil son fuertes estímulos para intentarlo.

## **4.6 Los problemas del sistema político mexicano**

### **4.6.1 Corrupción**

De lo que mayormente nos dolemos los mexicanos, reflejado incluso en los diversos medios de comunicación y redes sociales, es sin duda de que la corrupción se ha enquistado en prácticamente todas las instituciones del sector público. Lo anterior ha provocado el desgaste y caducidad del actual régimen de Gobierno. Tal afirmación se sostiene en que las instituciones que le dan vida son fuertemente cuestionadas por los propios mexicanos, quienes consideran que la corrupción va en aumento, amén de opinar que el Gobierno no utiliza los mecanismos adecuados para erradicarla, o al menos para disminuirla.

México se ubica, con 34 puntos, en el lugar 106 de 177 países en el índice de percepción de la corrupción 2013, según transparencia internacional<sup>471</sup>, lo que lo coloca junto con Argentina, Gabón y Níger, entre los más corruptos del mundo. Y más, entre los países que integran la OCDE se ubica en la última posición de la tabla, por debajo de países como Italia y Grecia.

Ante los resultados de este índice, Transparencia Mexicana considera que México debe trabajar en cuatro frentes:

1. Consolidar un auténtico Sistema Nacional de Integridad, que incluye la reforma constitucional en materia de acceso a la información pública pero que también requiere fortalecer los órganos de fiscalización y control, un nuevo régimen de responsabilidades para los servidores públicos y mecanismos efectivos de rendición de cuentas.
2. Identificar buenas prácticas y experiencias exitosas de control de la corrupción en cualquiera de los sectores público, privado y social que puedan generalizarse y replicarse en todo el país.
3. Avanzar en la implementación de la Reforma de Justicia Penal, reduciendo con ello los espacios para la impunidad.
4. Transformar la relación entre gobierno y sociedad mediante políticas de Gobierno y Parlamento Abierto<sup>472</sup>.

---

<sup>471</sup> [En línea: 28/11/2014] Disponible en: <http://www.tm.org.mx/ipc2013/>

<sup>472</sup> *Ídem.*

En este mismo orden de ideas, el “Barómetro Global de la Corrupción”, publicado por la misma organización transparencia internacional, refleja en su encuesta 2013, realizada a 107 países, que en México la policía, los partidos políticos y los tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, son las instituciones percibidas como las más afectadas por la corrupción. Asimismo, el 71% de los mexicanos respondió que la corrupción en el país ha aumentado en los últimos dos años, y el 72% opinó que las medidas tomadas por el Gobierno para combatirlas son inefectivas<sup>473</sup>.

Así pues, cuando un servidor o funcionario público utiliza sus funciones o los medios que éstas le proporcionan para su beneficio personal, o del grupo al cual pertenece, estamos en presencia de corrupción. Ahora bien, a lo largo del presente trabajo de investigación hemos dejado establecido que el Estado debe ser el garante del bienestar de su pueblo, y que los órganos e instituciones son los instrumentos para que esto suceda.

Entonces, el estado de cosas imperante en México refleja que al menos la percepción ciudadana está muy lejos de considerar que el modelo de Gobierno vigente cumple con el fin de ser democrático, por lo que se hace indispensable una transformación integral de la forma de Gobierno por una que pueda detener y sancionar la galopante corrupción que lacera a nuestro país.

#### **4.6.2 Ineficaz sistema de rendición de cuentas**

En los sistemas de democracia representativa, la rendición de cuentas es una actividad inherente y obligatoria al desempeño del mandato conferido que implica el informar al mandante respecto de las acciones realizadas por el mandante en el ejercicio de su representación. “La rendición de cuentas es el elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder, garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia y, así, combatir la impunidad”<sup>474</sup>.

En este contexto, el artículo 6° de la Constitución Política Federal establece como un derecho garantizado por el Estado el acceso a la información, disponiendo, además

---

<sup>473</sup> [En línea: 28/11/2014] Disponible en: <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>

<sup>474</sup> Ugalde, Luis Carlos, ob., cit., p. 49

en el apartado A, una serie de principios y bases a que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal para que pueda ejercerse el derecho a la información.

Por principio de cuentas dispone que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sea pública, y que sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, privando siempre el principio de máxima publicidad. También establece la existencia de un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, el cual se regirá por una ley en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Los principios que regirán la actuación de tal organismo son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

No obstante la existencia del marco constitucional, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como del replique a las entidades federativas y al Distrito Federal, el índice del Derecho de Acceso a la Información (IDAIM) muestra que el país está reprobado en su deber de garantizar legalmente ese ejercicio, no sólo en la esfera federal sino también en la estatal.

Las 33 leyes que existen en México sobre el acceso a la información obtienen una calificación de 5.7 en ese Índice en comparación con las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia, informó el Centro de análisis e investigación Fundar. Al aplicar el Índice del Derecho de Acceso a la Información de México, el centro concluyó que la única ley con el rango de “bueno” es la del Distrito Federal, que hay otras 13 con calificación “regular” y 19 consideradas malas. En conclusión, entre las leyes de transparencia evaluadas con el Índice existen diferencias importantes en su estructura legal, en procedimientos o plazos, lo que implica que existe una deficiente protección del derecho de acceso a la información<sup>475</sup>.

En un Estado como México, en donde constitucionalmente existe una división de poderes, correspondería a los poderes constituidos servir de garantes del derecho de acceso a la información, sobre todo al Legislativo, quien como órgano colegiado

---

<sup>475</sup> [En línea: 03/12/2014] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/04/mexico-reprobado-en-el-derecho-de-acceso-la-informacion/>

reúne a los representantes de los titulares de tal prerrogativa, quienes deben asumir el papel de transmisores de la información que los otros dos poderes le comunican. Asimismo en el Parlamento se encuentran las expresiones de los partidos de oposición, quienes tienen un deber mayor en la escrupulosidad del quehacer público. Es oportuno precisar que en un régimen parlamentario existen los mecanismos idóneos para que los representantes populares puedan obtener la información que consideren necesaria para una eficaz transparencia en el manejo de la actividad gubernamental y paliar de esta manera la corrupción y la impunidad.

### **4.6.3 Impunidad**

Uno de los factores que propician la corrupción y la opacidad en la rendición de cuentas de los servidores y funcionarios públicos es que en México no pasa nada, es decir, saben que no habrá una consecuencia palmaria por las conductas u omisiones cometidas en el ejercicio de su encargo o responsabilidad. Dicho en otros términos, la impunidad es una constante dentro de la administración pública por el no hacer de las instancias encargadas de sancionar las infracciones cometidas por los trabajadores al servicio del Estado.

Así pues, en términos generales pudiéramos decir que lo que provoca los altos índices de impunidad, además de la corrupción y de la ineficiente rendición de cuentas, es la fragilidad de las instituciones del actual sistema de Gobierno, lo que sin duda alguna trasciende a la percepción y al comportamiento de la sociedad civil. En efecto, la encuesta nacional de seguridad pública urbana (ENSU) 2014<sup>476</sup>, arroja que la población considera que la comisión de delitos y la inseguridad sigue en aumento, y lo peor, quienes los padecen, las víctimas, no denuncia porque saben que no pasará nada.

En este sentido, en la cumbre Sonora 2014: Hacia una Mejor Calidad de la Justicia, el Centro de Análisis y Políticas Públicas “México Evalúa”, sostiene que las instituciones de justicia en México son muy débiles. Lo dicho lo soportan en que en el 92.1% de los delitos cometidos a nivel nacional no se inició averiguación previa; y

---

<sup>476</sup>

que la impunidad en el país alcanza porcentajes cercanos al 80%<sup>477</sup>. Resulta por demás evidente que con tales porcentajes el Estado Constitucional de Derecho es más que una falacia, simplemente no existe.

En lo que respecta a nuestro tema, a la impunidad de los servidores públicos, diremos que las cosas no son diferentes. Veamos:

Tras la revisión de las cuentas públicas de 2011 y 2012, el órgano fiscalizador determinó presentar 134 y 137 denuncias de hechos, respectivamente. No obstante, en el informe del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas en las entidades fiscalizadas, con corte al 31 de marzo de 2014, la instancia sólo había presentado cinco querellas ante el Ministerio Público (MP) [...] Así, la Auditoría refiere que todas las denuncias que presentó al 31 de marzo de este año se encuentran en integración por parte del Ministerio Público Federal, y paradójicamente ninguna ha sido consignada a un órgano jurisdiccional<sup>478</sup>.

Ante tal panorama, la opinión general en los grupos de debate y sociedad en general es que la impunidad, y como consecuencia lógica el incumplimiento a los principios constitucionales por la desobediencia de la ley obedece, precisamente, al libertinaje que ofrece nuestro sistema político a los detentadores del poder público y a los vinculados con él.

Luis Carlos Ugalde opina que “hoy en México hay equilibrio entre poderes de gobierno, pero el Estado de derecho no tiene el suficiente vigor como para que las denuncias de unos u otros se traduzcan en una rutina de castigo cuando algún funcionario o gobernante viola alguna norma o incumple su responsabilidad. La falta de un Estado de derecho sólido es una de las mayores carencias de la democracia mexicana: sin aquél, tenemos una democracia de votos pero sin una protección efectiva de los derechos individuales”<sup>479</sup>.

A manera de ejemplo de los aquí expuesto pudiéramos señalar el caso de la guardería ABC en Sonora; el de René Bejarano, diputado del PRD que fue filmado recibiendo dinero de Carlos Ahumada; el del líder del PVEM Jorge Emilio González que da permisos de construcción en una reserva ecológica en Quintana Roo a cambio de 2 millones de dólares; el del hermano del alcalde de Monterrey que también fue filmado recibiendo en un casino dinero; el desafuero de Andrés Manuel

<sup>477</sup> [En línea: 05/12/2014] Disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/03/Edna-Jaime-en-Cumbre-Sonora-2014.pdf>

<sup>478</sup> [En línea: 05/12/2014] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/06/08/politica/006n1pol>

<sup>479</sup> Ugalde, Luis Carlos, ob., cit., p. 67

López Obrador quien efectivamente no acató una orden de un juez, el de Mario Marín, y más recientemente el caso Ayotzinapa. Todas estas cuestiones tienen un mismo denominador común: la impunidad.

#### **4.6.4 Falta de cultura política**

Uno de los principales problemas del sistema político mexicano es sin duda alguna la falta de cultura política de los ciudadanos, lo que en los hechos no es un tema menor. En el apartado 2.5 asentamos que el hombre se vale de la cultura política para allegarse de los elementos suficientes para gobernarse de una manera más adecuada, en base a una estructura acorde a sus facultades y conforme a sus necesidades. También definimos cultura política como el patrón de orientaciones y actitudes individuales hacia la política entre los miembros de un sistema político. Las orientaciones a su vez las dividimos en cognoscitivas (conocimientos), afectivas (sentimientos y sensaciones) y evaluativas (opiniones y juicios).

Bajo tal perspectiva sostenemos aquí que la cultura política es toral en la creación de las instituciones que le dan vida a un régimen democrático. Lo anterior es así porque en ellas se vuelcan el padrón de orientaciones y las actitudes individuales hacia la política; y más, son indispensables para el sano ejercicio de los mecanismos que permiten el acceso ciudadano a tales instituciones, y desde luego, a la lógica participación en su espacio político que deviene de la naturaleza del régimen de Gobierno democrático.

Es importante precisar que instituciones son, precisamente, “las instituciones políticas formales y los actores que operan en su ámbito, o sea los órganos constitucionales del Estado y los partidos políticos”<sup>480</sup>, sin dejar de lado aquellas que son inherentes al cabal desarrollo del régimen vigente: sufragio, participación, libertad, igualdad, rendición de cuentas, etc.

Ahora bien, debemos recordar que las instituciones surgen de la naturaleza misma del régimen, y que es una obligación correlativa del Estado y del individuo educar y educarse bajo los parámetros y lineamientos de tales instituciones.

No obstante lo anterior, en México no opera tal situación. El Estado se ha compactado en una pequeña oligarquía, léase clase política, a la que no le interesa

---

<sup>480</sup> Nohlen, Dieter, ob., cit., p. 81-82

educar a los ciudadanos bajo los principios republicanos y democráticos consignados en la Constitución; inclusive embaraza el ejercicio de las facultades que nacen de las tímidas reformas que buscan abrir la puerta a la democracia directa, estableciendo requisitos, procedimientos y condiciones que difícilmente van a satisfacerse. La reforma político electoral de 2012 es el más claro ejemplo, así lo dejamos ver en el capítulo III cuando hablamos de la forma de Gobierno en México.

Por lo que respecta al ciudadano mexicano, tampoco le interesa mucho asumir su papel, ¿las razones?, desconfía de las instituciones políticas que se han implantado en nuestro país: el republicanismo, el federalismo, el régimen representativo, el de partidos, la democracia, y un largo etcétera. Para él no funcionan porque observa que el fin último de ellas no se cristaliza en su cotidianidad, es decir, ve que los principios y postulados que las soportan y les dan sentido de existencia no son tangibles en su realidad, orillándolo a una abulia y desdén por todo lo que tenga relación con la vida pública de su comunidad, lo que traducido al tema en cuestión provoca escasa cultura política.

Lo anterior queda de manifiesto en la Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)<sup>481</sup>, realizada en 2012, en donde los Sindicatos, Diputados, Senadores, Partidos Políticos y la Policía son las instituciones que resultaron peor evaluadas en cuanto a confianza institucional, lo que explica porque el 65 por ciento de los ciudadanos entrevistados declararon tener poco interés en la política.

Lo más lamentable es que cuatro de cada diez ciudadanos piensan que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de Gobierno; y que el 64 por ciento considera que el país no va por el rumbo adecuado.

Sobre la necesidad que tiene nuestro sistema político de contar con partidos políticos, un tercio de los encuestados los percibe como poco o nada necesarios, y el 44 por ciento de la población entrevistada, encuentra que para trabajar en una causa común, resulta difícil o muy difícil organizarse con otros ciudadanos.

En tal virtud, las expectativas de alcanzar un desarrollo en el tema de la cultura política se presentan complicados dadas las condiciones imperantes. Por ello es

---

<sup>481</sup> [En línea: 22/12/2014] Disponible en: [http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales\\_resultados\\_2012](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012)

menester reflexionar sobre la conveniencia de implantar un modelo de Gobierno en el que Estado y ciudadanos asuman a cabalidad y sin cortapisas su responsabilidad. Tal modelo es el parlamentario semipresidencialista, tal y como lo veremos en el capítulo siguiente.

## CAPITULO V

### EL PARLAMENTO SEMI-PRESIDENCIALISTA

#### 5. Régimen parlamentario semipresidencialista

##### 5.1 El régimen parlamentario

###### 5.1.1 Naturaleza

El régimen parlamentario apareció en la historia del pensamiento político como un esfuerzo por someter el omnímodo poder del monarca a límites y controles. Para encontrar su naturaleza debemos remontarnos hacia finales del siglo XVII y principios del XVIII, periodo que en la historia universal se denomina como de “la Ilustración”, caracterizado, entre otras muchas cosas, por la extinción de la monarquía absolutista y el surgimiento de la democrática constitucional, claro, después de los consabidos avatares que toda transición conlleva.

El parlamentarismo “nació en un marco monárquico y respondió al principio a problemas muy precisos de transformación de monarquías bajo el impulso de la burguesía liberal del siglo XIX. Esquemáticamente se podría decir que el problema era el siguiente: al final del siglo XVIII (mejor dicho desde sus comienzos y desde fines del siglo XVII) el ascenso de la burguesía en los países más evolucionados de Europa, principalmente en Gran Bretaña y Francia, planteaba problemas de adaptación de las estructuras políticas”<sup>482</sup>.

Los problemas de adaptación no eran otra cosa que el antagonismo entre el Rey y los estamentos sociales, sobre todo con la burguesía, los que buscaban un Gobierno de asamblea, a semejanza de las que existieron “durante la Edad Media, [cuando] en las pequeñas poblaciones se realizaban asambleas populares para tratar los asuntos públicos”<sup>483</sup>. La idea que se tenía era clara: querían participar en la toma de decisiones de los asuntos que les atañían como pueblo a la vez que limitar el poder del monarca, y con las asambleas –pensaban-, lo lograrían.

---

<sup>482</sup> Duverger, Maurice. *El sistema Parlamentario*. Argentina: Schapire Editor, 1973. p. 13

<sup>483</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 136

En este contexto Zippelius<sup>484</sup> destaca la importancia de las asambleas, colocando incluso como antecedente de los parlamentos medievales de Europa a las asambleas de los grandes vasallos y prelados; las reuniones de cortes de los reyes, la Curia Regis de los Capetos en Francia; el witenagemot anglosajón y el consejo de los sabios.

Ahora bien, la teleología de las asambleas se bifurca en tres aspectos: 1. Que estuvieran conformadas por los grupos estamentales más representativos; 2. Que se deliberaran en su seno todas las cuestiones de orden público para la toma de decisiones; y 3. El que sirvieran de contrapeso al poder del Rey.

Siguiendo con Zippelius:

Después de la conquista por los normandos, ocupó el lugar del witenagemot anglosajón, en calidad de órgano consultivo del rey, la curia regis, que se componía de señores feudales temporales y dignatarios eclesiásticos. Cuando el rey deseaba concesiones no contempladas todavía por las obligaciones feudales, las deliberaciones se convertían por sí solas en negociaciones. En lo particular se consolidó el principio de que los tributos superiores a las obligaciones jurídicas vigentes sólo podían recaudarse con el consentimiento de los afectados [...] Según el estatuto de York (1322), los asuntos que atañían al pueblo y al reino, debían ser discutidos, aprobados y decretados por el parlamento, a través del rey, con el consentimiento de los prelados, condes y barones, así como de los comunes<sup>485</sup>.

Como se puede discernir claramente, el régimen parlamentario es una de las instituciones de Estado más antiguas; se presenta con una vocación de diálogo, de negociación y consensos, esto es, con una propensión democrática, hecho que se logra en el extremo por constituirse en la especie de asambleas de tipo deliberativas, a las que concurren todos los sectores de la población a través de representantes, lo que a su vez sirve de contrapeso en el ejercicio del poder que ejercía el monarca.

Ya en el apartado 4.1.1 tuvimos un primer acercamiento de lo que es un régimen parlamentario, cuando para encontrar la naturaleza del presidencialismo los opusimos siguiendo a Miguel Carbonell y a Pedro Salazar. En ese momento se dijo que en las democracias parlamentarias los ciudadanos eligen sólo a los integrantes del Parlamento o Asamblea Legislativa, y ellos son quienes eligen, de entre los propios legisladores, al jefe de Gobierno, pudiendo también destituirlo. Existe

---

<sup>484</sup> Zippelius Reinhold, ob., cit., p. 378

<sup>485</sup> *Ibidem*, p. 379

además un jefe de Estado que puede ser un monarca o, incluso, un Presidente designado por el mismo órgano legislativo.

Entonces, en los sistemas parlamentarios no opera una división total entre los poderes Ejecutivo y Legislativo como sí sucede en el presidencialismo. “Su característica primordial es que el Ejecutivo y el Legislativo se comparten”<sup>486</sup>, debido a que los miembros del Gobierno, incluyendo a su titular, salen del propio Parlamento. Lo anterior significa que hay un proceso electoral directo para la designación de los miembros del Parlamento y otro indirecto para la designación del jefe de Gobierno y los ministros que conformaran el Gobierno.

Debemos comprender que tal sistema de elección hace que el jefe de Gobierno y los ministros, al no tener una legitimidad popular directa, sean políticamente responsables frente quien los eligió, al Parlamento, quien tiene por ese hecho la facultad de removerlos. Una consecuencia de lo anterior es que los ministros carecen de un periodo determinado en su encargo. Paradójicamente los miembros del Legislativo tampoco tienen asegurado concluir el periodo para el que fueron electos; el Parlamento puede ser disuelto anticipadamente por quien los eligió, por el pueblo, a través de un procedimiento instaurado a instancia del jefe de Gobierno. Lo anterior hace que en el régimen parlamentario opere un contrapeso político recíproco de importante trascendencia para el óptimo funcionamiento de las políticas públicas.

### **5.1.2 Características**

Hemos dejado establecido con total claridad y precisión que los regímenes parlamentario y presidencialista son por naturaleza de origen y funcionamiento contrarios, así que en una muestra de estricta congruencia expondremos las características del primero contraponiéndolas con las del segundo, las cuales fueron plasmadas en el apartado 4.1.2.

Así pues, las características del régimen parlamentario son:

- a) Los poderes Ejecutivo y Legislativo se comparten, ambos se depositan en un órgano denominado Parlamento.
- b) Existe un jefe de Gobierno y un jefe de Estado.

---

<sup>486</sup> Sartori, Giovanni, ob., cit., p. 116

- c) El jefe de Gobierno no es electo por el pueblo sino por el Poder Legislativo. El jefe de Estado puede ser un Rey o un Presidente, en éste último caso puede ser electo por el pueblo.
- d) Los ministros o secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente por el Poder Legislativo, no por el jefe de Gobierno.
- e) El jefe de Gobierno y los ministros o secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Parlamento.
- f) El jefe de Gobierno y los ministros o secretarios de Estado son miembros del Parlamento.
- g) El Jefe de Gobierno difícilmente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- h) El jefe de Gobierno puede disolver al Parlamento, quien a su vez puede darle a este un voto de censura y removerlo.

### **5.1.3 Tipos de parlamentos**

Es indudable que el sistema de Gobierno parlamentario es un género, por lo que puede presentar varias especies, esto es, puede mostrar diferentes matices, incluso modalidades, dependiendo de las condiciones y necesidades imperantes en un lugar y momento determinado, pero sobre todo, dependerá de quien ostente en mayor medida el poder: el jefe de Estado, el jefe de Gobierno o el Parlamento, debiendo considerar en este último caso el nivel de fragmentación existente, la disciplina o indisciplina de los partidos políticos y de sus miembros, la polarización política al seno del mismo, así como la relación imperante entre éste con el Ejecutivo.

Giovanni Sartori habla incluso de varios sistemas dentro del mismo sistema:

Si el funcionamiento de los sistemas parlamentarios es en realidad tan diferente, esto se debe a que se vinculan con clases muy distintas de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de las que son a la vez resultado. En realidad, hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo está el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta Repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos<sup>487</sup>.

---

<sup>487</sup> *Ibidem*, p. 116-117

La clave para el entendimiento de la teoría sartoriana estriba en la comprensión de que en el parlamentarismo el poder no se divide, se comparte. Por tanto, se conforma una estructura de autoridad nuclear en la que se otorga poder al jefe del Ejecutivo, esto es, al Primer Ministro, para que gobierne, de ahí que resulte de gran importancia la clase de relaciones existentes entre éste con los demás miembros del Gobierno, o sea, con sus ministros, para determinar el peso específico que guarda en la correlación con el Legislativo.

El propio Sartori<sup>488</sup> explica que las relaciones pueden ser:

1. Un primero por encima de sus desiguales, en la que el jefe del Ejecutivo ostenta el poder, por lo que difícilmente podrá ser destituido por el Parlamento, teniendo la facultad de nombrar libremente a los ministros que integraran el gabinete. Así pues, gobierna por encima de sus ministros.
2. Un primero entre desiguales, en la que no se le puede destituir en un mero voto parlamentario de confianza, así que puede permanecer en el cargo aunque los ministros cambien. Puede destituir a sus ministros, pero éstos no pueden destituirlo a él.
3. Un primero entre iguales, en la que el primer ministro cae con su gabinete, conformado generalmente con ministros que le son impuestos, así que tiene poco control sobre él.

Así pues, resulta evidente que en la primera y segunda relación el Gobierno y el Parlamento tienen la misma fuerza, el mismo peso, por lo que necesariamente deben transitar en base a acuerdos como única vía para compartir eficientemente el poder. De no ser así se caería en el extremo de disputárselo, lo que generaría, sin duda alguna, una viscosidad gubernamental que llegaría tal vez al impasse.

Por su parte, Pablo De Bufalá Ferrer-Vidal<sup>489</sup> señala que atendiendo a su estructura y funcionamiento es posible determinar tres tipos de parlamentarismo:

1. Parlamentarismo dualista, modalidad que otorga al jefe de Estado poderes políticos importantes. Aquí, los ministros deben de contar tanto con la confianza del jefe de Estado como con la del Parlamento, el cual influye en el Gobierno con base

---

<sup>488</sup> *Ibidem*, p. 118-119

<sup>489</sup> De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho Parlamentario Electoral*. México: Porrúa, 2008. p. 18-19

en interpelaciones, mociones de censura, etc. A su vez el Gobierno influye sobre el Parlamento por medio de votos de confianza, demandas de disolución, etcétera.

2. Parlamentarismo monista, en la que las funciones políticas más importantes se asignan a las cámaras y al gabinete. La figura del jefe de Estado queda como una simple magistratura moral ya que el Gobierno es una emanación del Parlamento.

3. El parlamentarismo mixto, en donde el gabinete supone una representación de la mayoría de las cámaras o de la más importante de ellas. Aquí las mociones de censura son prácticamente imposibles y los votos de confianza se ganan de antemano, por lo que se da un entendimiento perfecto entre la mayoría parlamentaria y el gabinete.

Así entonces, en la tipología de De Bufalá nos encontramos con los dos roles que puede desempeñar en el sistema parlamentario el jefe de Estado: uno activo y con poder político importante (dualista), compartiendo el poder con el Parlamento y con el Gobierno; y otro pasivo, sin poder (monista), quedando reducido a ser una figura protocolaria, casi decorativa, porque el poder reside en el Parlamento de donde emana el Gobierno, hecho que lo hace dependiente de aquel.

## **5.2 El Parlamento**

### **5.2.1 Naturaleza**

El Parlamento representa la institución política central del régimen parlamentario; en torno a él se congregan quienes tienen la representación popular para discutir, negociar y deliberar todo aquello que es de interés común. La acepción Parlamento en el Diccionario de la RAE hace alusión a la asamblea de los grandes del reino, que bajo los reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes. Así entonces, “en los parlamentos se debaten y estructuran las medidas y acciones de Gobierno en representación de la ciudadanía y se externan sus intereses, individuales o de grupo”<sup>490</sup> al seno de una asamblea dividida, por lo general, en dos Cámaras, las que son de naturaleza deliberativa y legislativa.

Un Parlamento es, por tanto, una institución política conformada en asamblea, en la que convergen las diversas fuerzas políticas e ideológicas de un Estado determinado

---

<sup>490</sup> Norton, Philip. *Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental*. México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, 2003. p. 1

con la intención de contribuir, de conformidad con el principio de la representación nacional, en la estructuración de las políticas públicas en un marco de consenso y acuerdos. Es oportuno mencionar que tales consensos y acuerdos se logran a través de un procedimiento parlamentario, el que “con su técnica dialéctico-contradictoria, fundada en discursos y réplicas, argumentaciones y contra argumentaciones, está encaminado, en efecto, a alcanzar un compromiso”<sup>491</sup>.

Francisco Berlín Valenzuela apunta al respecto:

La intervención del Parlamento en un sistema parlamentario es relevante, pues participa activamente en el proceso de toma de decisiones con toda la carga de representatividad que posee y en el que las fuerzas políticas agrupadas en partidos políticos manifiestan sus posiciones en la búsqueda de los concesos que conviertan a las asambleas en representativas del gran debate nacional. En estas condiciones, el parlamento desarrolla su actividad como un contrapeso del poder de los gobernantes, manteniendo equilibrados los poderes del Estado<sup>492</sup>.

En este mismo orden de ideas; el Parlamento realiza otra función que no debemos perder de vista: la de servir de contrapeso en el ejercicio del poder que se ejerce desde el Gobierno. En efecto, el Parlamento representa en el contexto de la teoría de la división de poderes un Poder, el Legislativo, por lo que con tal carácter se constituye como una instancia de control, sobre todo del Ejecutivo.

En tal virtud, podemos mencionar dos argumentos, uno técnico y otro ideológico que justifican el control del Legislativo (Congreso o Parlamento) sobre el Ejecutivo. El primero se refiere a la inconveniencia de que ciertos actos sean tomados sin la supervisión del Legislativo; además, un presupuesto de la división de poderes es la relativa paridad o equilibrio que sólo se logrará con actos de mutua vigilancia y fiscalización. Aunado a lo anterior, sin inspección no puede haber responsabilidad, sino impunidad. El argumento ideológico lo encontramos en que el Legislativo es históricamente el poder más representativo, atento a su extracción electoral y a la integración plupartitocrática que tiene, así que es quien está mayormente legitimado para ejercer la función de controlador<sup>493</sup>.

Así las cosas, la representación popular que ostenta el Parlamento no es un aspecto

---

<sup>491</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, ob., cit., p. 158

<sup>492</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 101

<sup>493</sup> Sagúes, Néstor Pedro. Comisión andina de juristas. *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Perú, 1993. p. 72-73

menor; en él se deposita la representatividad de cada sector o grupo social, de cada corriente o forma de pensamiento de los individuos que conforman los diversos grupos de poder dentro de un Estado. Dicho en otros términos, los parlamentos se integran con la pluralidad de expresiones políticas que convergen en una organización estadual de índole democrática, con las cuales se comprende un entramado de relaciones como parte de las tareas a desarrollar por él Parlamento, como órgano investido de la más pura legitimidad popular.

Estas diversas tareas comprenden varias relaciones. Existen algunas con actores distintos al gobierno. Hay una relación del parlamento y los ciudadanos como tales. Hay una relación del parlamento e intereses organizados, incluyendo empresas, cuerpos cívicos, grupos de interés social y grupos promocionales. Hay una relación del parlamento y los tribunales, dado que los tribunales pueden tener la facultad de dictar resoluciones sobre la constitucionalidad de las medidas aprobadas por el parlamento e interpretar las leyes aprobadas por el mismo. Hay una relación con el gobierno [...] Los parlamentos pueden ser un conducto importante para la transmisión al gobierno de los puntos de vista y demandas de los ciudadanos e intereses particulares<sup>494</sup>.

Entonces, el Parlamento es una institución de naturaleza eminentemente política que sirve de constructor de las decisiones que necesariamente habrán de convertirse en disposiciones normativas, obligatorias para el cabal cumplimiento de aquellas políticas públicas que fueron adoptadas después de haberse agotado un proceso en el que fueron analizadas y discutidas por los diversos actores que conforman el órgano colegiado en estudio.

### **5.2.2 Integración y funcionamiento**

Los parlamentos, al estar conformados en asambleas, se integran en órganos colegiados divididos generalmente en dos Cámaras, siguiendo el prototipo del parlamentarismo inglés de Eduardo I, quien desde finales del siglo XIII introdujo la representación de las ciudades junto a la de los barones, lo que a la postre sería formalizado por Eduardo III en el siglo XIV, quedando así instauradas las dos Cámaras, la de los Lores –como representación de tipo feudal aristocrática- y la de los Comunes que representa a la burguesía<sup>495</sup>.

---

<sup>494</sup> Norton, Philip, ob., cit., p. 1

<sup>495</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, ob., cit., p. 137

Con el advenimiento de la monarquía constitucional el Parlamento siguió siendo bicameral, sólo que las cosas cambiaron un poco; ahora se denominaban Cámara Baja y Cámara Alta. La primera de ellas se llama también popular o de los Diputados, los que son elegidos por el pueblo; mientras que la otra, la Cámara Alta, se puede llamar Senado, cámara de los señores, de los pares, de los lores, etc., cuyos miembros son elegidos directa o indirectamente por el monarca; son la expresión política de aquellos grupos sociales que están cercanos a los intereses monárquico-dinásticos<sup>496</sup>.

Maurice Duverger señala como antecedente de la representación popular en las Cámaras y de la adopción del sistema bicameral el movimiento de emancipación de las comunas:

Quando el movimiento que en Francia corresponde a las Comunas (es decir, el movimiento de emancipación de las ciudades) que consistía en liberarlas del señor laico y eclesiástico local para darles directamente una Carta Real y convertirlas en señoríos colectivos; cuando ese movimiento pues, se desarrolló en Gran Bretaña, las comunas pidieron ser representadas directamente en estas asambleas feudales y así junto a aquellos pudo verse, hacia los siglos XII, XIII y XIV, a los representantes de una burguesía en formación. Poco a poco estos representantes fueron estableciendo una separación por razones de procedencia: los grandes señores laicos y eclesiásticos encontraban muy chocante sesionar junto a quienes consideraban advenedizos y finalmente sesionaron separadamente y con fórmulas y personajes distintos<sup>497</sup>.

Ahora bien, sabemos que el Parlamento es el órgano de representación del pueblo por antonomasia, así que la idea de origen fue que los grupos o estamentos sociales más poderosos, en un primer momento, y más representativos después lo conformaran, para que entonces se legitimaran las decisiones de Estado a través del ejercicio de delegación de la potestad soberana, la que recaía en ciertos personajes designados por los integrantes de cada grupo o estamento para que participaran en pro de sus intereses en los procesos de toma de decisiones. Entonces, detentaban la voz de sus representados y la custodia de sus intereses, limitando de paso el poder del monarca.

---

<sup>496</sup> Kelsen, Hans, ob., cit., p. 434

<sup>497</sup> Duverger, Maurice, ob., cit., p. 15-16

No obstante la idea original, en la medida en que se fue consolidando el ideal democrático liberal, los intereses y representación de las élites fueron perdiendo peso en el Parlamento para dar lugar a un interés general y a una representación enfocada, precisamente, en ese interés general; por tanto, “la Cámara de los Lores ha sido reducida a una mínima expresión, mientras que en la de los Comunes se concentra todo el poder; tiene en sus manos el gobierno que teóricamente ejerce como quiere”<sup>498</sup>.

En el caso específico del Parlamento prototipo, el inglés, la Cámara de los Comunes está integrada por diputados electos en votación directa por un periodo de cinco años, mientras que la Cámara de los Lores se conforma por varias vías, ninguna de las cuales es la elección popular. Los Lores se dividen en dos categorías: espirituales y temporales, existiendo a la vez varias subdivisiones<sup>499</sup>. No obstante el prototipo, los integrantes de las Cámaras pueden ser electos por sufragio popular directo; así lo dispone la Constitución italiana (artículos 56 y 58), o indirecto, como la francesa (artículo 24).

Ahora bien, las Cámaras que integran el Parlamento se pueden dividir para un mejor ejercicio de sus funciones, a su vez, en comisiones o comités, los cuales se constituyen como verdaderos organismos que vigilan y controlan al Gobierno. Efectivamente, los comités poseen amplias facultades de investigación, lo que les permite llevar a cabo cualquier tipo de indagación, amén de la participación relevante que tienen en el proceso legislativo.

En esta tesitura, los comités pueden ser permanentes,

...es decir, establecidos por la constitución o por órdenes permanentes y dotados con facultades de investigación (tomar evidencia, llamar a testigos ante ellos y requerir la presentación de material escrito) para reformar, o incluso rechazar iniciativas, y para determinar sus propios temas de investigación [...] El lugar del comité en el proceso legislativo también parece ser relevante. Muchas iniciativas atraviesan diversas etapas que involucran normalmente la consideración y sesión plenaria y en comité. En algunos parlamentos, las iniciativas son referidas a los comités después de la introducción formal; en otras, como en ambas Cámaras del Parlamento Británico, es primero objeto de debate en sesión plenaria<sup>500</sup>.

---

<sup>498</sup> *Ibidem*, p. 30

<sup>499</sup> Sirvent, Consuelo, ob., cit., p. 74

<sup>500</sup> Norton, Philip, ob., cit., 9-11

Sin duda alguna los comités y comisiones pueden provocar que el Parlamento se constituya como un órgano con un nivel de especialización importante de cara al desempeño de sus funciones y facultades, lo que traerá como consecuencia inmanente que sus miembros sean elementos especializados, lográndose así una eficaz profesionalización parlamentaria.

### **5.2.3 Facultades**

Las facultades de los parlamentos dependen, desde luego, de la legislación de cada país, sin embargo, de la determinación de la naturaleza del Parlamento que hicimos en el apartado 4.2.1 se desprende que de origen son tres las facultades que podríamos atribuir en términos generales a los Parlamentos: 1. Representar a los ciudadanos para evitar se tomen decisiones que puedan transgredir la equidad y los derechos de éstos; 2. Controlar al gobernante para evitar el abuso en el ejercicio del poder; y 3. Legislar.

Al margen de lo anterior diremos que “desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; sin embargo esta función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora”<sup>501</sup>.

Ya dentro del Estado moderno o de Derecho, el Parlamento asumió la facultad de ser el conductor de los asuntos públicos de cada pueblo<sup>502</sup>, lo que se justifica plenamente atendiendo al principio de delegación de la soberanía popular, la que se deposita, tal y como fue expuesto en el apartado anterior, justamente en ese órgano colegiado de debate y discusión. “En los actuales regímenes democráticos el Parlamento tiene que cumplir una doble función; por una parte está llamado a legislar, y por otra, a controlar el gobierno”<sup>503</sup>.

Ahora bien, para los efectos del presente trabajo de investigación expondremos

---

<sup>501</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, ob., cit., p. 128

<sup>502</sup> *Ibidem*, p. 129

<sup>503</sup> Leibholz, Gerhard. *Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971. p. 51

únicamente las facultades relativas a los mecanismos de control que en términos generales tienen los parlamentos.

#### **5.2.4 El control parlamentario**

El diccionario de la lengua española define “control” como: Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. Dominio, mando, preponderancia. De las anteriores definiciones se puede colegir que el control parlamentario es la serie de mecanismos de que se vale el Parlamento, como órgano de representación popular, para controlar y fiscalizar el quehacer del Gobierno, sobre quien ejerce cierto dominio por la preponderancia estructural que el régimen político le confiere. “Supone un juicio de oportunidad sobre la conducta del Gobierno o de sus miembros y una decisión que puede afectar la situación y sus actos, lo cual redundará en consecuencias sancionadoras<sup>504</sup>”.

Es importante señalar que el control parlamentario es una actividad que despliega el Parlamento, para lo cual se basa en una multiplicidad de mecanismos que le permiten hasta cierto punto tener el control de las acciones de los miembros del Gobierno, para así, determinar si son acordes o no con los principios y normatividad establecidos con el régimen gubernamental aplicable.

Debe quedar muy claro que la finalidad del control parlamentario no es la sumisión irrestricta de un poder a otro, sino “que el pueblo, como titular de la soberanía, pueda conocer a través del parlamento las actividades del ejecutivo y la valoración que estas merecen de los representantes populares<sup>505</sup>”.

En este mismo orden de ideas, Néstor Pedro Sagües establece cinco sub-funciones que determinan las modalidades y los efectos del control parlamentario, a saber:

1. Sub-función electoral. Si el Parlamento elige al titular del Poder Ejecutivo, o interviene en su designación, ello es medio de acción de ese Parlamento.
2. Sub-función cognoscitiva e inspectiva. Importa el complejo de actividades dirigidas a garantizar una información exhaustiva del Parlamento para el correcto ejercicio de cualquier función parlamentaria.
3. Sub-función integrativa. Aludimos aquí el supuesto que la voluntad del Congreso (o de un órgano de él), es indispensable para que, junto con la voluntad del Poder Ejecutivo, perfeccione un acto constitucional. Son actos de codecisión.

---

<sup>504</sup> De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, ob., cit., p. 17

<sup>505</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, ob., cit., p. 140

4. Sub-función reguladora. Es la “fijación de orientaciones” de las políticas emprendidas por el gobierno. Son ciertas resoluciones o declaraciones de las Cámaras del Congreso referentes a actos del Poder Ejecutivo que ellos verían con agrado que el Presidente realice o no.
5. Sub-función sancionadora. El Congreso puede castigar al Presidente (juicio político)<sup>506</sup>.

Es evidente que Sagües parte de las reglas básicas del sistema parlamentario en general, y que son: 1. El nombrado o designado es responsable ante quien lo nombró o designó; 2. El Parlamento necesita información para ejercer su actividad, así que posee amplias formas para allegársela; 3. La voluntad del Ejecutivo requiere la sanción del Parlamento para tener vida jurídica ya que es subsidiario de aquél; 4. El Parlamento fija las directrices que preferentemente deberá seguir el Ejecutivo; y 5. Como consecuencia de las anteriores reglas el Parlamento puede sancionar la no sujeción a éstas por el Ejecutivo.

Una vez expuesto lo anterior, podemos decir que fundamentalmente son tres los medios de control que caracterizan al régimen parlamentario: el voto de censura, las comisiones de investigación y las preguntas e interpelaciones parlamentarias.

#### **5.2.4.1 El voto de censura**

En el apartado 5.1.2 establecimos como característica del sistema parlamentario que el Gobierno, léase Primer Ministro y ministros, son políticamente responsables ante el Parlamento, y que éste puede removerlos a través de un procedimiento denominado voto o moción de censura, el cual se convierte, en obiedad de circunstancias, en un sólido mecanismo de control parlamentario.

Es oportuno precisar que el voto o moción de censura puede tener como objeto al gabinete en su conjunto o a un Ministro en lo concreto, aunque debe advertirse que la idea es clara: se pretende sustituir al Gobierno por otro, o bien, provocar una alternancia en el poder<sup>507</sup>, esto es, se busca sustituir al Gobierno en su totalidad.

Además, las mociones de censura pueden ser implícitas o explícitas. Implícitas cuando se rechaza un proyecto de ley presentado por el Gobierno, cuando no se aprueban las resoluciones con los créditos presupuestarios necesarios para el funcionamiento de determinadas actividades, la no aprobación de las leyes presupuestarias, etc.; y explícitas, las que expresamente han adoptado ese carácter

<sup>506</sup> Sagües, Néstor Pedro, ob., cit., p. 73-76

<sup>507</sup> Sánchez de Dios, Manuel. *La Moción de Censura. Un Estudio Comparado*. Madrid: Cámara de Diputados, 1992. p. 55-56

y que no quedan comprendidas en las primeras<sup>508</sup>. Entonces, la moción implícita se presume cuando hay un rechazo o no son aprobados ciertos actos o propuestas del Gobierno, mientras que en la moción explícita debe haber una manifestación o respuesta a la petición hecha por un grupo parlamentario, generalmente de la oposición.

Debemos aclarar que el voto de censura se justifica plenamente por la relación fiduciaria que existe entre el Parlamento y el Gobierno, la cual llega al extremo de que “el Gobierno se legitima desde el apoyo parlamentario, de suerte que no puede existir ni subsistir sin la confianza de la Cámara baja, como sucede en España o en Alemania, o de ambas Cámaras, caso de Italia”<sup>509</sup>.

Es importante advertir, además, que el voto o moción de censura implica todo un procedimiento. Veamos.

En el caso específico de España, su Constitución establece la facultad en favor del Congreso de los Diputados para exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la moción de censura, la cual debe ser propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados, quienes deberán remitir un escrito motivado a la Mesa del Congreso, debiendo incluir, además, el nombre de un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura.

El procedimiento español contempla la posibilidad de presentar mociones alternativas, las que deberán satisfacer los mismos requisitos que la moción de origen. También prevé un debate en defensa de la moción de censura por parte de los firmantes, así como diversas intervenciones: la del candidato propuesto para que dé a conocer su programa político de Gobierno, y la de los representantes de cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara que lo solicite, hasta por treinta minutos, considerándose un espacio de diez minutos para réplicas o rectificaciones. Una vez agotados los debates e intervenciones, la moción de censura será sometida a votación, requiriéndose para su aprobación el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

---

<sup>508</sup> *Ibidem*, p. 73-75

<sup>509</sup> Fernández-Miranda Campoamor, Carmen/Alfonso Fernández-Miranda Campoamor. *El Parlamento. El Sistema Parlamentario de Gobierno*. Segunda edición. España: COLEX, 2008. p. 190-191

Cuando el Congreso de los Diputados aprobare una moción de censura, su Presidente lo pondrá inmediatamente en conocimiento del Rey y del Presidente del Gobierno. El candidato a la Presidencia del Gobierno incluido en aquélla se considerará investido de la confianza de la Cámara. Es importante considerar que la Constitución dispone que ninguno de los signatarios de una moción de censura rechazada podrá firmar otra durante el mismo período de sesiones.

Es justo señalar que los detractores del sistema parlamentario aducen que el voto o moción de censura provoca gran inestabilidad al régimen parlamentario, ya que la vigencia del Gobierno no depende de un periodo determinado sino que queda supeditada a la voluntad del Parlamento. Sin embargo, debemos decir que esa es una opinión muy corta; la estabilidad del Gobierno no depende de su duración; los gobiernos pueden tener un largo periodo y ser impotentes, así que el tiempo de manera alguna sirve como indicador, e incluso menos como un detonante de la eficiencia o de la eficacia<sup>510</sup>.

Por otro lado, el constitucionalismo contemporáneo a ideado mecanismos que condicionan el uso de tal figura, verbigracia, los alemanes, quienes en 1949 establecieron en su Ley Fundamental “la moción de censura constructiva”, que consiste en que el Bundestag sólo podrá plantear una moción de censura si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del Presidente Federal el relevo del Canciller Federal. Diego Valadés considera que tal medida puede ser un elemento de tirantez política, ya que a la dificultad que representa que los representantes se pongan de acuerdo en destituir a un canciller, debe agregarse la de ponerse de acuerdo para nombrar a quien habrá de sustituirlo<sup>511</sup>.

También pueden establecerse otros mecanismos que hagan menos maleable el mecanismo de moción: periodos de duración mínima para solicitar la censura, de dos años por ejemplo; la moción sujeta a condición, de que se produzca cierto resultado en un periodo de tiempo, en fin, cualquier elemento que coadyuve a evitar sobresaltos baladíes que hagan que el Gobierno sea removido.

---

<sup>510</sup> Sartori, Giovanni, ob., cit., p. 131

<sup>511</sup> Valadés, Diego. El Gobierno de Gabinete. Segunda edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. p. 24

#### **5.2.4.2 Comisiones parlamentarias de investigación**

Los parlamentos generalmente disponen en el ámbito de sus atribuciones de la facultad de creación de ciertas comisiones parlamentarias, las cuales tienen una vocación eminentemente indagatoria de actos, conductas y políticas desplegadas por el Gobierno. Tal prerrogativa forma parte de la relación subsidiaria y de control que tiene el Parlamento como órgano depositario de la soberanía popular.

En Inglaterra tales comisiones se denominan comités investigadores selectos, y fueron creados “para examinar el gasto, la administración y la política de los principales departamentos gubernamentales y entes públicos asociados”<sup>512</sup>. También “puede llevar a cabo tareas en las cuales el Parlamento, en su conjunto, no es el instrumento adecuado, como análisis de testigos, búsqueda de evidencias, la producción de reportes o informes razonados y concisos y usualmente propuestas”<sup>513</sup>.

Como se puede apreciar, la teleología de los comités investigadores en Inglaterra es muy claro: examinar y determinar que las principales funciones y actividades gubernamentales, de ejercicio del gasto verbigracia, se ajusten a los parámetros y lineamientos que el Parlamento estableció en el marco del ejercicio del poder a través de disposiciones normativas, para lo cual puede, en su caso, iniciar procedimientos de investigación tendientes a determinar si hay apego o no a las directrices trazadas por el propio Parlamento.

En este tenor, Philip Norton<sup>514</sup> señala que la creación de los comités en Inglaterra tiene como objetivo fundamental aumentar la responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento, circunstancia que se colma plenamente en los hechos ya que los comités se constituyen en una especie de avales y dictaminadores de la actuación del Gobierno. Es importante resaltar el peso político que pueden tener los comités en un régimen parlamentario; sus determinaciones vía informe puede provocar la extinción del Gobierno a través de una moción de censura.

En atención a esto, debe prevalecer la objetividad en los informes y resoluciones que

---

<sup>512</sup> Norton, Philip, ob., cit., p. 31

<sup>513</sup> Donatto, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*. México: Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. Universidad Nacional Autónoma de México, 1998. p. 79

<sup>514</sup> Norton, Philip, ob., cit., p. 31

emitan los comités para así evitar, en la medida de lo posible, que sean utilizados como un instrumento para golpear o hasta remover al Gobierno, incluso para encubrir inconsistencias o irregularidades cometidas por funcionarios del Gobierno.

A propósito de su creación, Cecilia Mora-Donatto hace referencia al procedimiento que en Inglaterra dispone el Reglamento de la Cámara de los Comunes:

La manera más generalizada de proceder es a través de una moción, que en principio puede ser presentada por cualquier miembro del Parlamento; pero como el gobierno puede hacer uso de su mayoría para bloquearla, en la práctica se busca siempre el respaldo de del mismo o de su mayoría parlamentaria. Incluso no es de extrañar que con frecuencia sea el propio gobierno el que formule este tipo de mociones a instancia de un grupo de diputados. Es a través de una moción como la cámara elige a los miembros de esas comisiones<sup>515</sup>.

Philip Norton<sup>516</sup> señala que un comité es una membresía pequeña y permanente, integrada generalmente por once miembros y cuya duración será la duración del Parlamento mismo. Tienen la facultad de obtener evidencia, la que obtienen requiriendo la presencia de personas, documentos y registros. Tienen la facultad de establecer su propia agenda, lo que significa que pueden determinar la materia y naturaleza de sus investigaciones. Brindan asesoría especializada, pues están facultados para designar asesores especializados y consejeros por el tiempo que dure el Parlamento y no solo para una investigación determinada. Representan una oportunidad de carrera, ya que sus miembros pueden especializarse en un sector de política en particular.

Así pues, los comités vienen a constituir para los parlamentos un entramado de gran importancia que cualquier régimen representativo debería de tener: un soporte mínimo de especialización.

A propósito de lo anterior, debemos señalar que uno de los aspectos de que más se adolece en los órganos de representación popular es precisamente de que sus miembros no están capacitados para desempeñarse como parlamentarios, lo que a la postre se ve reflejado en el nimio resultado de los procesos inherentes al propio sistema, circunstancia que de alguna manera viene a paliarse al contar con los comités selectos, ya que sus integrantes deben tener un grado de especialización suficiente para conformarlo.

---

<sup>515</sup> Donatto, Cecilia Judith, ob., cit., p. 79

<sup>516</sup> Norton, Philip, ob., cit., p. 33 y ss.

Los comités departamentales selectos constituyen la reforma parlamentaria más importante del siglo [en Inglaterra]. Han establecido un grado de especialización que antes era inexistente y tienen un grado de complejidad institucional y especificidad que representan una segunda capa de la institucionalización. Representan también el primer paso de un cambio de la Cámara y el modo de oposición de relaciones ejecutivo-legislativo [...], el fortalecimiento de los poderes de otros y una reducción del tiempo dedicado a las sesiones en el piso de la Cámara<sup>517</sup>.

En el caso de Francia los comités, llamados comisiones de investigación, están constituidos para recopilar información para la Cámara que las creó sobre hechos concretos referentes a la gestión de los servicios o empresas públicas. Así entonces, para crear una comisión se requiere la votación de una propuesta de resolución presentada. La creación de una comisión es decisión de la Asamblea o del Senado. Es necesario que en la propuesta de resolución se determinen con precisión los hechos sobre los que recaerá la investigación, entendiéndose pues que debe circunscribirse a hechos determinados<sup>518</sup>.

Entonces, pues, los comités pueden ser determinantes al momento de tomar la decisión de remover la estructura del Gobierno. Es importante resaltar que tal determinación es más confiable porque deriva de una investigación hecha por un órgano competente y especializado.

#### **5.2.4.3 Las preguntas e interpelaciones parlamentarias**

En los regímenes representativos el órgano que representa tiene la facultad de allegarse toda la información que considere necesaria para realizar una de sus funciones primarias: la de control. En los sistemas parlamentarios existen dos procedimientos a saber: las preguntas y las interpelaciones. Ambas figuras tienen como finalidad, primero, que los miembros del Parlamento conozcan sobre la marcha de los negocios públicos, y segundo, que les sean despejadas todas las dudas que tengan sobre el quehacer gubernamental en todos, en algunos, o en algún asunto que sea de interés general.

El Parlamento tiene el derecho, como órgano de control de su Gobierno, de exigir de él informes y comunicaciones. [Lo anterior puede ser a través de la llamada interrogación oral (formulada por cualquier diputado), sobre cuestiones administrativas; escrita (se requiere un

---

<sup>517</sup> *Ibidem*, p. 37

<sup>518</sup> Donatto, Cecilia Judith, ob., cit., p. 117

mínimo de diputados), sobre actuaciones concretas del Gobierno. Y por último, la interpelación (que debe ser formulada por un número determinado de diputados), que ha de presentarse motivada]<sup>519</sup>.

A través de tales procedimientos se generan importantes deliberaciones y debates al seno del órgano de representación, lo que contribuye en gran medida a que la información fluya y llegue de primera mano a los parlamentarios vía informes y comunicaciones, pero sobre todo a las respuestas que los miembros del Gobierno den a las preguntas e interpelaciones.

Ahora bien, podemos conceptualizar a la pregunta parlamentaria como la demanda o interrogación que hacen los parlamentarios a los miembros del gabinete para que respondan lo que ha sucedido o sucederá acerca de un negocio o asunto del área a su cargo. Básicamente existen dos tipos de preguntas: las orales y las escritas, radicando la diferencia en el modo que se utiliza para responderlas. Por regla general la o las preguntas deben ser breves, concisas, no insidiosas, ni irrespetuosas y referentes a un solo tema<sup>520</sup>.

Philip Norton destaca que en el caso concreto de Inglaterra el procedimiento de las preguntas tiene una estructuración muy bien determinada en cuanto al tiempo y a la forma:

El tiempo de preguntas toma lugar cuatro días de la semana (lunes a jueves inclusive) cuando está en sesión la Cámara, iniciando poco después de las 2:30 p.m. y concluyendo a las 3:30 p.m. Existe un sistema de cuotas entre los departamentos que contestan, y los ministros de un departamento, en particular se acercan al podio para contestar preguntas una vez cada cuatro semanas [...] Las preguntas se colocan en un papel de orden del día sobre la base de una selección al azar; la pregunta se presta a una respuesta positiva o a una pregunta complementaria<sup>521</sup>.

En Francia las preguntas que se refieren a la política general se dirigen al Primer Ministro, pudiendo ser orales, con debate o sin debate. Las preguntas de formulación y contestación escrita tienen la característica de que deben publicarse dentro y fuera del periodo de sesiones en el Diario Oficial. Dentro del mes siguiente a la publicación de las preguntas se publicaran las respuestas de los ministros, teniendo las posibilidades de no contestar por motivos de interés público, o bien de solicitar una

---

<sup>519</sup> Leibholz, Gerhard, ob., cit., p. 54

<sup>520</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, ob., cit., p. 264

<sup>521</sup> Norton, Philip, ob., cit., p. 23

prórroga, que no podrá exceder de un mes. En caso de no haber contestación la pregunta escrita se puede convertir en oral a petición del cuestionador<sup>522</sup>.

Como se puede inferir, las preguntas parlamentarias constituyen una herramienta de gran valía para los miembros del Parlamento porque a través de ellas pueden interrogar puntualmente a los integrantes del Gobierno, logrando con ello que exista una rendición de cuentas efectiva, hecho que redundará en una mejor marcha de los negocios públicos.

Por lo que respecta a las interpelaciones, es necesario partir del significado de la expresión, para lo cual acudiremos al Diccionario de la Real Academia Española, en donde encontramos que la locución hace alusión al régimen parlamentario, y se usa la palabra para iniciar o plantear al Gobierno, y a veces a la mesa, una discusión amplia ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones, aunque no siempre tienda a obtener explicaciones o descargos de los ministros.

“Es el método ideado para pedir cuentas al poder ejecutivo en algunos sistemas parlamentarios, consiste en una petición presentada por un miembro del poder legislativo a un miembro del Gobierno para que explique la acción de un departamento o un asunto de política gubernamental”<sup>523</sup>.

Así pues, las interpelaciones representan un mecanismo de discusión entre los poderes Legislativo y Ejecutivo sobre temas que no necesariamente están previstos en el orden del día de la comparecencia de algún miembro del gabinete (de no ser así serían preguntas), o de temas que se derivan de la misma comparecencia que se está desarrollando, suscitada por la vaguedad o poca claridad de la exposición o explicación presentada ante el pleno del Parlamento.

La interpelación es aplicada de la siguiente manera, según Francisco Berlín, en el caso específico de España:

Generalmente se entrega previamente al interpelado copia del interrogatorio al que se le someterá para que vaya debidamente preparado. Si sus respuestas no satisfacen, el cuerpo legislativo puede aprobar un voto de censura a sus actuaciones [...] Deben ser expuestas ante el pleno y que dan lugar a un turno de exposición para el autor de la interpelación, a la contestación del gobierno y a sendos turnos de réplica, contando con diez minutos por

---

<sup>522</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, ob., cit., 227-228

<sup>523</sup> *Ibidem*, p. 270

intervención y cinco para la réplica. Como consecuencia, toda interpelación podrá dar lugar a una moción de la Cámara<sup>524</sup>.

Debe considerarse el peso específico que tienen dentro del régimen parlamentario las interpelaciones; son, por un lado, fuente de información y debate entre ministros y parlamentarios respecto de asuntos que no versan sobre temas legislativos pero que tienen relevancia nacional; mientras que por otro lado pueden ser la causa que origine una moción o voto de censura para el Gobierno por la inadecuada solventación de las preguntas que conforman el requerimiento o interpelación del parlamentario promovente.

### **5.3 El jefe de Estado**

Por regla general el jefe de Estado es un Rey, que llega a serlo como consecuencia de las costumbres o reglas particulares del derecho sucesorio monárquico de cada lugar, según se trate: Inglaterra, Francia, España, por ejemplo. Empero, con el desarrollo de la democracia, el constitucionalismo contemporáneo abrió la posibilidad para que pueda serlo también un Presidente, quien llega a serlo en atención a las reglas particulares del Derecho Público de cada lugar.

Ahora bien, la gran mayoría de los autores consultados coinciden con la tipología monista de Pablo De Bufalá que señalamos en la parte final del apartado 5.1.3, en el sentido de que el jefe de Estado tiene una función más bien pasiva dentro del régimen parlamentario, quedando reducido a ser una figura protocolaria, casi decorativa, porque el poder reside en el Parlamento. Lo anterior a pesar de reconocer que es la persona que representa la unidad del propio Estado<sup>525</sup>, lo que en materia política no es un hecho menor, como lo veremos en su oportunidad.

Consuelo Sirvent, verbigracia, apunta en relación a la monarquía parlamentaria inglesa que “la reina no solo es la cabeza del Estado sino también un importante símbolo de la unidad nacional. Legalmente ella es la cabeza del poder ejecutivo, parte integrante del poder legislativo, cabeza del poder judicial, comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Corona y gobernadora suprema de la iglesia de

---

<sup>524</sup> *Ibidem*, p. 270-271

<sup>525</sup> Valadés, Diego, ob., cit., p. 5

Inglaterra. A pesar de lo anterior, de hecho el rey reina pero no gobierna, sus funciones son más bien de tipo protocolarias<sup>526</sup>.

Lo anterior supone que en el sistema inglés el poder reside en el Parlamento y en el Gobierno que emana de él, por lo que son ellos quienes legítimamente toman las decisiones, así que el jefe de Estado queda comprometido por el sistema mismo a aceptar con su firma toda decisión que se le presente, o a dimitir, lo que en la realidad difícilmente sucederá por la gravedad del hecho; recordemos que se trata nada menos que de la cabeza del Estado<sup>527</sup>.

Es importante mencionar que la razón por la que el jefe de Estado no tiene un peso específico en la mayoría de los sistemas parlamentarios es porque su designación carece de legitimidad popular. En efecto, con el desarrollo de los principios democráticos operó una traslación de la potestad legitimadora, de una supuesta divinidad que habilitaba al monarca para gobernar, al pueblo, quien ahora es el que a través de un proceso de elección no solo elige a los gobernantes sino que también los legitima, dotándolos de esa investidura que los faculta a hacer en nombre de todos, pero que también los hace responsables ante quien los eligió.

Lo anterior explica porque las funciones, llamadas prerrogativas reales, son protocolarias y pueden ser reducidas por el Parlamento y estar sujetas a las recomendaciones de los ministros<sup>528</sup>, quienes si poseen directa o indirectamente legitimidad popular.

Por lo que hace al jefe de Estado en Inglaterra:

Como parte del Parlamento, las principales funciones que desempeña el monarca son: convocar, abrir, prorrogar (suspender la sesión sin disolverlo) y disolver el Parlamento, además de dar su asentimiento a las leyes aprobadas por las dos Cámaras. La ocasión más solemne es la apertura de cada sesión del Parlamento, que dura casi un año. En ella, ante las dos cámaras reunidas en conjunto, la reina lee su "discurso", el cual es, en realidad, una presentación general de las políticas del gobierno en turno y las principales propuestas de ley que se incluyen en el programa de la sesión que se inaugura para ser discutidas por las cámaras. Este discurso de la reina es elaborado por el primer ministro y su gabinete<sup>529</sup>.

---

<sup>526</sup> Sirvent, Consuelo, ob., cit., p. 73

<sup>527</sup> De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, ob., cit., p. 20

<sup>528</sup> Sirvent, Consuelo, ob., cit., p. 73

<sup>529</sup> Yochevsky R. Ricardo A. *El sistema Político Británico*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades, 1986. p 9

Además de las funciones anteriormente apuntadas, el jefe de Estado tiene otra que es de enorme trascendencia para el buen funcionamiento del régimen parlamentario: representa una figura de mediación importante en los conflictos que se suscitan entre el Parlamento y el Gobierno, llegando Incluso a constituirse hasta en árbitro<sup>530</sup>.

Bajo tal tamiz, se considera que no es conveniente que todo el poder resida en el Parlamento, caeríamos sin duda en una tiranía parlamentaria. Por tanto, el jefe de Estado debe tener la manera de hacer contrapeso para equilibrar el poder, lo que en la teoría es posible; recordemos que existe la tipología dualista de De Bufalá, en la que el jefe de Estado juega un papel activo, comparte el poder político con el Parlamento y con el Gobierno. Esta modalidad de jefe de Estado contribuye a que el fiel de la balanza no se incline hacia el Parlamento. Debemos recordar que un buen Gobierno se construye a partir del equilibrio y contrapeso de sus fuerzas.

Un ejemplo palmario de la teoría dualista lo encontramos en el jefe de Estado de Francia, quien tiene funciones que distan mucho de ser protocolarias: tiene la facultad de nombrar al Primer Ministro y a los demás ministros, pudiendo cesarlos; preside el Consejo de Ministros, y puede solicitar una nueva deliberación al Parlamento sobre una ley o algunos de sus artículos, entre otras más.

Como se puede apreciar fácilmente, en Francia el poder está en manos del Presidente, lo que sin duda tampoco es conveniente, amén de que no abona a la consecución de uno de los planteamientos del presente trabajo de investigación: controlar al Ejecutivo.

En tal virtud, sostenemos que el jefe de Estado debe tener un adecuado peso político dentro del régimen parlamentario, hecho que se logrará sin más si las atribuciones que le confiere la Constitución son suficientes para erigirlo en un elemento con autoridad y poder, pero sin despojar de la parte de autoridad y poder que debe tener el Parlamento, vamos, deben compartirlo. Sólo de éste modo se podrá contribuir a la construcción del equilibrio del poder tan necesario para alcanzar la armonía indispensable en todo Estado que se precie de ser constitucional de Derecho.

---

<sup>530</sup> En la constitución francesa (artículo 5) tiene como función asegurar, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos.

A propósito del equilibrio, es conveniente que el jefe de Estado pueda en un momento determinado ser sometido a un procedimiento de revocación de mandato para el caso de incumplimiento de los deberes para los que fue electo. Tal procedimiento de terminación anticipada del mandato sería a través de una consulta popular a instancia del Parlamento.

#### **5.4 El jefe de Gobierno**

El Diccionario de la Real Academia Española define gobernar como una acción, una acción que significa “dirigir un país o una colectividad política”. Desde esta perspectiva, consideramos que el Estado debe ser dirigido con dos timones; uno que conduzca el aspecto político, a cargo del jefe de Estado, y otro que conduzca el aspecto administrativo, que estará en manos del jefe de Gobierno.

Es importante señalar que para la buena conducción del Estado ambos timones deben funcionar por separado, esto es, no debe depender el funcionamiento de la parte administrativa de la política ni viceversa. De no hacerlo así, puede suceder que las decisiones que tome el conductor del timón administrativo sean políticamente convenientes, pero no las ideales desde una perspectiva de funcionamiento administrativo; o tal vez las decisiones políticas se vean influidas por cuestiones de índole administrativa con lo que ya no serían las adecuadas.

Pero vayamos por partes. El jefe de Gobierno, al que por regla general se le denomina Primer Ministro, es designado, también por regla general, por el Parlamento.

A manera de ilustración exponemos el procedimiento de nombramiento del Primer Ministro en el sistema inglés:

En cuanto a la generación del Ejecutivo (Primer Ministro y su gabinete ministerial), no existe una elección directa independiente de los funcionarios que ocupan esos cargos. Como es un requisito para ocuparlos el ser miembro de alguna de las cámaras, la única elección general que se lleva a cabo es la del Parlamento. El Ejecutivo es nombrado, como resultado de esa elección, a partir de la mayoría constituida en el Parlamento. El líder del partido mayoritario es invitado por la Corona a conformar el gobierno, es decir el gabinete, con miembros del Parlamento de su partido. Hay que hacer notar que en este punto que dadas las características del sistema electoral, el primer ministro solo es elegido por los votantes de su

circunscripción electoral como un miembro del Parlamento<sup>531</sup>.

Debemos resaltar que el mecanismo de designación del jefe de Gobierno por la mayoría del Parlamento asegura cuando menos que el programa de Gobierno se despliegue sin mayores estorbos; “el dirigir la mayoría de los comunes le da al gobierno la estabilidad necesaria y la capacidad de ejecutar su programa a través del proceso legislativo”<sup>532</sup>. Esta característica del régimen parlamentario es uno de sus puntos neurálgicos. Veamos.

La principal función del Gobierno es gobernar. Ahora, trayendo a colación lo asentado por Burgoa cuando determinamos la naturaleza de la forma de Gobierno en el apartado 2.1, diremos que Gobierno es el conjunto de los órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. También mencionamos entonces a Porrúa Pérez, para quien el Gobierno son los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. Son quienes tienen la dirección misma del Estado.

Entonces, ahora diremos que gobernar es el conjunto de actos de autoridad que realizan los órganos del Estado que tienen encomendada la función de dirigirlo, lo que en estricto sentido le corresponde realizar al jefe de Gobierno, esto es, al Primer Ministro.

De nueva cuenta nos remitimos a la Constitución francesa para ilustrar lo antes apuntado. En la primera parte del artículo 20 dispone: “El Gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación”.

Por lo que concierne a la facultad de nombramiento de quienes integran el gabinete, el sistema contempla dos opciones: una, que el nombramiento lo haga el jefe de Gobierno. El Primer Ministro inglés, verbigracia, tiene la facultad de designar a los ministros y secretarios de Estado, lo que sin duda es lo más conveniente porque así son responsables política y moralmente ante quien los nombró. La segunda opción es que sean nombrados por el jefe de Estado o Parlamento a propuesta del jefe de Gobierno. En el caso de Alemania e Italia los ministros son

---

<sup>531</sup> Yocelvezky R. Ricardo A., ob., cit., p. 17

<sup>532</sup> *Ibidem*, p. 18

nombrados por el Presidente a propuesta del Canciller Federal, entratándose de Alemania, y del Presidente del Consejo de Ministros en el de Italia. Esta última opción pudiera provocar conflictos al interior del gabinete, ya que la lealtad la tendrían ante el Presidente y no ante su superior jerárquico.

Los promotores del sistema parlamentario exaltan la comunión que existe entre el Gobierno y el Parlamento, lo que en el terreno de los hechos se traduce en la buena marcha del engranaje gubernamental. Lo anterior es así porque el gabinete está conformado por miembros del partido mayoritario en el Parlamento, amén de que el Primer Ministro es generalmente el líder de ese partido. Pero si esto no fuera así, es decir, si el jefe de Gobierno no tuviera una mayoría parlamentaria que lo apoye, los gobiernos parlamentarios tienen la opción de promover un gobierno de coalición, esto es, de constituir entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (Parlamento) acuerdos o pactos para conformar mayorías legislativas que permitan llevar a cabo sin mayores contratiempos un programa de gobierno, tal y como se expuso en el apartado 4.5.3.3 cuando hablamos justamente de los gobiernos de coalición.

En este mismo orden de idea, debe recordarse que en el apartado de referencia se hizo hincapié en la problemática que puede darse entre los partidos políticos al momento de constituir la coalición, o incluso ya dentro de ella. En tal virtud abordaremos en el apartado siguiente el tema de los partidos políticos en el régimen parlamentario.

### **5.5 Los partidos políticos en el régimen parlamentario**

Cuando en el capítulo IV se analizó la partidocracia como sistema de Gobierno, arribamos a la conclusión de que los partidos políticos son asociaciones permanentes de personas que buscan alcanzar el poder para desplegarlo, y así, ejercer influencia en las decisiones de políticas públicas. También dijimos que sirven como nexo de información e influencia recíproca entre la sociedad civil y el Gobierno, y que soportan la unión de los hombres que los conforman en la base de una misma postura de pensamiento e ideología. Igualmente señalamos que un sistema de partido existe cuando el Estado estructura su procedimiento de acceso, permanencia y ejercicio del poder político a través de instituciones denominadas partidos políticos, los que compiten entre ellos para alcanzarlo.

Una vez recordado esto, es importante puntualizar que los partidos políticos y el sistema de partidos tienen mayor trascendencia en un régimen parlamentario que en uno presidencial, por la sencilla razón de que en este, el peso político reside en el Presidente, por las razones que ya expusimos en el capítulo anterior; mientras que en aquel reside en el Parlamento, el cual, advertimos en el apartado 5.2.1, representa la institución política central del régimen, por las razones y motivos que expusimos entonces. Ante tal premisa, y al estar conformado el órgano central del sistema por partidos políticos, representantes de las distintas fuerzas políticas e ideológicas del Estado, la consecuencia es que el peso específico del régimen lo tengan los propios partidos políticos, lo que por ende provoca que el sistema de partidos tenga gran consecuencia en el régimen parlamentario.

Para Rupert Scholz la diferencia entre los sistemas de partidos presidencial y parlamentario reside en la teleología de los mismos:

Los presidencialistas conducen por lo general y efectivamente a que los partidos políticos se asemejen más a asociaciones de electores; por ejemplo, determinadas personalidades que tienen aspiraciones presidenciales constituyen sus agrupaciones como apoyo para su elección. Las democracias representativas parlamentarias, en cambio, han generado otro tipo de partidos políticos, el de los partidos programáticos. Es decir, son asociaciones en el centro de cuyas actividades se encuentra un determinado programa político y no tanto una persona, ya que de lo que se trata es de impulsar -a través del Parlamento- contenidos políticos y mayores políticas<sup>533</sup>.

La naturaleza misma de los regímenes es lo que provoca que los partidos políticos jueguen un rol diferente; la unipersonalidad y temporalidad del presidencial hace que los partidos fortalezcan y respalden al individuo y al programa de quien temporalmente es la cabeza del Gobierno y del Estado, del Presidente, el sistema es diseñado para eso. En el parlamentario, por el contrario, hablamos de un Gobierno de asamblea, en el que no existe la temporalidad de una persona sino la perenne existencia de partidos políticos que buscan acceder y mantener el poder, razón por la cual conforman un programa de Gobierno de largo alcance que los conserve por mucho tiempo en él.

---

<sup>533</sup> Scholz, Rupert. *Los Partidos Políticos en el Sistema Constitucional de la República Federal de Alemania. Fundamentos Jurídico-Constitucionales y realidad constitucional*. México. [En línea: 01/05/2015] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2006.1/pr/pr10.pdf>. p. 171

Es por ello que en los regímenes parlamentarios es imperioso que los partidos políticos “se constituyan como mecanismos de unificación, compensación e integración, y sobre todo de la capacidad de articulación”<sup>534</sup>. Dicho en otros términos, en los sistemas parlamentarios debe hablarse más que nada de una democracia de partidos y no de una partidocracia.

En la República Federal Alemana se tiene bien determinado lo anterior:

En Alemania, tanto en el pasado como en el presente, han cumplido bien estas funciones. En virtud de ello la Ley Fundamental, en su norma básica del artículo 21, ha reconocido, constituido y legitimado expresamente la democracia de los partidos [...] Además determina tanto su función constitucional como su legitimación en el proceso de formación de la voluntad política, y los compromete a su vez con los principios del Estado constitucional democrático, con lo cual eleva los partidos al rango de una institución jurídico-constitucional [...] En este sentido, los partidos, como lo explica la Corte Constitucional Federal, son “eslabones entre el individuo y el Estado”<sup>535</sup>.

Este paradigma de partidos es recogido en la propia Constitución alemana. Efectivamente, en el párrafo 1 del artículo 21 se establece que los partidos políticos deben responder a los principios democráticos. Dispone, además en el párrafo 2, que serán considerados anticonstitucionales todos aquellos partidos que en virtud de sus objetivos o del comportamiento de sus afiliados se propongan menoscabar o eliminar el orden básico demoliberal o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana. Será el Tribunal Constitucional Federal quien se pronuncie sobre la cuestión de anticonstitucionalidad de los partidos políticos.

Huelga decir que cuando el Tribunal Constitucional Federal Alemán considera que un partido político actualiza los supuestos establecidos en la Ley Fundamental para tildarlo de anticonstitucional puede, en uso de sus facultades, prohibirlo, garantizando así la armonía y congruencia del sistema político en Alemania.

En la República francesa ocurre algo similar; el artículo 4° de su Constitución prescribe que los partidos y agrupaciones políticas se constituirán y ejercerán su actividad dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y la democracia. Es oportuno mencionar que los partidos políticos en Francia son considerados como asociaciones, y como tales se regulan conforme a la Ley Sobre el Contrato de

---

<sup>534</sup> *Ibidem*, p. 172

<sup>535</sup> *Ídem*.

Asociación de 1 de julio de 1901<sup>536</sup>, quien las define en su artículo 1º como el acuerdo a través del cual dos o más personas ponen en común, de modo permanente, sus conocimientos o su actividad, con otro propósito que el de compartir beneficios.

Es precisamente la Ley Sobre el Contrato de Asociación la que establece la consecuencia para aquellos partidos políticos que no satisfagan la disposición constitucional mencionada; el artículo 3º dispone: “Toda asociación fundada en una causa o que tenga un fin ilícito, contrario a las leyes, a las buenas costumbres, o que se propusiera alterar la integridad del territorio nacional y la forma republicana de Gobierno, es absolutamente nula y sin efecto”. La declaración de nulidad deberá ser hecha por el Tribunal de Grande Instance, ya sea por solicitud de cualquier interesado o por intervención del Ministerio Público, lo que convierte tal nulidad en una declaración judicial.

También existe la nulidad por declaración administrativa, la que procede en los casos previstos en la Ley de 10 de enero de 1936 sobre los grupos de combate y milicias privadas; esta nulidad ocurre cuando organizaciones provocan manifestaciones armadas en la calle, son grupos de combate o milicias privadas, y cuando las organizaciones tienen por finalidad atentar por la fuerza contra la forma republicana de Gobierno o atentar contra la integridad del territorio nacional. En este caso la disolución debe hacerse por Decreto de la Presidencia de la República, adoptado en Consejo de Ministros. La decisión de la disolución queda sometida a un doble control: el control político efectuado eventualmente por el mismo Parlamento, y además, como acto administrativo que es, el control jurisdiccional llevado a cabo por el Consejo de Estado<sup>537</sup>.

Un aspecto que debe resaltarse es el hecho de que los partidos políticos en los regímenes parlamentarios tienden a conformar pactos o gobiernos de coalición, circunstancia que denota la existencia de un programa de Gobierno sólido, lo que es acorde con la concepción que Rupert Scholz tiene de que en los sistemas

---

<sup>536</sup>

[En

línea:

03/05/2015]

Disponible

en:

<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/reunion/fran1901.htm><sup>537</sup>[En línea: 3/05/2015] Disponible en: [http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol35/pag\\_06.html](http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol35/pag_06.html)

democráticos representativos parlamentarios los partidos son programáticos y no simples asociaciones de electores.

La conformación de un Gobierno de coalición exige una gran disciplina democrática y partidista. Dicha afirmación se hace porque en él hay que trabajar no por un individuo o grupo sino por el programa de Gobierno que fue discutido y aprobado por los partidos integrantes del Parlamento, convirtiéndose así en el eje rector del quehacer político-administrativo del Gobierno. Entonces, las decisiones que se tomen en el marco de tal acuerdo serán con miras a su consecución.

No debemos perder de vista que los actuales sistemas de partidos son esencialmente pluripartidistas, circunstancia que en el extremo puede provocar dificultades al momento de conformar el pacto y hasta un impasse ya en el ejercicio del Gobierno por la fragmentación de la voluntad partidista, tal y como lo señalamos oportunamente en el apartado 4.5.3.3. Bélgica es el más claro ejemplo de lo anterior. Veamos.

La extrema fragmentación del sistema de partidos (8.2 partidos “efectivos” en el parlamento de 1995) ha detonado el número de coaliciones potenciales de partidos. Adicionalmente los asuntos que se tratan se vuelven extremadamente complejos e interrelacionados, debido al aumento de la oposición entre regiones y comunidades. Esto ha hecho crecientemente más difícil el proceso de formación de gobierno; duplicando el número de partidos en el gobierno (en promedio 4.5 en el periodo 1968-95), así como el tiempo requerido para formar un gobierno (en promedio 74 días en el periodo 1968-95, un record europeo); fortaleciendo el poder de los partidos en la elección de ministros y la definición de políticas de gabinete; y reducido aún más el papel de formulación de políticas de parlamento<sup>538</sup>.

Es inconcuso que a mayor número de partidos mayores serán los problemas para arribar a acuerdos que se traduzcan en eficientes políticas públicas, amén de que el Parlamento pudiera convertirse de pronto en un frente de batalla entre los diferentes y muchos partidos que podrían transformarse en grupos facciosos que se disputen el poder con medios y recursos contrarios a la democracia y pluralidad, haciendo tortuosa y difícil la puesta en marcha y el funcionamiento de las políticas públicas.

Otro aspecto que debe ponderarse cuando son demasiados los partidos políticos que conforman el Parlamento, y que por tanto son susceptibles de conformar un pacto de coalición, es que puede generarse una excesiva obesidad del aparato

---

<sup>538</sup> Norton Philip, ob., cit., p. 107-108

gubernamental. El comentario viene a cuento porque cuando analizamos los Gobiernos de coalición en el capítulo anterior advertimos que como estímulo para conformar este tipo de alianzas existen ofrecimientos y cesiones de espacios de primer nivel en el gabinete, por lo que al no ser suficiente con los existentes, se podría caer en la tentación de crear nuevos espacios para “recompensar” a todos los partidos políticos que integren la coalición.

De nueva cuenta Bélgica nos da la pauta para ilustrar lo anterior, ahí, “el crecimiento en el número de partidos que constituyen una coalición ha expandido en tamaño del Gobierno en términos de número de ministros y secretarios de estado. Esto ha dificultado la toma de decisión colegial y colectiva del gabinete”<sup>539</sup>.

Ante tal escenario es preciso, primero, establecer un adecuado porcentaje de votación para que los partidos obtengan y mantengan su registro (5% por ejemplo); segundo, podría establecerse un porcentaje de votación para que los partidos políticos obtengan espacios en el Parlamento (7% por ejemplo); tercero, conformar la coalición únicamente con los partidos que tengan peso específico en el Parlamento; y cuarto, apelar a la disciplina partidista respecto del programa de Gobierno conformado. Lo anterior aunado a las consideraciones que Alemania y Francia tienen en su Constitución para considerar la inconstitucionalidad y nulidad de un partido político, podrían ser buenas opciones para que se construya un Parlamento que impulse un eficiente programa de Gobierno.

## **5.6 El régimen parlamentario y el sistema federal**

El régimen parlamentario es una forma de Gobierno que por lo común se utiliza en aquellos Estados unitarios o centralistas; aunque es preciso señalar que esta generalidad obedece más a las reminiscencias de los gobiernos originarios de corte absolutista que a una conveniencia teórico-práctica de acoplamiento de los sistemas, vamos, no es una condición para el óptimo funcionamiento de uno la existencia del otro; el parlamentarismo en modo alguno riñe con la otra forma de Estado existente, con la Federal, Alemania es la evidencia palmaria de ello. Pero caminemos desde el principio.

---

<sup>539</sup> *Ibidem*, p. 109-110

Un Estado unitario “es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo”<sup>540</sup>, esto es, en un Estado unitario existe un poder único y por tanto centralizado que no permite la existencia de otra entidad diversa a la del centro que pueda ejercer las funciones propias del Estado; en él existe colaboración en el ejercicio del poder, más este no se comparte. Es preciso comprender que “en el Estado unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas”<sup>541</sup>.

Una consecuencia de lo anterior es que en un Estado unitario no existen órdenes de Gobierno con competencia territorial determinada, de hecho no existen territorios desde un punto de vista político que lo dividan, así que encontramos una “homogeneidad del poder”<sup>542</sup>, lo que en la práctica significa que sólo hay un órgano que expide leyes con vigencia en todo el territorio del Estado, que es el mismo que administra, para lo cual designa administradores que dependen de él, por lo que no existe una elección popular de por medio para elegirlos<sup>543</sup>.

Así pues, de esta forma de Estado podemos señalar como características: 1. Una división que no es de poderes sino de funciones, la cual opera por delegación que hace el centro a las unidades administradoras de las provincias o departamentos en que se divide el territorio, según el reparto de competencias imperante; 2. Heteronomía de las regiones que administrativamente conforman el Estado, ya que éstas no tienen la facultad de emitir disposiciones normativas que los regulen y organicen, están sujetas a las que expide el centro; 3. Inexistencia de normas que coexistan en un ámbito espacial porque hay un solo territorio desde un punto de vista político; y 4. La inexistencia de representación de las partes integrantes en el centro.

Por su parte, un Estado federal “es el que se forma por la unión de dos o más Estados que, a su vez, se encuentran constituidos por otros, o que comprenden dentro de sí, como elementos constituidos, diversas entidades políticas menores”<sup>544</sup>.

---

<sup>540</sup> Serra Rojas, Andrés, ob., cit., p. 551

<sup>541</sup> *Ibidem*, p. 551

<sup>542</sup> Burgoa, Ignacio, ob., cit., p. 406

<sup>543</sup> *Idem*.

<sup>544</sup> Aguilar Balderas, Lidia, ob., cit., p. 87

Para Burgoa<sup>545</sup> un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

El Estado Federal es, por tanto, el que resulta de un pacto en el que las partes, independientes y autónomas las unas de las otras, se unen para dar paso a una Federación, a la cual ceden su soberanía, manteniendo solo una autonomía interna que los faculta a hacer lo que en el pacto no se le concedió expresamente a la federación, o aquello que se les asignó expresamente en el mismo o en la Ley Suprema que los rige<sup>546</sup>.

Entonces, las características de una Federación son: 1. No hay homogeneidad del poder, aquí existe una división de poderes y de funciones, cada una encargada a un órgano distinto: uno crea la norma, otro la aplica y otro la ejecuta; 2. Existen dos órdenes de Gobierno: uno que dirige a la federación y otro que rige los destinos de las entidades en que se divide el Estado Federal, ambos electos por los ciudadanos en forma directa en la mayoría de los casos, aunque también puede ser de forma indirecta, lo que provoca que no exista subordinación sino colaboración y coordinación entre ellos; 3. La facultad de los órganos federales y de las entidades de expedir disposiciones jurídicas con una vigencia espacial circunscrita, los primeros a todo el territorio nacional, y los segundos a su propio territorio, lo que ocasiona la coexistencia de dos órdenes normativos diversos dentro de un mismo ámbito espacial.

Una vez anotadas las características, diremos ahora que la diferencia esencial entre ambas formas de Estado radica en que en el unitario existe un solo poder, el central, quien ejerce en exclusiva la soberanía en todo el territorio nacional; mientras que en el federado hablamos de un descentralización; coexisten en el mismo espacio territorial dos órdenes de Gobierno que comparten el ejercicio de la soberanía en su

---

<sup>545</sup> Burgoa O. Ignacio, ob. cit. p. 407.

<sup>546</sup> Existen tres sistemas para la distribución de competencias: 1) La enumeración de las atribuciones que se asignan a los órganos federales y también la especificación de las facultades de las autoridades locales; 2) Incluir en la Constitución el listado de las atribuciones de las autoridades federales y dejar reservada a los órganos estatales la competencia de todo aquello que no se haya señalado para el orden federal; y 3) Enumerar en la carta fundamental las facultades que integran el ámbito competencial de los órganos estatales y dejar sentado que la competencia residual corresponde a la federación.

respectivo espacio competencial, de conformidad a lo establecido en el propio pacto o en la Constitución.

Ahora bien, dijimos al principio de este apartado que la forma de Estado Federal no se estorba en absoluto con la forma de Gobierno parlamentario, y señalamos que Alemania es la muestra tangible de ello; por tanto, aquí expondremos sucintamente el régimen alemán, en el que interactúan de manera por demás adecuada el parlamentarismo y el federalismo. Veamos:

Alemania es una república federal con interacción cercana entre el gobierno federal a nivel nacional y los 16 gobiernos estatales a nivel regional. Esta interacción está institucionalizada en diversas áreas, incluyendo el proceso de legislación y escrutinio parlamentario. Hay dos cuerpos legislativos a nivel federal: el Bundestag (La Dieta Federal) y el Bundesrat (Consejo Federal). Ambos pueden iniciar la legislación [...] El Bundestag es directamente electo por el pueblo y representa el principio del gobierno parlamentario: el canciller federal es escogido por el Bundestag y responde a él. El Bundesrat, por contraste, es de hecho de la rama ejecutiva. Está conformado por delegados (ministros Lander o servidores públicos) enviados por los gobiernos estatales de quienes reciben sus instrucciones<sup>547</sup>.

Con la participación de los Lander en el proceso de formación del orden jurídico federal, a través del Bundesrat (Consejo Federal), se colma uno de los principios federalistas: el de la participación de las partes integrantes de la federación en el proceso de construcción de la voluntad general, esto es, en la creación de las disposiciones que tendrán una vigencia espacial circunscrita a todo el territorio nacional a través de representantes electos o designados por ellos mismos.

Ahora bien, la Ley Fundamental alemana prevé el hecho de que los Lander tengan una Constitución local, sólo que ésta deberá responder a los principios del Estado de Derecho Republicano, Democrático y Social en el sentido que establece la Ley Fundamental. Además, en los Lander, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas (artículo 28), lo que viene a sentar las bases para la estructuración del otro orden de Gobierno, el local, de los representantes dentro de éste y de la expedición de las disposiciones que tendrán una vigencia espacial circunscrita al territorio de cada Lander.

---

<sup>547</sup> Norton Philip, ob., cit., p. 51-53

Ante la coexistencia de dos ordenamientos jurídicos, el artículo 31 de la Constitución de Alemania determina que el Derecho Federal prevalecerá sobre el derecho de los Estados, con lo queda determinado el orden jerárquico normativo en favor del Federal, evitando así posibles conflictos de leyes.

En este mismo sentido, los Estados tiene el derecho a legislar, pero con la limitante de que podrán hacerlo de manera residual, es decir, en la medida en que la Ley Fundamental no confiera potestades legislativas a la Federación. En cuanto a la distribución de competencias por materia, la Constitución alemana establece la facultad exclusiva y la concurrente (artículo 70). En efecto, el artículo 71 dispone que los Estados tendrán competencia para legislar sólo cuando y en la medida en que una Ley Federal les haya facultado expresamente para ello; y el 72 señala:

En el ámbito de la legislación concurrente, los Lander tienen la facultad de legislar mientras y en cuanto la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.

En este ámbito, la Federación tiene el derecho de legislar siempre que y en cuanto exista la necesidad de una regulación legislativa federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado.

Por ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2, pueda ser reemplazada por la legislación de los Lander.

Asimismo, la Constitución enumera las materias exclusivas de la federación y las concurrentes, así como el procedimiento que habrá de agotarse para que tengan vigencia las leyes federales, considerando la intervención de los Estados a través del Consejo Federal.

Como se puede apreciar, la forma de Estado Federal y la forma de Gobierno parlamentario pueden sin mayor problema coexistir; el posible conflicto que pudiera argumentarse en cuanto a la existencia de entidades autónomas queda zanjado con una eficiente distribución de competencias en la que se deje a salvo tal autonomía, a la vez que quedan sujetos a una directriz Federal en ciertas materias que son de interés general para el Estado.

## 5.7 El régimen semi-presidencialista

### 5.7.1 Naturaleza

El semipresidencialismo es un régimen de Gobierno que ha sido considerado por muchos teóricos como mixto, toda vez que tiene, según establecen, características del parlamentario y del presidencial. Sin embargo, el semipresidencialismo posee particularidades muy específicas que lo hacen alcanzar el estatus de forma de Gobierno autónoma e independiente de las otras. El hecho de que el Poder Ejecutivo se comparta por un jefe de Estado y por un jefe de Gobierno que puede ser elegido por el Parlamento y que exista un presidente, no son razones suficientes como para considerarlo un híbrido de aquellos, tal y como lo veremos a continuación.

Por principio de cuentas diremos que con el término semipresidencialismo “se designa a un sistema político en el que un presidente elegido por sufragio universal coexiste con un primer ministro y un gabinete responsables ante la asamblea legislativa”<sup>548</sup>. Lo anterior representa lo que para Giovanni Sartori<sup>549</sup> es el común denominador del semipresidencialismo: que el presidente es electo popularmente, o al menos, no lo es por el Parlamento. Por lo que respecta al primer ministro y al gabinete, uno y otro son nombrados o ratificados por la asamblea legislativa o Parlamento, de ahí la subsidiariedad, y ambos cohabitan en el Poder Ejecutivo.

Entonces, bajo este régimen tenemos un funcionamiento dual del Ejecutivo, solo que a diferencia del parlamentario aquí hablamos de una diarquía; ambos ejercen de hecho y de derecho el poder, uno y otro lo comparten como un mecanismo de funcionamiento del propio Gobierno. En efecto, “el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a la vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo”<sup>550</sup>.

Es justamente aquí en donde radica la esencia del sistema: en el apoyo y confianza que debe imperar entre el Ejecutivo, entre ambos, y con el Legislativo, ambos, lo que en los hechos se logra por el origen y legitimidad diversa que poseen. Veamos:

---

<sup>548</sup> [En línea: 19/05/2015] Disponible en: <http://www.gestiopolis.com/el-sistema-semipresidencialista/>

<sup>549</sup> Sartori Giovanni, ob., cit., p. 136

<sup>550</sup> *Ídem.*

El Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado -el presidente de la República- y un jefe de gobierno -o primer ministro-. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la República nombra a este último, en efecto, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento. De este modo, si bien en el origen del jefe de gobierno se encuentra la confianza simultánea del jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria, en la práctica su permanencia depende casi exclusivamente de esa mayoría<sup>551</sup>.

Al existir tales formas de designación y nombramiento es muy viable que opere una comunión entre los órganos que dirigen al Estado; el jefe de Estado y el Parlamento tienen legitimidad popular; aquél puede proponer al jefe de Gobierno y éste lo aprueba, sostiene y apoya; o el presidente lo puede designar de entre los miembros del partido mayoritario en el Parlamento, lo que significa que contará con el apoyo de la mayoría parlamentaria, así que transitará sin mayores estorbos durante el tiempo que logre tener la confianza de ambos.

Debo destacar que el presupuesto indispensable para alcanzar la comunión de que hacíamos mención en el apartado anterior lo son las coaliciones de Gobierno de que hablamos en el capítulo anterior. Aun y cuando un partido político obtenga en el proceso electoral mayoría en el Parlamento y la presidencia, tiene que hacer coaliciones para un Gobierno más eficiente, amén de que hoy en día las tendencias electorales apuntan hacia sistemas pluripartidistas por lo que difícilmente alguno logrará tener una mayoría que le permita gobernar sin los otros partidos.

Así las cosas, tomando como soporte lo hasta aquí expuesto podemos considerar que un régimen semipresidencialista es aquel en el que el Poder Ejecutivo está dividido en una diarquía, con un jefe de Estado electo por sufragio popular y con un jefe de Gobierno que puede ser designado por aquel o por el Parlamento, pero siempre con la anuencia de la mayoría parlamentaria.

### **5.7.2 Características**

Las características del régimen semipresidencialista se desprenden de su misma naturaleza, y son, esencialmente: 1. La dualidad y diarquía en el Poder Ejecutivo; y 2. Que el presidente es electo popularmente y el jefe de Gobierno es designado con

---

<sup>551</sup>

la intervención de éste y del Parlamento. Para los efectos del presente trabajo expondremos lo que se desgaja de esa dualidad y diarquía.

Comenzaremos conceptualizando los vocablos “dual” y “diarquía”, que dicho sea de paso no significan lo mismo. El diccionario de la Real Academia Española establece: Dual: “Que reúne dos caracteres o fenómenos distintos”; Diarquía: “Gobierno simultaneo de dos reyes. Autoridad dividida y ejercida simultáneamente entre dos personas, dos instituciones o dos poderes”.

Traslademos lo anterior a las formas de Gobierno. Un Gobierno puede estar conformado por dos órganos (dual), lo que no significa necesariamente que en los hechos ambos gobiernen. Pueden cohabitar, pero solo uno ejerce el poder. En el parlamentarismo clásico el jefe de Estado tiene funciones más bien protocolarias, no gobierna propiamente. Ahora, cuando decimos que el Gobierno se constituye como una diarquía, entonces sí que de hecho y de derecho gobiernan los dos que cohabitan y comparten el poder.

En este mismo orden de ideas, la dualidad diárquica que por esencia se presenta en el régimen en estudio provoca que exista una división de funciones dentro de un mismo poder, lo que aunado a la injerencia y participación que tiene el Parlamento o Asamblea Legislativa en cualquier forma de Gobierno, hace que las interrelaciones se vuelvan asimétricas.

El primer ministro está comprometido en la lucha política cotidiana, de la cual está exento el presidente. El jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna. Por ello, desempeña una función de árbitro. El jefe de Estado tiene como función primordial garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, y dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. Por otro lado, existe el Parlamento organizado en dos cámaras. Ambos surgen del sufragio universal: el Parlamento no depende del jefe de Estado en términos de su elección, ni el jefe de Estado depende del Parlamento. El gobierno surge de la Asamblea Nacional, que puede ser disuelta por el presidente de la República<sup>552</sup>.

Tal asimetría representa que quedará perfectamente delimitado quien hará las funciones administrativas y quien las políticas, evitándose así que la administración interfiera en el ámbito de la política o viceversa. Con tal delimitación quedarían zanjados los conflictos que suelen presentarse en el régimen presidencial al

---

<sup>552</sup> *Ídem.*

momento de tomar decisiones por la no separación de las funciones, tal y como lo señalamos en el apartado 5.4.

Así entonces, bajo este régimen, el Presidente puede desarrollar, por su misma naturaleza de origen, las actividades políticas y de representación del Estado. Rafael Martínez<sup>553</sup> considera, a propósito del Presidente de Francia, que el Presidente de la República cumple la función de símbolo político, y como tal, es un árbitro moderador de los tres poderes del Estado. Además, la legitimidad popular le alcanza al Presidente francés para tener, en opinión del autor en comento, un plus competencial que le acerca al presidencialismo tradicional. Efectivamente, en Francia, el Presidente tiene ciertas facultades constitucionales que son más propias de un régimen presidencial:

Nombramiento del Primer Ministro [y de los demás miembros del Gobierno] y presidencia del Consejo de ministros, poder de convocatorias de sesiones parlamentarias extraordinarias, poder de disolución anticipada del Parlamento, capacidad de iniciativa legislativa, dirección de las relaciones exteriores, poderes excepcionales en caso de crisis, legitimación activa para plantear la inconstitucionalidad de normas ante la Corte Constitucional, mando supremo de las Fuerzas Armadas, nombramiento de altos cargos de la Administración, convocatoria de referéndum<sup>554</sup>.

Por lo que respecta a la otra pieza que comparte el Ejecutivo, al jefe de Gobierno, su función es eminentemente de Gobierno, esto es, de realizar aquellos actos de naturaleza eminentemente administrativa para conducir, para dirigir al Estado, situación que fue estudiada ya en el apartado 5.4, así que en obvia de circunstancias téngase por reproducido lo señalado entonces.

Ahora, es importante advertir que la naturaleza misma del procedimiento de designación del jefe de Gobierno facilita sobremanera su función. Veamos. En términos generales puede ser designado: 1. Por el Parlamento a propuesta del jefe de Estado (Alemania); y 2. Por el Presidente (Francia). De ambas formas, la primera garantiza que el jefe de Gobierno pueda transitar sin mayores complicaciones en la conducción del país mientras tenga la confianza del Parlamento y del Presidente, porque aquí también opera el voto de censura que ya estudiamos; mientras que la

<sup>553</sup> Martínez, Rafael. El semipresidencialismo: estudio comparado. Universitat de Barcelona. Working Paper n. 154. Barcelona 1998. [En línea: 30/05/2015] Disponible en: [http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_154.pdf](http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_154.pdf)

<sup>554</sup> *Idem.*

segunda puede resultar muy conveniente cuando hay un escenario en el que el Presidente no cuente con mayoría en la Asamblea Legislativa y se haga necesario conformar un Gobierno de coalición, entonces la jefatura de Gobierno resultaría ser una concesión muy atractiva como para conformar el pacto que construya una mayoría legislativa que haga tersa la relación entre los poderes del Estado.

## **5.8 El semipresidencialismo, un estudio comparativo**

### **5.8.1 Francia**

A partir de 1958 la República francesa adoptó como forma de Gobierno el semipresidencialismo, esto es, se constituyó con un Presidente electo popularmente y con un Primer Ministro designado por aquel y responsable ante un Parlamento. Tal estructuración representa para muchos teóricos, Sartori uno de ellos, algo así como el prototipo del sistema semipresidencialista.

Es importante mencionar que la implantación de tal régimen obedeció a la necesidad de encontrar un sistema de Gobierno que lograra establecer un equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Desde la desaparición de la monarquía absoluta, Francia se ha dedicado sin interrupción a la búsqueda de una forma de gobierno capaz de asegurar el equilibrio en las relaciones entre la autoridad ejecutiva y los cuerpos deliberantes, entre el gobierno y el Parlamento. Ese equilibrio no fue alcanzado sino en raras ocasiones. Apenas nacida a las instituciones liberales, soñadas en el siglo XVIII por tantos espíritus generosos, Francia se vio precipitada a una serie de guerras ininterrumpidas durante casi veinticinco años [...] Solamente después de la aprobación de las leyes constitucionales de 1875 adquiere firmeza [la III República] y se abre para Francia una era de estabilidad en el terreno político [...] <sup>555</sup>.

Sin embargo, la estabilidad lograda con la III República no perduró por mucho tiempo; los poderes Ejecutivo y Legislativo comenzaron a dar bandazos por el desgaste natural del sistema. En efecto, “el Parlamento, tan pronto se entregaba a una verdadera orgía en el exterminio de ministerios (23 crisis entre 1930 y 1938), como se abandonaba en manos del Gobierno otorgándole el poder de legislar mediante decretos-leyes”<sup>556</sup>. Esta inconsistente situación detonó en una nueva Constitución, la de 1946, en una IV República, y en un nuevo régimen; se regresó al

---

<sup>555</sup> Hubert Lucien. *La Constitución de la V República Francesa*. Madrid: Escuela de Funcionarios Internacionales, 1960. p. 8

<sup>556</sup> *Ibidem*, p. 10

asambleísmo como una manera de terminar con el autoritarismo del Gobierno de Vichy y con el uso de los decretos-leyes que habían caracterizado la III República<sup>557</sup>. Ya dentro de la IV República, la que duró doce años, las cosas no fueron mejores a las anteriores; el Legislativo hizo sentir y con mucho su preeminencia. Los miembros del Gobierno eran considerados, en realidad, simples delegados de la Asamblea en el Ejecutivo, además, eran frecuentemente revocados. Los gabinetes arrastraban una vida precaria, obligados a concentrarse en la preocupación de su sostenimiento, reducidos con excesiva frecuencia a una inmovilidad generadora de impotencia<sup>558</sup>. Así pues, el Parlamento hacía válido su poder y lo ejercía para su beneficio propio y en detrimento del principio de equilibrio de poderes.

Así las cosas, lo anteriormente expuesto es una prueba tangible de la necesidad de instrumentar un eficiente sistema de pesos y contra-pesos debidamente constitucionalizado en el ejercicio del poder, para con ello evitar que algún poder constituido incline el fiel de la balanza en su favor y abuse de él; o bien, que surjan disputas estériles desde una perspectiva de evolución del Estado, por las obvias resistencias que van a presentarse entre los poderes que intentaran a toda costa menguar la fuerza del otro, lo que sin duda va en detrimento de cualquier régimen de Gobierno que se precie de ser democrático.

Ya para 1958 el régimen vigente había dado de sí, esto es, Francia se encontraba en la antesala de otra crisis política, agravada por otra social: el golpe militar dado en Argelia por la descolonización del territorio francés, la amenaza de guerra civil y la crisis producida por la dimisión del Gobierno, incapaz de afrontar la situación. Así entonces, el Presidente de la República René Coty, encarga la formación de un nuevo Gobierno al General De Gaulle, quien desde el primer momento manifiesta su intención de romper con esa deriva asamblearia y fortalecer la capacidad de gestión del Poder Ejecutivo para que asuma, desde una fuerte legitimidad, la dirección política del país<sup>559</sup>.

Fue entonces que la Constitución de 1958 estableció que Francia sería una República, organizada con un Poder Ejecutivo depositado en un Presidente como

---

<sup>557</sup> *Ídem.*

<sup>558</sup> *Ibidem*, p. 12

<sup>559</sup> Fernández-Miranda Campoamor, Carmen/Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, ob., cit., p. 211-212

jefe de Estado electo por sufragio universal cada cinco años y con facultades más amplias que las convencionales, como: presidir el Consejo de Ministros, nombrar y cesar al Primer Ministro, disolver a la asamblea Nacional, convocar a refrendos, etc. También dispone de un Primer Ministro como cabeza de Gobierno y responsable ante el Parlamento, que se divide a su vez en una Asamblea Nacional y en un Senado.

Con tal estructuración el General De Gaulle intentaba, dicho en sus propias palabras:

Que el país pueda ser efectivamente dirigido por aquellos a quienes él dé su mandato y la confianza vivificadora de la legitimidad. Que haya, por encima de las luchas políticas, un árbitro nacional, elegido por los ciudadanos que ostenten un mandato público, encargado de asegurar el funcionamiento regular de las instituciones, con derecho a recurrir al juicio del pueblo soberano y que, en caso de extremo peligro, garantice la independencia, el honor y la integridad de Francia y el bien de la República. Que exista un Gobierno para gobernar, a quien se dé tiempo y posibilidad de hacerlo, que no se desvíe hacia ninguna otra cuestión y que, por eso mismo, merezca la adhesión del país. Que exista un parlamento destinado a representar la voluntad política de la nación, votar las leyes y controlar al ejecutivo, sin pretender salirse de su papel. Que Gobierno y Parlamento colaboren, pero queden separados en cuanto a sus responsabilidades y que ningún miembro de uno pueda serlo, simultáneamente del otro. Tal es la estructura equilibrada que debe revestir el poder; el resto dependerá de los hombres<sup>560</sup>.

Pudiéramos concluir que la teleología de la forma de Gobierno de la República francesa es: 1. Una soberanía popular efectiva para elegir y participar directamente en los menesteres públicos; 2. La existencia de un ente con capacidad y facultades para garantizar el funcionamiento del sistema por medio del arbitraje político, el cual irá por encima de cualquier lucha ajena a los intereses del pueblo; 3. Un Gobierno que cuente con el tiempo para gobernar; 4. Un Parlamento que represente la voluntad de la Nación; 5. Colaboración entre los poderes; 6. Separación de responsabilidades; y 7. Equilibrio del poder.

### **5.8.2 Chile**

El régimen semipresidencialista también es una opción válida en América Latina, a pesar de que no son pocas las voces que se niegan a la posibilidad de implementar un régimen diferente al presidencialista, bajo el pueril argumento de que la tradición y

---

<sup>560</sup> Hubert Lucien, ob., cit., p. 31

cultura de los Latinoamericanos se ha cimentado en las instituciones que le son propias al presidencialismo, haciendo pues -dicen algunos-, inviable cualquier otra forma de Gobierno.

Humberto Nogueira<sup>561</sup>, a propósito de Chile, considera más o menos lo mismo: que la tradición y cultura nacional chilenas no permiten pensar en el establecimiento de un régimen parlamentario monista, pero también señala que no se debe pensar solamente en el establecimiento de un Ministro como jefe de Gabinete en el cual el Presidente delegue algunas funciones, vamos, que no sea un mero maquillaje o retoque artificial. El autor en comento se decanta por un cambio profundo que “toque” la estructura del Poder Ejecutivo y las relaciones jurídico políticas entre el Ejecutivo y el Parlamento. Con ello –señala-, está en juego la democracia que se quiere construir y la consolidación del país.

La visión de Nogueira es congruente con la necesidad que tienen los países de América Latina: llevar a cabo una reforma que realmente “toque” al Ejecutivo, entendiendo la expresión en el sentido de lograr equilibrarlo con los otros poderes. Ya en el apartado 4.1.3 expusimos las razones que provocaron la deformación del sistema presidencialista en América Latina, las cuales podemos englobar en que los presidentes tienen facultades tan amplias que los hacen sobrepasar incluso las señaladas en el texto constitucional; México verbigracia.

Por otro lado, Nogueira piensa que el semipresidencialismo tiene la característica de conformar, a diferencia del presidencial, gobiernos fuertes, no por concentrar demasiadas atribuciones sino porque tiene el apoyo político suficiente para realizar efectivamente su programa de Gobierno<sup>562</sup>.

El argumento anterior es fácilmente explicable por la naturaleza misma de los sistemas: en el semipresidencialista existe una clara división de funciones entre el jefe de Estado y el jefe de Gobierno o Primer Ministro, quien además tiene el apoyo del Parlamento para que el proyecto gubernamental transite sin mayores complicaciones; mientras que en el presidencial no existe tal división, el Presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno, amén de que pudiera no tener mayoría en el

---

<sup>561</sup> Comisión andina de juristas. *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Perú. 1993. p. 85-87

<sup>562</sup> *Ídem*.

Legislativo, lo que en el extremo provocará que su programa de Gobierno camine sí, y sólo si logra tener mayoría o consigue el apoyo en la Asamblea Legislativa.

Para Humberto Nogueira:

El régimen semipresidencial elimina la rigidez del presidencialismo con su grave secuela de bloqueos de poder y crisis, al establecer un Ejecutivo dual, es decir, con dos órganos, el Presidente de la República, quien como figura tradicional enraizada en nuestra cultura, asume el rol de Jefe de Estado, integrador de la nación, garante del funcionamiento regular de la institución democrática, regulador y árbitro del régimen político; y un Primer Ministro y un gabinete, cuya tarea es realizar el programa de gobierno, para lo cual requiere contar con el nombramiento del Presidente de la República y el apoyo o tolerancia de la Cámara de Diputados o del Congreso<sup>563</sup>.

Desde tal perspectiva el semipresidencialismo sería, no sólo para Chile sino para cualquier régimen presidencialista, una opción para salir de las crisis que se provocan por las disputas por el poder político porque sustituye el rol heliocéntrico del Presidente por otro: garante y árbitro de la democracia y del régimen. Aunado a lo anterior, la existencia de un Primer Ministro y gabinete que cuenten con el apoyo y tolerancia del Parlamento garantizaría menores fricciones y disputas, y por ende desgaste político entre los actores políticos, lo que redundará en un mejor Gobierno.

De regreso a la propuesta de Noriega para Chile; las facultades de nombramiento, remoción y disolución de la Cámara de Diputados estarían sujetas a procedimientos democráticos y de consenso, amén que deben operarse si, y solo si existen conflictos. Así pues, en la idea de Noriega el Presidente tendría facultades de nombramiento del Primer Ministro previa consulta con los líderes de los principales partidos con representación en la Cámara; y de remoción, solo en caso de conflicto grave con la Cámara de Diputados, la cual sólo podrá ser disuelta con el objeto de solucionar un conflicto grave de ésta con el Gobierno<sup>564</sup>.

Siguiendo la lógica del sistema, los asuntos propios del Gobierno estarían encomendados al Primer Ministro y a los ministros, los cuales serían responsables ante el Presidente y ante la Cámara de Diputados. Los ministros serían responsables ante el Primer Ministro quien podría removerlos.

---

<sup>563</sup> *Ibidem*, p. 88

<sup>564</sup> *Ibidem*, p. 94

La solida propuesta de Humberto Nogueira no ha llegado a cristalizarse, Chile tiene por disposición constitucional un sistema presidencialista, en el que el Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

No obstante lo anterior, sirva la propuesta de Humberto Nogueira para mostrar que también hay quienes se decantan por un régimen semipresidencialista para los países de América Latina. La teleología del sistema es clara: lograr el equilibrio entre los poderes públicos a través de contrapesos constitucionales y separar las funciones administrativas de las políticas para un desarrollo armónico de las actividades de Gobierno, lo que le vendría muy bien a muchos países Latinoamericanos, incluido México por supuesto.

## CONCLUSIONES

El sistema político mexicano, considerado en una doble vertiente: primero, como conjunto de mecanismos, formas y procedimientos que organizan y estructuran al llamado poder público; y segundo, como serie de instituciones y principios que rigen el actuar de los órganos o instancias públicas al momento de materializar su delegada potestad soberana para la existencia y funcionamiento del Estado mismo, requiere de una reforma que lo haga acorde a la realidad política que se vive en nuestro país, esto es, se necesita de una transformación integral que lo haga eficiente.

Para la cabal consecución de lo anterior es menester, lo señalamos en el trabajo de investigación, provocar una revolución en los conceptos y en las ideas de los directamente inmersos en la operación y funcionamiento del sistema político: los gobernantes, los partidos políticos y los ciudadanos. El Estado es un todo integral que para funcionar adecuadamente requiere que los engranajes que lo componen y lo hacen moverse estén alineados hacia el objetivo o fin determinado, objetivos y fines que sin duda fueron definidos con anterioridad a su existencia. Así pues, los engranajes son el medio necesario para la consecución del fin, así que van a ser contruidos o reconstruidos, en función de la naturaleza del objetivo planteado.

Así entonces, debemos considerar que uno de los presupuestos indispensables, y hasta cierto punto lógico para el adecuado funcionamiento de un régimen de Gobierno, es que los mecanismos, formas, procedimientos, instituciones y principios contenidos como esencia en el propio sistema sean congruentes con la realidad económica, política y social que intentan regular, amén de que sean conocidos y entendidos por los ciudadanos que están sujetos a ellos, para que así exista un adecuado ejercicio de los mismos; de no ser así, estaríamos en presencia de un sistema deficiente, incluso hasta se podría tildar de fallido, y entonces se diría con razón que el Estado mismo está roto.

La hipótesis anterior se actualiza plenamente en el caso de México, quien desde su nacimiento como entidad soberana el 5 de octubre de 1824 adoptó como forma de Gobierno la República, Representativa y Popular, entendiendo esta última expresión como una acepción de democrática. Huelga decir que el Estado mexicano está

estructurado prácticamente desde entonces como una República presidencialista, democrática, bajo un sistema representativo, con una división tripartita de poderes y con instituciones que intentan ser acordes con esa forma de Gobierno; pero también es cierto que existe una palmaria incongruencia entre los principios y postulados teóricos que por excelencia soportan el régimen adoptado, y la realidad económica, política y social que se produce en el país como consecuencia del ejercicio simulado de un régimen que ha sido alterado a conveniencia por las distintas fuerzas políticas en el país.

A lo largo del presente trabajo de investigación observamos como el origen del Estado está muy bien determinado, a pesar de las múltiples teorías que intentan explicar su génesis, y es: el satisfacer la necesidad que tiene toda sociedad de organizarse, tanto en lo social y político, como en lo económico y cultural, bajo ciertos parámetros conductuales que necesariamente habrán de observar los miembros de esa sociedad al momento de desplegar su quehacer como gobernantes y como gobernados. Sólo de este modo se podrá acceder a la materialización del fin último del Estado: el bien común, entendiendo la alocución, lo señalamos también en la investigación, como la mínima satisfacción de los derechos fundamentales.

Ahora bien, sabemos que los parámetros conductuales están contenidos en las mismas disposiciones normativas que provienen de manera natural de la forma de Gobierno que se implementa, así que los comportamientos quedan sujetos a las prescripciones establecidas en el Derecho. Es oportuno señalar que la voz "Derecho" se emplea en un doble significado: como norma y como valor. La acotación se hace porque no debemos perder de vista que cualquier forma de Gobierno tiene un doble contenido: uno, el jurídico, y el otro, el axiológico; ambos son vitales para el adecuado despliegue de los mecanismos, formas, procedimientos, instituciones y principios emanados y dispuestos en él como directriz del ser y en el hacer.

No obstante lo anterior, en México ha fracasado el sincretismo entre los principios teóricos contenidos en el régimen y las formas que en la práctica se han generado, cayendo incluso en una flagrante deformación del sistema; el presidencialismo es una prueba tangible de ello. Lo anterior se sostiene aún y cuando se tiene plena conciencia de que no existe un modelo puro, esto es, de que no hay un cartabón en

el que pueda endosarse la estructura de un Estado; pero también entendemos que hay principios básicos que son insoslayables, los que deben observarse necesariamente para no trastornar el modelo hasta su degeneración, como ocurre, insisto, en el Estado mexicano.

Es importante traer a colación lo que sostuvimos en reiteradas ocasiones en el trabajo de investigación: esa deformación provoca entre los ciudadanos mexicanos una percepción, por demás justificada, dicho sea de paso, de que opera un flagrante incumplimiento no solo a las leyes, que ya de por sí es grave, sino también a los fines institucionales marcados por la misma estructura de Gobierno. Así entonces, el aparente seguimiento, o la no sujeción de los poderes públicos a las leyes y al Derecho, está provocando lo que Luigi Ferrajoli denomina como “crisis del principio de legalidad”, así que por simple reflejo se colige que también están en crisis los principios y fundamentos de la República democrática y presidencialista.

Para entender lo aquí expuesto es preciso remitirnos a la investigación, de donde se desprende de manera por demás evidente que el sistema político mexicano está dividido en tres etapas a saber: la primera que va del surgimiento de México como Estado en 1824, al momento en que las circunstancias políticas provocaron que se mutara por un sistema de partido hegemónico, lo que sucedió en 1929 cuando surge un partido de Gobierno: el Nacional Revolucionario. La segunda etapa comprende de 1929 a la extinción del sistema de partido hegemónico, lo que ocurrió en 1997, cuando el partido oficial, ahora denominado Partido Revolucionario Institucional, deja de tener tal condición por perder la mayoría en el Congreso de la Unión. La tercera etapa, que es en la que estamos, inició en 1997, que es cuando los escenarios políticos cambian, precisamente porque el régimen presidencialista, soportado en un sistema de partido hegemónico feneció.

Así pues, todo estaba dispuesto para virar a un sistema multipartidista y a gobiernos de coalición, las condiciones y el entramado político estaban dispuestos para ello, pero lamentablemente en el transitar esto no ocurrió, tal y como lo señalamos oportunamente en la investigación; se hizo un brusco viraje hacia la deformación del sistema de partidos, nos encaminamos rumbo a la partidocracia.

Pero detengámonos un poco. El signo distintivo que imperó en las dos primeras etapas fue, por una parte, una inadecuada división de poderes, tanto en su aspecto formal como en el material, circunstancia que provocó un marcado desequilibrio en el ejercicio del poder por la preeminencia que el Ejecutivo, léase el Presidente de la República, tuvo sobre los poderes Legislativo y Judicial, a tal grado que se acuñó un significado peyorativo al término “presidencialismo”, tal y como lo vimos en el cuerpo del trabajo de investigación. Por otra parte hubo una nula participación ciudadana, esto por diferentes razones, pero las podemos englobar en dos: 1. No existían mecanismos de democracia directa y, 2. El grupo en el poder se empeñó en cultivar la abulia y el desdén ciudadano, a grado tal de que no existe una mínima cultura política que garantice un hacer ciudadano prudente y razonado.

Ahora sí, abordemos la etapa en la que nos encontramos, en la tercera. De inicio diremos, con la cimentación que nos dio la investigación, que estamos padeciendo las consecuencias de una transición inacabada, la que va del presidencialismo al Gobierno de los partidos; en efecto, ahora estamos literalmente “atorados” en una disputa en la que el Presidente de la República se esfuerza por mantener el poder constitucional y metaconstitucional que ya no posee a plenitud, y los partidos políticos, quienes no han podido ejercer la fuerza, el poder que ahora tienen en el Congreso para gobernar, y no han podido porque al margen de la resistencia del Presidente, el andamiaje constitucional no está del todo diseñado para tal estado de cosas, para que los partidos gobiernen.

Es justo aquí en donde radica la idea que como eje central hizo girar la investigación realizada, y que es provocar, insisto, una reforma integral al sistema político mexicano que nos traslade en definitiva a la tercera etapa, en la que México deberá estructurarse bajo un sistema parlamentario semi-presidencialista; es el régimen que se adecua a las circunstancias y condiciones políticas imperantes en el país; es el Gobierno que hará se supere en definitiva esta intrincada fase de impasse y de disputas en la que estamos estacionados prácticamente desde 1997, logrando de paso la necesaria congruencia que debe existir entre el régimen adoptado y la realidad económica, política y social que existe en el Estado mexicano.

Ahora bien, la reforma que aquí se propone, además de modificar la forma de Gobierno por el Parlamento semipresidencialista, establece mecanismos o formas de democracia directa, con las cuales se espera que el ciudadano participe en la conducción del país, que coadyuve con su opinión en la toma de decisiones acerca de la adopción o rechazo de las políticas públicas y de la legislación que se discuten para implementarse como acciones de Gobierno. Con ello se busca superar ya en definitiva la pírrica intervención que hoy en día tiene el ciudadano mexicano promedio, circunscrita a elegir cada tres años a sus “representantes populares”.

Es oportuno mencionar que para que esta participación sea conveniente para el país es menester, primero, que el Estado mexicano cumpla con su obligación y eduque, no sólo a sus ciudadanos sino al pueblo en general bajo los lineamientos, formas y principios de la forma de Gobierno parlamentaria semi-presidencialista, para que así adquieran la cimentación suficiente y entonces sí, su intervención sea razonada y debidamente soportada; y segundo, es necesario hacer asequibles las formas y procedimientos de participación directa establecidos en la Constitución Política Federal a partir de la reforma de agosto de 2012.

En este mismo orden de ideas, debo señalar que la propuesta de reforma que aquí se hace: el establecer como régimen de Gobierno en México el Parlamento semipresidencialista, no es una idea aislada, al contrario, es un pensamiento compartido por diferentes teóricos y políticos mexicanos como una alternativa de solución a los problemas que enfrenta el sistema político mexicano; consideran que es el resorte que impulsará al Gobierno hacia la eficiencia. Veamos algunas opiniones vertidas en el coloquio “Semipresidencialismo en México: ¿salida al estancamiento del régimen?”.

Jorge Adrián Salinas Cruz, perteneciente a la red de investigadores parlamentarios de la Cámara de Diputados, sugiere transitar a un sistema de Gobierno mixto que cuente con mecanismos que son propios del sistema parlamentario, así como del presidencial, para entonces establecer un Gobierno dual, esto es, para instaurar un régimen en el que coexistan un jefe de Estado y un jefe de Gobierno; además, considera la necesidad de incorporar mecanismos de control de índole parlamentaria

y formas de democracia directa, como lo serían: la revocación de mandato, el voto de confianza, la moción de censura y el referéndum.

Por su parte, Francisco Valdez Ugalde, doctor en ciencias políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México y Director de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México (FLACSO México), sostuvo que debe avanzarse hacia un sistema representativo diferente, en el que se cambien las formas de proporcionalidad en la conformación de los órganos parlamentarios, así como refrendar la soberanía popular para redefinir el rumbo de la nación.

Gabriel Negretto, profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores en México, parte de una premisa: de la cooperación tripartita que debe existir entre el jefe de Estado, el jefe de Gobierno y el Parlamento como condición para el adecuado funcionamiento del Estado. Así, el investigador pugna porque todos los esfuerzos se encaminen en fomentar la colaboración entre los órganos de Gobierno: el Presidente, el Primer Ministro y el Parlamento, así también en cómo utilizar el gabinete para facilitar la formación de coaliciones legislativas para la producción de leyes.

Del lado de los políticos tenemos a Porfirio Muñoz Ledo, ex-presidente nacional del PRI y del PRD, ex senador y diputado federal, entre otros muchos cargos más; considera que el país, México, necesita hacer una diferenciación entre lo que es el Estado y lo que es el Gobierno para así dar fin al sistema clientelar. El actual comisionado para la Reforma Política en el Distrito Federal sostiene que el Estado mexicano está secuestrado, por lo que debe propiciarse un cambio de régimen para la recuperación del Estado.

Por su parte, Manlio Fabio Beltrones, ex-senador y diputado federal por el PRI destacó el carácter plural que vive el régimen actual como consecuencia inmediata de las reformas que en materia electoral se han suscitado. El actual presidente nacional del PRI hizo énfasis en la necesidad de reformar los instrumentos de gobernabilidad y la presidencia de la República para lograr una política pública que sea el resultado de un pacto entre las distintas fuerzas políticas en México.

Finalmente Marcelo Ebrard Casaubón, ex-jefe de Gobierno del Distrito Federal señaló que es necesario cambiar el régimen, decantándose por un sistema

semipresidencialista que está orientado a definir a un jefe de Estado y de Gobierno, de la mano de gobiernos de coalición para con ello mejorar la situación económica y social en la que se encuentra el país.

Bajo tal tamiz debemos advertir que la expresión “reforma” debe entenderse en su acepción más amplia, es decir, en la de rehacer, transformar y corregir para mejorar, en este caso el régimen de Gobierno, el actual está atrapado y contaminado por los mismos males de siempre, y que a decir de Luis Carlos Ugalde son: el clientelismo, la preeminencia de grupos de poder que lo tienen capturado y maniatado, la falta de legalidad, de un sólido Estado de Derecho y la falta de ciudadanos con valores cívicos que fueran corresponsables de darle un nuevo rumbo a la Nación.

Tomando en consideración todo lo anterior es que se hace la propuesta de reforma al sistema político mexicano, una reforma que es viable y conveniente por las siguientes razones:

Primera. La subsistencia de la figura del Presidente de la República. Si bien es cierto la propuesta toca la estructura presidencialista no la elimina, sólo la transforma, así que el impacto psicológico negativo que pudiera provocarse en el pueblo mexicano, habituado a la figura del Presidente como cabeza del país sería menor; incluso la idea es que siga siendo electo mediante sufragio universal, libre y secreto. Con la reforma el Presidente mexicano será el jefe de Estado, y como tal, tendrá, entre otras muchas funciones, dos, que son de gran importancia y trascendencia: primera, será el representante del Estado mexicano hacia afuera, y segunda, será una especie de mediador y hasta de conciliador entre el Gobierno y el Parlamento por las posibles disputas que se puedan suscitar entre ellos, con lo que los conflictos pueden ser resueltos con su intervención, evitando de este modo trasciendan a la esfera del funcionamiento del Estado mismo.

Segunda. La ruptura del carácter unipersonal del Poder Ejecutivo. Con la investigación quedó establecido que dada la naturaleza unipersonal del encargo de Presidente de la República no existen los contrapesos internos que si tienen los otros dos poderes. Efectivamente, el Poder Ejecutivo, al no ser un órgano colegiado como el Legislativo y el Judicial, adolece de equilibrios endógenos que hagan consensada y valorada la o las decisiones que se toman, por lo que generalmente emanan de la

más libre y absoluta voluntad del Presidente en turno, lo que no siempre es una buena idea. En el sistema parlamentario semipresidencialista que se propone existe en el Ejecutivo un órgano colegiado al que se le denomina Consejo, que está integrado por los ministros o secretarios de Estado, quienes son nombrados o ratificados por el Parlamento. En tal virtud, son políticamente responsables ante él. Entonces, el referido Consejo representa un verdadero contrapeso para el jefe de Gobierno al momento de tomar decisiones.

Tercera. Se asienta una diferencia específica entre política y Gobierno. En el sistema presidencial en México un individuo es el jefe de Gobierno y el jefe de Estado, lo que significa que una misma persona hace política y gobierna. Este hecho puede provocar que las decisiones de Gobierno se vean influenciadas por cuestiones de índole política y viceversa. También puede ocurrir que se dé cierta viscosidad, o incluso hasta un impasse en aquellos procedimientos que requieren la intervención o aprobación del Congreso, generado por las desavenencias o roces políticos que se susciten entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el régimen propuesto encontramos una cohabitación en el Poder Ejecutivo; por un lado hay un jefe de Gobierno y por el otro un jefe de Estado, ambos coexisten en el poder, aunque cada uno tienen facultades y funciones propias, diferentes y claramente determinadas; en otros palabras, en el régimen parlamentario semipresidencialista existen dos timones: uno para la conducción de los menesteres de Gobierno y otro para el de las políticas, circunstancia que puede abonar sustancialmente a la eficiencia del Gobierno al quedar separadas las funciones políticas de las administrativas.

Cuarta. El establecimiento de controles y límites parlamentarios a los miembros del Gobierno. Uno de los males que aqueja al sistema presidencial mexicano es la falta de mecanismos reales de control; los funcionarios de elección popular y los servidores públicos están “muy sueltos” al momento de ejercer su encargo; bajo el pueril argumento de la elección popular y de la división de poderes no rinden cuentas y se mantienen en su cargo a pesar de la ineficiencia de su gestión. En el régimen parlamentario semipresidencialista existen mecanismos que coadyuvan a mantener el control y vigilancia de los representantes de elección popular y de los órganos gubernamentales al momento en que ejercen sus funciones, son procedimientos de

naturaleza formal que tienen por objeto determinar si el actuar está apegado a las disposiciones normativas, y en el supuesto de que no sea así, imponer una sanción, pero sólo después de agotado el procedimiento respectivo. Los mecanismos de control propuestos para la reforma política en México son: 1. La moción o voto de censura para remover al Gobierno; 2. Las comisiones parlamentarias de investigación para llevar a cabo averiguaciones que determinen la posible responsabilidad por la no sujeción a la ley por parte de los miembros del Gobierno; y 3. Las preguntas e interpelaciones parlamentarias para despejar las dudas de los parlamentarios, y en su caso, cuestionar determinadas actuaciones de los miembros del Gobierno.

Quinta. El otorgamiento de la facultad de disolución anticipada del Parlamento al jefe de Estado y de Gobierno como una medida de equilibrio del poder. Señalamos a lo largo del trabajo de investigación que es muy importante tener el debido cuidado para no cargar el fiel de la balanza hacia un lado, que esta deberá mantenerse en el centro. Con este argumento es que se propone que el Presidente y el Primer Ministro ostenten una facultad similar a la que tiene el Parlamento de desaparecer al Gobierno. Así pues, se deberá concederles la facultad de disolver anticipadamente al Parlamento sí, y sólo si no deja gobernar, es decir, si no permite sin causa justificada la realización de las acciones de políticas públicas que deben llevarse a cabo. Es oportuno mencionar que tal facultad no se da en función de generar vendettas sino para mantener un equilibrio; el poder sólo se limita con poder.

Sexta. La designación del jefe de Gobierno y de los ministros o secretarios por parte del Parlamento. Sabemos que en el sistema presidencial de México la elección del Presidente y de los miembros del Congreso deriva de dos procedimientos electorales diferentes, así que cada uno tiene su propia legitimidad popular. Esta circunstancia puede detonar en enfrentamientos y en la falta de apoyo por parte de las diversas fuerzas políticas para la construcción y puesta en marcha de un programa de Gobierno. Bajo el modelo que aquí se propone no vamos a encontrar tal dificultad; el jefe y la estructura de Gobierno son designados por el Parlamento, así que tienen el apoyo (deben tenerlo para estar en el cargo) suficiente para que el programa se establezca y desarrolle sin mayores contratiempos. Además, el Parlamento,

mantendrá la confianza en el Gobierno sí, y sólo si el programa de Gobierno es aceptado y se desarrolla a cabalidad, pero sobre todo, si sus miembros se apegan a las disposiciones normativas que para el efecto se establezcan en el Derecho.

Séptima. La conformación de gobiernos de coalición. En el régimen presidencial difícilmente nos vamos a encontrar con que los partidos políticos construyan coaliciones de Gobierno, por lo general establecen un sistema electoral mixto: el de mayoría y el de representación proporcional; dicho en otros términos, le apuestan a que un partido gane la mayoría que necesita para gobernar sin necesidad de hacer siquiera acuerdos con otros partidos, los que obtienen por la regla de la representación proporcional algunos escaños, pero sin que se ponga en riesgo la mayoría obtenida por el partido en el Gobierno. No obstante lo anterior, en México a partir de 1997 ya no ha ocurrido de esta manera, gradualmente el Congreso se ha ido fragmentando en grupos sin que exista uno que tenga mayoría absoluta. En el régimen que se propone los Gobiernos de coalición no son una regla pero si una costumbre que se soporta en el hecho de que son los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios quienes gobiernan, entonces necesariamente deben hacer pactos o acuerdos entre ellos para designar, verbigracia, al jefe de Gobierno, para iniciar un procedimiento de voto de censura, o para aprobar el programa de Gobierno.

Octava. El surgimiento de políticas públicas que se convierten en programas de Gobierno de largo plazo. En el trabajo de investigación quedo asentado que una de las diferencias entre la forma de Gobierno presidencialista y la parlamentaria es la duración del Gobierno; mientras en el primero está determinado, seis años en el caso de México, en la segunda es indeterminada, su duración depende de la confianza del Parlamento. Bajo tal tamiz, las políticas públicas en el sistema presidencial mexicano tienen una vigencia prácticamente estipulada de seis años, es decir, los programas de Gobierno nacen y mueren con la persona del Presidente. Lo anterior significa que cada sexenio se reinicia las referidas políticas públicas, circunstancia que provoca una nueva puesta en marcha de un programa de Gobierno, que nunca termina porque cada seis años arranca uno diferente. En la propuesta de régimen que se hace para México, las políticas públicas no tienen una vida específica por la sencilla

razón de que no se crean para una persona ni para un tiempo determinado, al contrario, se crean para el programa político de los partidos, quienes tienen una existencia perene en el Gobierno, entonces, las políticas públicas son desde luego indeterminadas al igual que el programa con el que van a gobernar.

Novena. La reconceptualización de los partidos políticos. Uno de los axiomas establecidos dentro de la investigación fue que los partidos políticos en México carecen de credibilidad; con el estudio de su origen quedó demostrado que su aparición no obedeció a la consecución de tendencias democratizadoras, por el contrario, surgieron como una medida para mantener el poder y para controlar a la población que dividida en sectores políticos amenazaba la estabilidad del grupo en el poder. Ahora bien, sabemos que el sistema propuesto se soporta precisamente en los partidos, así que opera dentro de la reforma un espacio para el rediseño de estos institutos políticos. Se plantea, verbigracia, incrementar el porcentaje de votación para que puedan acceder al registro, que se conviertan en promotores de la cultura política, que puedan ser tildados de inconstitucionales cuando caminan en sentido opuesto al de los principios y postulados consagrados en la Constitución, como parte inherente del régimen de Gobierno parlamentario semipresidencialista, que se conviertan en verdaderos puentes de comunicación entre la sociedad y el Gobierno para que las necesidades de aquella sean conocidos por éste; y para que los programas de Gobierno tengan eco en la gente para fomentar la participación y decisión ciudadana.

Décima. Educar a la población mexicana en general bajo los lineamientos y principios contenidos como esencia en la forma de Gobierno parlamentario semipresidencialista, representativo y democrático. El éxito de cualquier reforma política estriba en que los ciudadanos asuman las nuevas disposiciones y las lleven a la práctica con el convencimiento de que emanan de un procedimiento democrático. Para lograr lo anterior es menester que posean los conocimientos mínimos indispensables para participar en la toma y puesta en marcha de las decisiones que habrán de establecerse como políticas públicas. La reforma propuesta incorpora un espacio vital para que los mexicanos asuman de una manera responsable sus obligaciones como uno de los engranajes principales dentro del sistema de Gobierno;

así entonces, se propone reformar los planes y programas de las escuelas y universidades públicas y privadas para que incorporen en la curricula tópicos relativos a los derechos y obligaciones que tienen como ciudadanos, también se formula que el Estado haga uso del tiempo de que dispone en los medios masivos de comunicación para generar programas de corte político educacional. La perspectiva es que el individuo pueda agruparse en Asambleas Vecinales Municipales para que este organizado y tenga una participación directa, manejando y ejerciendo incluso recursos públicos en beneficio de su comunidad.

Décima primera. En nada riñe con la forma de Estado Federal. Es importante señalar que la adopción del sistema parlamentario semipresidencialista no amerita la mutación del federalismo mexicano. En efecto, con la investigación concluimos que la idea de que el Parlamento es una forma de Gobierno que funciona únicamente con el centralismo es equivocada, y a guisa de ejemplo expusimos el caso de la República Federal de Alemania, quien de una manera por demás eficiente sobrelleva el sistema parlamentario dentro de una forma de Estado Federal. Analizamos que el secreto del éxito alemán, por decirlo de alguna manera, es establecer en la Constitución una rígida pero adecuada división de funciones entre la Federación y sus partes, así que en el caso de México replicaría la fórmula, amén de que el modelo también replicaría en las entidades federativas.

Así entonces, y a manera de corolario diremos que en México está dado el escenario y las condiciones para mutar a la tercera etapa, a la que pudiéramos llamar tercera República, bajo la seguridad de un sólido andamiaje que da un sistema parlamentario semipresidencialista. Las razones y argumentos expuestos a lo largo del trabajo de investigación y de lo aquí concluido son una fuerte cimentación que lo soporta.

No podemos seguir haciendo reformas de refilón que sólo benefician a los grupos en el poder, México está urgido de una transformación coherente y sistematizada que abrace a todos los sectores que forman parte integral del sistema de Gobierno. No es suficiente seguir con la tendencia de parlamentarizar el sistema presidencial que hoy tenemos, es innatural mezclar los principios que sostienen cada régimen porque en forma y esencia se contraponen, dicho en otras palabras, fracasaría el sincretismo, o

terminaríamos haciendo uno a la mexicana, con lo que se agudizarían más los problemas económicos, políticos, sociales y culturales por que seguiría la percepción de que el sistema no funciona.

Se debe ser osado y valiente para llevar a cabo un cambio de esta envergadura, no será fácil que los actores políticos renuncien o se dejen regatear las canonjías que durante años han conquistado, tampoco será sencillo lograr que un pueblo acostumbrado a vivir en el ostracismo político salga de él y se introduzca en la vorágine de los asuntos públicos sin esperar más nada que el beneficio colectivo de México. Pero eso, eso es lo menos, lo más es que jurídica, formal y materialmente la transformación de la forma de Gobierno en México a través de una reforma política integral es viable, ha quedado de sobra demostrado con la presente investigación.

Así entonces, el corolario de la presente investigación es en el sentido de que se prueba la hipótesis planteada en forma de preguntas en la introducción, precisando que el arribo a tal postura queda debidamente soportado con los argumentos jurídicos y axiológicos que ya se vertieron. Es evidente el desgaste que padece el actual régimen de Gobierno en nuestro país. Las instituciones y principios que lo sostuvieron han quedado rebasadas; los niveles de corrupción e impunidad, amén de la ineficacia del sistema político que llega incluso hasta el impasse lo demuestran.

Es por ello que sostengo la necesidad de llevar a cabo una reforma integral que transforme el actual régimen político mexicano, para con ello encausar al país en la construcción de un verdadero Estado constitucional de Derecho, en estricta observancia a lo que consagra su Ley Suprema como disposición normativa y teleológica del Estado mexicano.

Afirmo categórico que la transformación que aquí se propone es un el sentido de adoptar una forma de Gobierno parlamentaria semi-presidencialista. Analizamos ya como los controles parlamentarios son propicios para someter a una observación medida con parámetros constitucionales el quehacer de los miembros del Gobierno, a la vez que surte de herramientas al Gobierno para combatir la posible negligencia y arbitrariedad de los parlamentarios.

Asimismo acredito la hipótesis planteada respecto a lo indispensable que resulta la transformación del sistema de partidos en México, debe reconstruirse a los partidos

políticos desde sus cimientos para que estén en condiciones de llevar a cabo un Gobierno que en su esencia es conducido por ellos. La posibilidad de tildarlos de inconstitucionales es un argumento sólido para que redireccionen su perfil político y axiológico en aras de abonar en el éxito del régimen planteado.

También se prueba que es fundamental la cultura política para que la población participe de una manera razonada y coherente en el ejercicio de los menesteres que les corresponde en este nuevo ser ciudadano. Para ello afirmamos: se es ciudadano sí, y solo si se es educado (obligación del Estado) y se educa (obligación del individuo) conforme a los principios y postulados inherentes a la forma de Gobierno adoptado.

## PROPUESTAS

La reforma política del Estado mexicano implica la transformación de un estado de cosas a otro, cambios en la estructura del sistema político y normativo, pero sin perder de vista que la consolidación del régimen se alcanzará sí, y sólo si se produce una metamorfosis en el receptor final de la reforma, en el ciudadano, quien debe comprender el significado de vivir bajo una República parlamentaria semi-presidencialista.

Es importante mencionar que las reformas políticas que se han sucedido en los últimos cincuenta y dos años no han sido eficaces porque no han atendido al ciudadano, quien dicho sea de paso, adolece de cultura política. La gran mayoría, por no decir todas, han sido electorales; a guisa de ejemplo citamos la de 1963, 1977, 1986 y 1993, por ser las más representativas. En todas ellas los únicos beneficiados fueron los partidos políticos, es decir, la llamada clase política, pero no trajeron avances palmarios en el terreno de la democracia. Se pensó que con la corita apertura a la pluralidad en las Cámaras, la de Diputados primero y la de Senadores después, llegaría la democracia. Nada más alejado de la realidad.

Una mención especial merece la reforma político electoral de agosto de 2012, en apariencia de avanzada para México porque abre la puerta a la democracia directa o participativa al romper con el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, al permitir las candidaturas independientes, y por incorporar la iniciativa y consulta popular. Sin embargo, los requisitos, procedimientos y condiciones para que estas formas se lleven a cabo difícilmente se van a satisfacer como están.

Por tanto, el proceso reformador debe abarcar tanto el aspecto estructural del sistema político como el de paradigma del mexicano, entendido en el máximo sentido de la palabra, es decir, el de toda la población del Estado.

Así entonces, es necesario impulsar un proceso de reforma integral que modifique el texto constitucional para mutar la estructura de la forma de Gobierno actual por la del parlamentario semi-presidencialista; pero esto no será suficiente, es menester que se impulse un cambio de índole conceptual, ideológico, que despierte del letargo al ciudadano y lo impulse a participar en política, pero con cultura política, para que de

este modo adquiriera las herramientas suficientes y sea un ciudadano dentro de la forma de Gobierno que se propone.

Bajo esta tesitura, clasificaremos las propuestas en dos grandes rubros. Primero: propuestas legislativas; implican una reforma o adición a la Constitución Política Federal. Segundo: propuestas de políticas públicas; envuelven una acción o acciones del Gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil, tendientes a la consecución del sistema, lo que implicaría una modificación a la legislación secundaria, amén de encaminarse a la transformación ideológica del mexicano.

### **I. Propuestas Legislativas.**

Primera.

Reformar el artículo 40 para incorporar como forma de Gobierno el régimen parlamentario semi-presidencialista.

Vigente:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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.

Reformado:

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República parlamentaria semi-presidencialista [...]*

Comentario:

Con la reforma en comento se tendría que reestructurar todo el andamiaje político de la Federación, incluyendo a sus partes desde luego. En efecto, la reforma trascendería a la forma en que las entidades federativas y el Distrito Federal están organizadas, provocando con ello la concordancia y congruencia que debe existir en un régimen federado, esto es, entre el todo con sus partes. Así pues, la reforma replicaría al artículo 116 para el efecto de que las partes integrantes de la Unión adopten la forma de Gobierno republicana, parlamentaria semi-presidencialista.

Es oportuno señalar que hemos analizado ya en el capítulo V, concretamente en el apartado 5.6, que el régimen propuesto en nada estorba con la forma de Estado Federal, y a guisa de ejemplo señalamos el modelo alemán. Puntualizamos

entonces: “el posible conflicto que pudiera argumentarse en cuanto a la existencia de entidades autónomas queda zanjado con una eficiente distribución de competencias en la que se deje a salvo tal autonomía, a la vez que quedan sujetos a una directriz federal en ciertas materias que son de interés general para el Estado”.

Con lo anterior es claro que nos decantamos por mantener el federalismo en México, con varias reformas, desde luego, pero que no señalaremos ahora, no es el objeto del presente trabajo.

Segunda.

Reformar el artículo 50 para depositar el Poder Legislativo en un Parlamento general dividido en dos cámaras.

Vigente:

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Reformado:

*El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Parlamento general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*

Comentario:

Esta reforma es la antesala para la nueva estructura del Poder Legislativo; con la modificación de éste artículo se establece una directriz a seguir, un andamiaje para la construcción del régimen parlamentario.

Tercera.

Reformar el artículo 51 para ampliar el periodo de los diputados de 3 a 6 años.

Vigente:

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

Reformado:

*La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada seis años [...]*

Comentario:

Con esta propuesta se pretenden varias cosas: 1. Echar abajo el pueril argumento de que 3 años es un periodo muy corto para generar, desarrollar y concluir un trabajo

legislativo; 2. Dar marcha atrás a la reelección por las razones que expondremos más adelante; 3. Evitar el proceso electoral intermedio, y con ello, el gasto que se eroga en las campañas políticas y en el desarrollo del proceso electoral mismo, amén del desgaste y polarización que se genera cada tres años: y 4. Lograr un programa de Gobierno de largo plazo, al menos de seis años, y no depender de la nueva reconfiguración de la Cámara de Diputados para la continuidad de los proyectos.

Debo mencionar que no encuentro una real justificación para que el mandato de los Diputados no sea igual que el de los Senadores y el del Presidente de la República. Tampoco existe una razón que nos pueda hacer pensar que sería perjudicial, por el contrario, dadas las atribuciones que constitucionalmente posee, en materia económica sobre todo, es mejor por la continuidad que podría tener el programa de trabajo legislativo, y por ende, del de Gobierno.

Cuarta.

Reformar el artículo 52 para reducir de doscientos a cien el número de Diputados de representación proporcional en una primera etapa; para en una segunda reducir cincuenta más, para que en definitiva sean cincuenta los Diputados plurinominales.

Vigente:

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.

Reformado:

*La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 (50) [...]*

Comentario:

En virtud a las propuestas que en su oportunidad se harán: 1 incrementar el porcentaje de votación para que los partidos políticos mantengan su registro (lo que va encaminado a la reducción del número de ellos); 2 hacer asequibles los

mecanismos de democracia directa y; 3 la creación de las Asambleas Vecinales, resulta congruente la propuesta de reducir el número de diputaciones de representación proporcional hasta dejarlo en cincuenta.

La justificación que se esgrimió en su momento para establecer las diputaciones de partido, en un primer momento, y las de representación proporcional después, fue que los partidos políticos diferentes al oficial tuvieran representación en el Congreso para que llevaran la voz y postura de las diversas corrientes políticas de un sistema que se urgía de una legitimación para sobrevivir. Con la evolución del sistema y las reformas que aquí se proponen tal justificación queda más que rebasada; además, el nuevo estado de cosas propuesto requiere de formas ágiles de toma de decisiones, lo que en el extremo se lograría con mayor facilidad si los decisores son los mínimos indispensables para garantizar la razonabilidad en el debate y la conveniencia en la adopción.

Quinta.

Reformar el artículo 56 para reducir de 128 a 96 el número de Senadores, eliminando los treinta y dos elegidos por el principio de representación proporcional.

Vigente:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Reformado:

*La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores, de los cuales,*

*en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.*

Comentario:

Además de los comentarios vertidos cuando se habló de la reducción de los Diputados, los que aquí tenemos por reproducidos, se agrega que los treinta y dos Senadores de representación proporcional trasgreden los principios de su esencia dentro del régimen Federal; no representan a una entidad determinada, sino que el distrito plurinominal puede abarcar a dos o más, lo que también se significa en que el Senador puede no ser originario ni residente de la entidad que representa.

Sexta.

Derogar el artículo 59 para eliminar la reelección de Diputados y Senadores.

Vigente:

Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Reformado:

*Derogado.*

Comentario:

Los sistemas electorales que permiten la reelección en nada abonan a los procesos de democratización, por el contrario, los hacen viscosos y poco oxigenados por la lenta o nula transición generacional. Los políticos prácticamente se adueñan de los cargos de elección popular, impidiendo que otros, tal vez con mejores capacidades o con mejores ideas lleguen.

Por otro lado, quienes buscan la reelección despliegan su actividad pensando siempre en el impacto que su decisión tendrá en su potencial electorado, y no en la

conveniencia para la generalidad de la población. Estaría más ocupado en prepararse para el proceso electoral venidero que en su trabajo como representante popular, en otras palabras, estaría en una permanente campaña.

Si trasladamos el comentario anterior a un ejemplo palmario, pensemos en un Diputado que busca ser reelegido; se ocuparía sólo del distrito al cual pertenece su diputación, lo que en una primer instancia podría ser benéfico, pero recordemos que ahora es Diputado de la Nación, no de un distrito, pero a él le interesará solamente su distrito y su partido político, quienes son, a la postre, los que harán que permanezca en el encargo.

Finalmente diremos que en México no son gratas las experiencias en el tema de la reelección; la historia es fiel testigo de ello.

Séptima.

Reformar la Sección III del capítulo II, adicionando al artículo 73 las facultades que tendrá el Parlamento en materia de control del Presidente para evitar un ejercicio discrecional del poder, sujetándolo a procedimientos constitucionales rígidos, así como a la posibilidad de conformar gobiernos de coalición.

Vigente:

Sección III

De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

Reformado:

*Sección III*

*De las Facultades del Parlamento*

[...]

*XXXI. Para designar de entre los miembros del Parlamento al jefe de Gobierno y a los ministros que conformaran el Gobierno.*

Comentario:

La esencia del régimen parlamentario es la cohabitación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que en el extremo se logra por la facultad de nombramiento que tiene el Legislativo en la conformación de una de las dos partes en que se divide el

Ejecutivo. Efectivamente, el hecho de que miembros del Parlamento integren las carteras de los diferentes órganos de Gobierno, incluyendo a su cabeza, provoca que el Poder Ejecutivo en su conjunto quede cohabitado entre aquellos y el jefe de Estado.

Además, con tal facultad se justifica la subsidiariedad del Parlamento al Gobierno, lo que significa que el jefe de Gobierno y los ministros son responsables frente al Legislativo en lo que respecta al ejercicio de su quehacer público. La premisa anterior es la base, el cimiento de donde se soporta la procedencia de los mecanismos de control parlamentario.

La designación del jefe de Gobierno será hecha por la mayoría del total de los miembros que conforman el Parlamento, esto es, las dos Cámaras en su conjunto votaran las propuestas que salieran de entre los diferentes grupos parlamentarios, resultando electo quien obtenga la mayoría de los votos.

*XXXII. En cualquier momento, optar por un Gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Parlamento.*

*El Gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del Gobierno de coalición.*

Comentario:

Al trasladarse al Parlamento la facultad de designación de los miembros del Gobierno, es congruente trasladarles también la facultad de conformar gobiernos de coalición entre los diferentes partidos políticos que tienen un peso específico dentro del órgano colegiado y así, poder transitar hacia un Gobierno plural y sin mayores estorbos de índole política, esto es, hacia un Gobierno más eficiente.

Además, sabemos que el régimen parlamentario se caracteriza precisamente por la integración de gobiernos de coalición; es un sistema en donde el peso de las decisiones recae en mayor medida en los miembros del Parlamento, léase en los partidos políticos que lo conforman ya como grupos parlamentarios.

*XXXIII. Para solicitar en cualquier momento la presencia de los miembros del Gobierno para que informen del estado que guarda su respectivo ramo. En la*

*comparecencia estarán sujetos a las preguntas e interpelaciones que les formule el Parlamento.*

Comentario:

Es importante advertir que deberá expedirse un reglamento en el que se establezcan las formas y procedimientos a seguir en las comparecencias de los miembros del Gobierno, en el que quedará determinado, entre otras cosas: 1. La diferencia entre preguntas e interpelaciones; 2. Si las preguntas son orales con debate o sin debate; 3. Cuando se publicaran las respuestas a las preguntas escritas; 4. El procedimiento para las interpelaciones; 5. Tiempos, de la interpelación y de la respuesta; 6. Réplicas y contrarréplicas; etc.

No debemos perder de vista que el objetivo de la propuesta va encaminado a que los miembros del Parlamento puedan resolver dudas (preguntas), o bien solicitar una explicación (interpelación) sobre lo expresado en la comparecencia.

Ahora, para lograr la eficacia de la medida habrá que reformar el texto constitucional para establecer la obligatoriedad de que todo representante de elección popular y servidor público debe rendir un informe de actividades al Parlamento.

*XXXIV. Para designar comisiones parlamentarias de investigación cuando así lo solicite la mayoría de los miembros de cualquiera de las Cámaras para realizar indagatorias de actos, conductas y políticas desplegadas por el Gobierno.*

*En la resolución se determinarán con precisión los hechos sobre los que recaerá la investigación.*

Comentario:

También para la designación de comisiones parlamentarias es menester que se expida el reglamento respectivo, en el que entre otras cosas se instituyan: 1. Que el objeto de su creación es examinar el gasto, la administración y la política de los diferentes organismos de la administración pública centralizada, descentralizada y desconcentrada; 2. Que pueden realizar el análisis de testigos, búsqueda de evidencias, la producción de reportes o informes razonados y concisos y usualmente propuestas; 3. El número de integrantes de la comisión, debiendo considerar que no debe ser un número que exceda de 15 miembros; 4. Sus facultades al momento de realizar la investigación; 5. Que su duración se circunscribirá al tiempo necesario

para realizar la investigación; 6. Que estarían conformadas no sólo por parlamentarios sino por personal especializado en la materia por investigar: asesores, consejeros, etc.

Se insiste que la finalidad de estas comisiones es el allegarse de la mayor información para determinar si el hacer o la conducta de un funcionario o servidores público es apegada o no a las disposiciones normativas, o si las actividades gubernamentales, el ejercicio del gasto verbigracia, se ajusten o no a los parámetros y lineamientos establecidos por el Parlamento.

El procedimiento para la integración de una comisión será a través de una moción hecha por la mayoría de cualquiera de las Cámaras; deberá estar debidamente fundada y motivada, señalando con total precisión el hecho o circunstancia que será investigada.

*XXXV. Para exigir la responsabilidad política del Gobierno o de cualquiera de sus miembros a través del voto de censura propuesto por la mayoría de los miembros de cualquiera de las Cámaras. El jefe de Gobierno tiene la obligación de solicitar a la Cámara de Diputados la confianza de su programa de Gobierno.*

*El voto de censura será adoptado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento.*

*XXXV-1. La propuesta de voto de censura deberá motivarse y contener el nombre del candidato que haya aceptado ser jefe de Gobierno.*

*XXXV-2 No podrá solicitarse voto de censura antes de que transcurra una tercera parte del periodo para el que fueron designados los miembros del Gobierno.*

*Si la moción fuera rechazada por el Parlamento, no podrá presentarse otra si no ha transcurrido una tercera parte del periodo para el que fueron designados los miembros del Gobierno.*

*XXXV-3 Si el Parlamento niega la confianza al Gobierno, deberán dimitir ante el Presidente de la República, quien procederá a tomar protesta al candidato propuesto y aceptado por las dos terceras partes de los miembros del Parlamento.*

Comentario:

Huelga decir que será necesario crear un reglamento en el que sentaran las bases para que el procedimiento de responsabilidad política fuera lo más expedito posible

dada la trascendencia de lo que con él se pone en juego. El reglamento contendrá: 1. Cuando el objeto de la moción sea el Gobierno o sólo uno de sus miembros; 2. Que las mociones de censura pueden ser implícitas (cuando se presume) y explícitas (cuando hay una manifestación), y en qué casos procede una y otra; 3. Que habrá mociones alternativas; 4. Que las mociones serán constructivas; 5. La regulación de los debates que necesariamente habrá; etc.

No debemos perder de vista que la esencia del Parlamento es el ejercer medidas de control sobre el Gobierno, y la moción o voto de censura es la expresión más representativa de ello, y por ende, del régimen.

La moción representa, entonces, un sólido mecanismo de control parlamentario; se pretende sustituir al Gobierno por otro, o bien, provocar una alternancia en el poder, esto es, se busca sustituir al Gobierno en su totalidad.

Octava.

Adicionar al artículo 80 la nueva naturaleza del Presidente de la República dentro del sistema que aquí se propone: el ser únicamente el jefe de Estado.

Vigente:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Reformado:

[...]

*El Presidente de la República es el jefe del Estado y representa la unidad Nacional; arbitra y modera el funcionamiento regular de los poderes públicos y de Gobierno.*

Comentario.

La congruencia en la ingeniería constitucional del régimen obliga a dejar establecido la naturaleza y funciones de cada órgano. Así pues, el Presidente de la República mexicana no será más el jefe de Gobierno y de Estado, ahora solamente representará la unidad Nacional, entendida en el sentido de que representa a la Nación entera hacia el exterior, dicho en otros términos, es la cabeza del Estado mexicano.

Lo anterior es aderezado con la función de vigilante del funcionamiento de los poderes públicos y del Gobierno a través de su rol de árbitro, esto es, de

intermediario con facultades de resolución cuando existan conflictos entre el Parlamento y el Gobierno, hecho que es acorde a la nueva naturaleza del otrora máximo detentador del poder omnímodo en México.

Novena.

Reformar el artículo 89 para eliminar aquellas facultades que se trasladaron al Parlamento e incluir la de moción de censura y la de disolver anticipadamente al Parlamento.

Vigente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

Reformado:

*Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*II. Derogado.*

*III. Derogado.*

*IV. Derogado.*

*V. Derogado.*

[...]

*IX. Derogado.*

[...]

*XVII. Derogado.*

[...]

*XX. Solicitar al Parlamento la moción de censura de conformidad a lo establecido en el reglamento.*

*XXI. Someter a referéndum la disolución anticipada del Parlamento, sometiéndose a las formas y procedimientos señalados en el reglamento.*

Comentario:

El hecho de que el Presidente de la República, como jefe de Estado, tenga la facultad de proponer al Parlamento una moción de censura, y la de impulsar vía referéndum la disolución anticipada del Parlamento, representa quedar investido de una potestad que busca equilibrar el fiel de la balanza dentro de un sistema que se decanta por la preeminencia del Parlamento. No olvidemos que el jefe de Estado es,

además del representante de la nación, el árbitro por antonomasia entre el Parlamento y el Gobierno cuando surge algún conflicto; juega un papel activo en la búsqueda de soluciones.

Por ello, es importante que en su papel de árbitro e intermediario cuente con la facultad de aplicar la mayor consecuencia para el supuesto de que una de las partes en el diferendo: Parlamento o Gobierno, no permitan arribar a una conciliación que resuelva el problema a través del arbitraje, o que el Parlamento o el Gobierno se conviertan en la principal causa del impasse del sistema.

Décima.

Incorporar un capítulo al Título Tercero, recorriendo el capítulo IV, denominado: “Del Poder Judicial” al V, para que en el IV se regule lo concerniente al Gobierno.

Reforma:

#### *Capítulo IV*

##### *Del Gobierno.*

*Artículo 90. El Gobierno dirigirá la política interior de la República conforme a los lineamientos que determine el Parlamento.*

*Sera responsable ante el Parlamento de conformidad a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución.*

Comentario:

Es necesario que en la Constitución se establezca la órbita de competencia del Gobierno, la que en términos generales se circunscribe a dirigir la política interior, esto es, a gobernar. También debe quedar claro que la directriz la marca el Parlamento, quien designa de entre sus pares al Presidente del Consejo de Ministros y aprueba el nombramiento de quienes lo integraran, de donde se deduce de forma natural la subsidiariedad, y por ende, la responsabilidad hacia el Poder Legislativo, actualizándose así una de las características más importantes del régimen parlamentario.

*Artículo 91. El Gobierno de la República se compone del Presidente del Consejo y de los demás Ministros que conforman el Consejo Federal de Ministros.*

*Los miembros del Gobierno no podrán ejercer la función parlamentaria o actividad alguna que no sea para la que fueron designados dentro del Consejo.*

Comentario:

La estructuración del sistema parlamentario exige, bajo cualquier denominación, la figura de un jefe de Gobierno y de un consejo, los cuales deben salir del propio órgano Legislativo, colmándose así la esencia del modelo. Aunque debe acotarse que los elegidos para conformarlo no pueden bajo ninguna circunstancia desempeñarse como parlamentarios. La razón es por demás evidente; son dos funciones de naturaleza diferente: aquella es gobernar, esta, legislar, entonces, no pueden ocuparse de una sin distraerse de la otra.

Así entonces, el Ministro debe dedicarse a gobernar mientras que el parlamentario a legislar. El objetivo de que las partes del Gobierno salgan del Parlamento no es para que realicen las dos funciones, sino para que los ministros cuenten con el apoyo de sus pares en el quehacer de sus funciones de dirección del Estado.

*Artículo 92. El Presidente Federal del Consejo de Ministros será designado por la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento.*

*Los Ministros Federales serán designados por el Presidente del Consejo con la ratificación de la mayoría de los miembros del Parlamento.*

Comentario:

Uno de los presupuestos para el buen funcionamiento del régimen parlamentario lo es indudablemente el apoyo que obsequia el Parlamento al Gobierno. Efectivamente, sin el respaldo, el Gobierno no puede existir, es simple. Ahora, el apoyo se traduce en la subsidiariedad, actualizándose así la dependencia e interrelación que existe entre ambas instancias. Por lo anterior sostenemos que la mejor manera de garantizar la eficacia del Gobierno es que sus integrantes salgan de quien los soportara, de ahí que el número que debe aprobar el nombramiento sea de la mayoría absoluta, esto es, del cincuenta por ciento más uno de los parlamentarios.

*Artículo 93. El Presidente del Consejo de Ministros tiene la facultad de proponer al Presidente de la República la disolución anticipada del Parlamento, procediéndose en los términos del artículo 89 fracción XXI.*

*La solicitud debe ser aprobada por la mayoría del Consejo de Ministros.*

Comentario:

Sabemos que uno de los ideales de la teoría de la división de poderes es que se

establezcan formas o procedimientos de contrapeso entre los poderes existentes en un Estado, para con ello evitar que uno prevalezca sobre los otros por poseer facultades legales o extralegales que los otros no tienen. Es importante mantener el fiel de la balanza en el centro, es la teleología primaria de la doctrina de la división de poderes.

En este orden de ideas, es menester que el Presidente del Consejo de Ministros cuente con la posibilidad de disolver anticipadamente al Parlamento, puesto que aquél la tiene para impulsar la terminación anticipada del Gobierno a través del voto de censura.

Es importante señalar que no se trata de establecer mecanismos que provoquen inestabilidad política; no, se trata de implantar un contrapeso en el ejercicio del poder, para que cuando el Parlamento no permita gobernar al Consejo de Ministros, lo que sucedería, por ejemplo, cuando impida sin causa probada la operación y funcionamiento del Gobierno; cuando no aprueba justificadamente el programa de Gobierno; o cuando no funde ni motive el rechazo del presupuesto de ingresos o egresos. En estos casos, el Gobierno puede proponer, en un primer momento al Presidente de la República, y posteriormente a través de él al pueblo vía referéndum, la disolución anticipada del Parlamento.

El procedimiento no podrá iniciarse sino hasta que haya transcurrido un tercio del periodo para el que fueron electos, y nunca en más de dos ocasiones, debiendo mediar entre uno y otro un tercio de tiempo.

Undécima.

Reformar el artículo 39 para dejar establecida la potestad del pueblo de revocar el mandato de sus gobernantes y representantes populares.

Vigente:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

Reformado:

*[...] El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno y revocar el mandato de sus gobernantes y representantes*

*populares.*

Comentario:

El artículo 39 es parte del capítulo I del título segundo de la Constitución Federal, lo que significa que forma parte de lo que muchos teóricos consideran como la columna vertebral del sistema político mexicano, así que al subsumir en él la potestad de revocación de mandato, junto con la de elegir, alterar o modificar la forma de Gobierno, quedaría, por un lado, colmado el principio de la soberanía popular, y por el otro, el Estado mexicano se estructuraría en base a la directriz determinada en el capítulo que, insisto, es el eje sobre el que gira el sistema político en México.

Así las cosas, la forma de Gobierno que aquí se propone contempla como posibilidad la moción de censura y la disolución anticipada del Parlamento, figuras que tienen como fin, la primera, renovar la estructura del Gobierno ante la pérdida de la confianza del Parlamento; y la segunda, extinguir al Parlamento porque impide gobernar. Ambos mecanismos son potestad del Parlamento, del Presidente de la República y del jefe de Gobierno, esto es, corresponde sólo a los órganos de Estado; y aunque el procedimiento indica la validación del pueblo, no dejan de ser mecanismos que no pueden ser instados por el ciudadano.

Lo anterior nos obliga a proponer que la sociedad civil tenga una herramienta que le permita llamar a cuentas a los gobernantes, y que en el supuesto de que estas no sean satisfactorias, pueda revocarlos.

Huelga decir que el procedimiento de revocación de mandato estaría sujeto a controles establecidos en la norma, tales como la prohibición de que fuera interpuesto antes de transcurrido, al menos, un tercio del tiempo para el que fueron electos popularmente; que lo revoquen, al menos, con igual número de votos con los que fue electo; que no se pueda instaurar más de dos procedimientos, entre otros más que podrían establecerse.

Duodécima.

Adicionar dos párrafos a la fracción I del artículo 41 en el que se incorpore la obligación que tendrán los partidos políticos de observar los principios democráticos contenidos en la Constitución.

Adición:

*Serán inconstitucionales los partidos políticos que por sí, o por medio de sus afiliados dejen de observar los principios democráticos consagrados por esta Constitución o que pongan en peligro la existencia y funcionamiento de la República Mexicana.*

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación hará el pronunciamiento de conformidad a lo establecido en la Ley.*

Comentario:

Con la disposición anterior se pretende que cuando un partido, sus dirigentes o militantes realicen conductas o acciones contrarias al régimen de Gobierno establecido, o que embarquen dolosamente la consecución de los objetivos constitucionales del Estado mexicano, puedan ser declarados inconstitucionales, y por ende, desaparezcan.

Huelga decir que el procedimiento que determine la posible declaratoria de inconstitucionalidad debe seguirse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a petición de cualquier persona que acredite tener un interés legítimo, o sea, cualquier ciudadano. Los términos del procedimiento pueden ser los mismos que se siguen para una iniciativa popular, esto es, que lo soliciten el 1% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, porcentaje que se incrementará hasta llegar al 2%. También podrán hacerlo organizaciones sociales, culturales, de profesionistas, universidades, etc.

Es oportuno mencionar que el procedimiento de posible declaración de inconstitucionalidad deberá contenerse en una Ley reglamentaria y no podrá iniciarse durante el proceso electoral, pero si con posterioridad, teniendo como elementos los que se puedan desprender del mismo.

Decimotercera.

Reformar el cuarto párrafo de la fracción I del artículo 41 para incrementar el porcentaje para que los partidos políticos mantengan el registro y para que puedan acceder a espacios en el Parlamento.

Vigente:

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las

elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

Reformado:

*Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el cinco por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.*

Comentario:

Debemos recordar que el Parlamento es un órgano colegiado y el eje central sobre el que gira el régimen aquí propuesto. Lo constituyen los grupos que lo conforman, grupos que son identificados como partidos políticos, quienes al final del día son los que toman las decisiones para desplegar las políticas públicas.

Es importante recordar que los partidos políticos no son únicamente organizaciones políticas, también lo son sociales, encauzadoras e intermediarias entre el Gobierno y la sociedad civil, valen para hacer llegar demandas sociales e influir en la toma de decisiones públicas a través de los miembros del partido que ostentan alguna representación en el Gobierno o parlamento, a la vez que son el puente o canal de comunicación de que se sirve el Gobierno para informar, influir y obtener el apoyo social respecto a las políticas públicas desplegadas.

En tal virtud, para que un partido político pueda arribar a la consecución teleológica de su formación es indispensable que cuente con personas afiliadas a él para interactuar. Ahora bien, dejemos claro que cuando hablamos de “personas afiliadas”, lo hacemos considerando que representan un porcentaje suficiente de ciudadanos como para hacer palmario lo antes señalado. Entonces, se propone que el porcentaje del 3% que hoy establece la Constitución para que un partido político obtenga y mantenga su registro se incremente gradualmente en los próximos procesos electorales hasta llegar al 5%, lo que a la sazón les abrirá la puerta para obtener espacios en el Parlamento.

Decimocuarta.

Adicionar un párrafo a la fracción II del artículo 35 para que las candidaturas independientes no sean asaltadas por políticos que no fueron postulados por el partido político en el que milita, de ser así se perdería su esencia, el de ser ciudadanas.

Vigente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]

Adición:

[...]

*Para ser candidato independiente se requiere no haber estado afiliado en algún partido político al menos durante los últimos tres años inmediatos anteriores al día de la postulación.*

Comentario:

La idea de establecer en el texto constitucional tal condición obedece a que las candidaturas independientes deben ser en esencia para los ciudadanos, esto es, deben constituirse como un espacio exclusivo para la llamada sociedad civil, y no una vía de postulación para aquellos políticos que no lograron la candidatura por el partido político en el cual militan. No se trata de crearles una especie de válvula de escape para cuando quedan al margen de la designación que hace su partido.

Decimoquinta.

Reformar la fracción VIII del artículo 35 para hacer viables los procedimientos de consultas ciudadanas, ampliando el número de instancias que podrían convocarlas y eliminando las limitaciones que actualmente existen.

Vigente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Reformado:

*VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:*

*1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:*

*[...]*

*c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley; o*

*d) Los colegios de profesionistas, a los organismos no gubernamentales, a las universidades y a organizaciones sociales debidamente constituidas.*

*[...]*

*3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;*

*[...]*

Comentario:

El equivalente al 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores representa algo así como 1 millón 651 mil 350 electores, cifra por demás exorbitante si tomamos en consideración lo asentado anteriormente respecto a la prácticamente nula organización política de los ciudadanos. Ante tal situación, se propone reducir el porcentaje requerido al 1% de la lista nominal, porcentaje que se irá incrementando gradualmente durante las próximas tres legislaturas hasta alcanzar el 2%.

El hecho de otorgarles el derecho de impulsar una consulta a las organizaciones sociales debidamente constituidas, a los colegios de profesionistas, a organismos no gubernamentales, y a universidades, es con el fin de que los diversos sectores organizados de la población civil puedan participar activamente en los menesteres públicos en base a su misma organización.

Por otra parte, el que no se pueda consultar al pueblo sobre ciertos temas, como los relacionados a la materia electoral y a los ingresos y gastos del Estado, por señalar algunos, representa una severa limitación al titular de la soberanía popular, quien es considerado como mayor de edad el día de las elecciones y menor en aquellos

temas que son en definitiva los de mayor interés y trascendencia para el ciudadano.

Decimosexta.

Reformar la fracción IV del artículo 71 para flexibilizar los procedimientos y condiciones para presentar una iniciativa popular; y para conferirles el derecho de iniciativa a los colegios de profesionistas, a los organismos no gubernamentales, a las universidades y a organizaciones sociales debidamente constituidas.

Vigente:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

[...]

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Reformado:

[...]

*IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto siete por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.*

*V. A los colegios de profesionistas, a los organismos no gubernamentales, a las universidades y a organizaciones sociales debidamente constituidas.*

Comentario:

El 0.13% de la lista nominal de electores representa alrededor de 107 mil 337 ciudadanos, un número por demás excesivo si consideramos que la sociedad civil adolece, ya no digamos de una adecuada, de una mínima organización política, por lo que bajo tales condiciones resulta práctica y materialmente imposible que veamos una iniciativa popular.

Entonces, se sugiere reducir a por lo menos al cero punto siete por ciento de la lista nominal de electores para que los ciudadanos puedan presentar una iniciativa popular, advirtiendo que tal reducción operaría durante tres legislaturas, y a partir de la cuarta se irá incrementando gradualmente el porcentaje hasta alcanzar el 0.13%. Además, se propone que tengan derecho a iniciar leyes las organizaciones sociales debidamente constituidas, como serían: los colegios de profesionistas, los organismos no gubernamentales, las universidades y en fin, los diversos sectores organizados de la población civil, aprovechando justamente su grado de

organización.

## **II. Propuestas de políticas públicas.**

Primera.

Establecer como obligación del Estado mexicano el educar a su población bajo los principios y postulados de una República Parlamentaria semipresidencialista, Representativa y Democrática.

Lo anterior implica, en el terreno de los hechos, varias acciones a saber en materia de cultura política.

a. Que en la determinación de los planes y programas de estudio de la educación pre-escolar, primaria, secundaria, preparatoria y normal, el Estado incorpore tópicos que identifiquen, expliquen y desarrollen las instituciones relativas a la forma de Gobierno republicana parlamentaria, representativa y democrática, acentuando de manera importante los derechos y las obligaciones que se adquieren, así como el significado de vivir bajo tal régimen. Dicha disposición abarcará, en general, para todos los tipos y modalidades educativos. Asimismo, el reconocimiento de validez oficial que haga el Estado a los estudios que se realicen en planteles particulares quedará supeditado al acatamiento de la disposición en comento.

b. Que el Estado haga uso del tiempo aire de que constitucionalmente dispone en los medios de comunicación y produzca, en horarios estelares, programas en donde se explique y desarrolle la forma de Gobierno republicana parlamentaria, representativa y democrática. La anterior propuesta se hace tomando en consideración la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002 y 2009<sup>565</sup> (la encuesta fue editada en 2012 y es la última de que se tiene conocimiento), en la que se señala que la población de entre 12 y 19 años de edad consume en promedio 3 horas diarias de televisión, y que la población infantil consume entre 3 y 4 horas diarias, lo que representa casi mil quinientas horas al año, el doble del tiempo que pasan los niños y los adolescentes en el salón de clases.

Además, en México existen más 28 millones de hogares, y en el 92.6 por ciento de ellos hay al menos un televisor, instrumento fundamental, y en ocasiones único, con

---

<sup>565</sup>

el cual se informan y divierten la mayoría de los mexicanos<sup>566</sup>.

También es importante no perder de vista que la gratuidad y los alcances que tiene la televisión son el caldo de cultivo del control político e ideológico que utilizan los grandes núcleos del poder, representa un agente canalizador del ocio, un impulsor de una moralidad pública homogénea, es el creador por excelencia de necesidades a través de la publicidad y un factor importante de catarsis ante la exposición habitual del individuo a presiones laborales, personales y familiares<sup>567</sup>.

Lo anterior es evidencia más que contundente de la viabilidad de la propuesta.

Segunda.

Que los partidos políticos se constituyan, además, en instancias encauzadoras de una voluntad popular sostenida en el uso de la razón, para lo cual deberán incorporar en su programa de acción un plan de educación y capacitación política dirigido no solamente a sus militantes y simpatizantes, sino al pueblo en general, aprovechando que la mayoría de ellos cuenta con una infraestructura organizacional muy bien establecida, lo que sin duda permitiría llegar a zonas y sectores de la población que de alguna manera ya están organizados.

Dicho plan deberá ser elaborado por cada partido político y aprobado por el Instituto Nacional Electoral. Incumbirá tópicos relativos a la forma de Gobierno, a los derechos y obligaciones de los ciudadanos y pueblo en general, así como la manera de hacerlos válidos y cumplirlos. Lo anterior no será óbice para que dentro del programa de educación y capacitación política se exalten los principios que como instituto político profesan, pero sin perder de vista que su objetivo primario, en este aspecto, es la educación y capacitación política del pueblo.

Así entonces, los partidos políticos, como instituciones constitucionalmente obligadas a contribuir a promover la participación del pueblo en la vida democrática deberán organizar foros, seminarios, congresos, ediciones, programas de radio y televisión, etc. No debe olvidarse que reciben financiamiento público para la promoción de la educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y política, así

---

<sup>566</sup> Trejo, Delarbre, Raúl. Panorama de la comunicación en México. Bajo el imperio de la televisión. [En línea: 04/01/2015] Disponible en: <http://www.infoamerica.org/icr/n06/trejo.pdf>

<sup>567</sup> [En línea: 04/01/2015] Disponible en: <https://academiadecomunicacion.wordpress.com/2012/06/07/el-impacto-de-la-television-en-los-mexicanos/>

como para tareas editoriales que les impone realizar la Ley General de Partidos Políticos en el inciso c) del artículo 50.

Tercera.

Impulsar el desarrollo de las candidaturas independientes. Hoy en día la legislación provoca un palpable desequilibrio entre los candidatos de partido y los independientes; las prerrogativas y el acceso a los medios de comunicación son mucho mayores para los primeros, lo que en el extremo significa desigualdad de condiciones porque hoy el éxito de una campaña electoral depende en gran medida de factor dinero y del factor medios de comunicación.

Por tanto, debemos tomar en consideración que el partido político cuenta con una estructura y que el independiente no necesariamente, entonces, debe compensarse la disparidad natural que existe entre ambos; un independiente no debe ser considerado en la legislación electoral como un partido de nueva creación, porque no lo es. Una asociación civil no puede compararse con un partido político, las diferencias no son de esencia sino de grado.

En tal virtud, los candidatos independientes deben tener mayor financiamiento y mayor tiempo aire en los medios de comunicación, lo que no necesariamente implicaría mayores erogaciones para el Estado, sino distribuir de una manera diferente lo ya contemplado, aplicando el principio de la igualdad por compensación. Lo anterior se lograría si se invirtiera la mecánica dispuesta en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, invertir el porcentaje: 70% de forma igualitaria y 30% conforme a la última votación obtenida.

Cuarta.

Organizar a la población en distritos vecinales, a manera de asociaciones civiles sin fines de lucro, a las que se denominaría "Asambleas Vecinales", las cuales se conformarán con los habitantes que tienen un lazo, un nexo de vecindad por habitar la misma circunscripción territorial del Municipio. La población se dividirá en espacios territoriales de menor dimensión, verbigracia: cuatro o cinco colonias, fraccionamientos, poblados, comunidades, etc., conformaría un distrito vecinal.

Con la creación de las asambleas vecinales la población estaría ya organizada para, por ejemplo: presentar una propuesta de consulta o iniciativa popular, postular un

candidato independiente, para exigir a su representante popular rinda cuentas (se establecería como obligación para los legisladores diputados y regidores, el rendir un informe de actividades ante ellas). También podrían encargarse de participar con propuestas realmente necesarias para que se incorporen en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo y de obra, pudiendo incluso manejar un presupuesto público destinado a hacer obra comunitaria.

Es importante mencionar que los representantes de la asociación serán electos directa y democráticamente, digamos cada cuatro años, por votación de los habitantes que residan en el espacio territorial correspondiente. Bajo ninguna circunstancia se consideraran autoridades ni funcionarios municipales.

Es importante acotar que no podrán ser representantes vecinales quienes ostenten algún cargo de elección popular o formen parte de la administración pública federal, estatal o municipal, quedando impedidos de igual manera, los dirigentes de partidos políticos y de organizaciones afiliadas a los mismos.

Quinta.

Que en la conformación del gabinete exista pluralidad, esto es, que los ministerios de Estado no sean ocupados exclusivamente por el partido político que obtuvo mayoría en el Parlamento. Lo anterior, más que una propuesta, es un ideal de Gobierno. Dadas las tendencias electorales en México en los últimos procesos electorales, ningún partido político ha obtenido una mayoría que le permita gobernar sin mayores estorbos, lo que en el terreno de los hechos genera viscosidad en los procesos de toma de decisiones.

Ante tal escenario, los gobiernos de coalición son la óptima alternativa para superarlo; en México ya existe normativamente hablando la posibilidad de conformar gobiernos de coalición, sin embargo resultaría inviable el forzar a su suscripción, debe ser el resultado de un acuerdo espontáneo de voluntades.

Entonces, ante la imposibilidad de forzar un pacto, se propone que cuando menos se conforme el gabinete en el que tengan cabida todas las expresiones políticas, para lo que se deberá atender al peso específico que cada partido político representa en el Parlamento.

Sexta.

Cada partido político que contienda en un proceso electoral para la renovación total o parcial del parlamento debe presentar, al momento de inscribir a sus candidatos, su agenda legislativa, esto es, su propuesta de trabajo parlamentario; en ella deberán establecer las formas y procedimientos que como grupo o fuerza política realizaran al momento de formar parte del órgano legislativo: sus propuestas de iniciativa, de reforma, etc.

Es importante señalar que una cosa es la propuesta legislativa y otra el programa de acción; la diferencia estriba en que mientras el programa de acción es un documento para la constitución del partido, es decir, se circunscribe a un hacer del partido como partido, y puede tener como vigencia la vida misma del partido (artículo 38 de la LGPP); la propuesta legislativa por su parte sería un documento para que el partido contienda en el proceso electoral, se concretaría a un hacer no como partido sino como órgano de Gobierno, y tendría la vigencia que dure la legislatura .

El plan de trabajo podría ser un parámetro sumamente eficaz para medir la eficiencia del partido, ya como miembro de un órgano de Estado, del Legislativo, y así tener una referencia al momento de tomar la decisión de por quién se sufragará; ya habría datos duros que demuestren si se cumplió o no con las propuestas hechas durante la campaña electoral.

## FUENTES DE CONSULTA

Ackerman, Bruce. *La nueva División de Poderes*. México: Fondo de Cultura Económica. 2007.

Aguilar Balderas, Lidia. *Teoría General del Estado*. México: Grupo Editorial Patria. 2008.

Ai Camp, Roderic. *La política en México*. México: Siglo XXI editores, quinta edición. 2008.

Álvarez, Mario I. *Introducción al Derecho*. México: Mc Graw-Hill. 1995.

Álvarez Arredondo, Ricardo. *El Sistema de Partidos Políticos en México. Un esquema residual del autoritarismo*. México: H. Cámara de Diputados. Consejo Editorial de la LXI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. 2012.

Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. *Introducción a las Ciencias Sociales*. Tercera edición. México: Limusa. 2004.

Andrade Sánchez, Eduardo. *Derecho Constitucional*. México: OXFORD. 2008.

Andrade Sánchez, Eduardo. *Teoría General del Estado*. Segunda edición. México: OXFORD. 2006.

Andrade Sánchez, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. Segunda edición. México: Harla. 1990.

Aristóteles. *La Política*. México. Editorial de la Universidad Juárez del Estado de Durango. 2008.

Arnaiz Amigo, Aurora. *Norberto Bobbio, sus aportaciones a la Ciencia política*. México: Porrúa/Facultad de Derecho UNAM. 2006.

Barragán Barragán, José. *México y sus Constituciones*. Compilación de Patricia Galeana. México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica. 1999.

Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica. 1993.

Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Tercera edición. México: Fondo de Cultura Económica. 2001.

Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría General de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

- Bobbio, Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica. 2001.
- Bodin, Jean. *Los seis libros de la República*. España: Aguilar ediciones. 1973.
- Burgoa O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Decimonovena edición. México: Porrúa. 2007.
- Carbonell, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. Cuarta edición. México: Porrúa. 2001.
- Carbonell, Miguel/Pedro Salazar. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*. México: Universidad Autónoma de México. 2006.
- Cárdenas Gracia Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. Segunda edición. México: Universidad Nacional autónoma de México. 2005.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Segunda edición. México: Siglo veintiuno editores. 2011.
- Carpizo, Jorge. *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2009.
- Carpizo Jorge/Miguel Carbonell. *Derecho Constitucional*. Cuarta edición. México: Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. 2007.
- Castañeda, Jorge G. *La herencia*. México: Extra alfaguara, 1999.
- Castellanos Goüt, Milton Emilio. *Del Estado de Derecho al Estado de Justicia*. Segunda Edición. México: Porrúa-Universidad Autónoma de Baja California. 2009.
- Comanducci, Paolo. *Constitución y Teoría del Derecho*. Rodolfo Vázquez y Ruth Zimmerling, coordinadores. México: Distribuciones Fontamara. 2007.
- Comisión andina de juristas. *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Perú. 1993.
- Córdova Vianello, Lorenzo. *Derecho y Poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*. México: Fondo de Cultura Económica/UNAM. 2009.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Sociología Jurídica en México*. Segunda edición. México: Porrúa. 2011.
- Cruz Barney, Oscar. *Historia del Derecho en México*. Segunda edición. México: OXFORD. 2006.

- De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho Parlamentario Electoral*. México: Porrúa. 2008.
- De Gorostiza, Manuel Eduardo. *Cartilla Política*. México: Fondo de Cultura Económica. 2006.
- De la Torre Villar, Ernesto. *México y sus Constituciones*. Compilación de Patricia Galeana. México. Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica. 1999.
- De Megalópolis, Polibio de. *Historia Universal durante la República Romana*. Volumen II. España: Editorial Iberia. 1968.
- Donatto, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*. México: Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. Universidad Nacional Autónoma de México. 1998.
- Duverger, Maurice. *El sistema Parlamentario*. Argentina: Schapire Editor. 1973.
- Elizondo, Macarita/Raúl Montoya. *Control Constitucional en Materia Electoral*. México: Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. 2007.
- Enríquez Fuentes, Gastón Julián. *La revaloración del Control Parlamentario en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2009.
- Fernández-Miranda Campoamor, Carmen/Alfonso Fernández-Miranda Campoamor. *El Parlamento. El Sistema Parlamentario de Gobierno*. Segunda edición. España: COLEX. 2008.
- Ferrajoli, Luigi. *La esfera de lo indecible y la división de poderes*. Traducción de Miguel Carbonell. [En línea: 04/08/13] Disponible en: [www.cecoch.cl/docs/pdf/revista\\_ano6\\_1/Laesfera17.pdf](http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_ano6_1/Laesfera17.pdf)
- Fix Zamudio, Héctor. *México y sus Constituciones*. Compilación de Patricia Galeana. México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica. 1999.
- Freire, Paulo. *Política y Educación*. Quinta edición. México: Siglo veintiuno editores. 2001.
- Fuentes Díaz, Vicente. *Los Partidos Políticos en México*. México: Porrúa. 1996.
- Gámiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2003.

García Máñez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Cuadragésima cuarta edición. México: Porrúa. 1992. p. 40.

González Casanova, Pablo. *El Estado y los Partidos Políticos en México (Ensayos)*. Tercera edición. México: Ediciones Era. 2010.

González Domínguez, María del Refugio. *México y sus Constituciones*. Compilación de Patricia Galeana. México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica. 1999.

Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Laberintos de la Justicia*. México: Editora Laguna S.A de C.V. 2007.

Hamilton, A., et al. *El Federalista*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica. 2001.

Hernández, María del Pilar. *La Constitución Gaditana y la Consolidación de la Potestad Jurisdiccional*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2013.

Hobbes, Thomas. *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Segunda edición. Traducción y prefacio de Manuel Sánchez Sarto. México: Fondo de Cultura Económica. 2012.

Hubert Lucien. *La Constitución de la V República Francesa*. Madrid: Escuela de Funcionarios Internacionales. 1960.

Kant, Immanuel. *¿Qué es la Ilustración?* Edición de Roberto R. Aramayo. México: Alianza editorial. 2004.

Karl/ Marx Frederich Engels. *El papel del Trabajo en la Transformación del Mono en Hombre. Manifiesto del Partido Comunista. Ideología Alemana*. México: Colofón S.A. 2008.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. México: Ediciones Coyoacán, 2008.

Kelsen, Hans. *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Problemática Científica del Derecho*. México: Editorial Época.

Lasalle, Ferninand. *¿Qué es una Constitución?* México: Grupo editorial tomo. 2009.

Leibholz, Gerhard. *Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. 1971.

López Betancourt, Eduardo. *Historia del Derecho Mexicano*. México: IURE editores. 2004.

López Rosado, Felipe. *Introducción a la Sociología*. Cuadragésimoprimera edición. México: Porrúa. 2003.

Madrid Espinoza, Alfonso. *La utopía de la Democracia. Filosofía Política*. México: Fontamara. 2008.

Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Traducción de Alejandro del Castillo. México: Editores Mexicanos Unidos S.A. 2003.

Martínez, Rafael. El semipresidencialismo: estudio comparado. Universitat de Barcelona. Working Paper n. 154. Barcelona 1998. [En línea: 30/05/2015] Disponible en: [http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_154.pdf](http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_154.pdf)

Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Libro Segundo. México. Porrúa. 1971.

Montoya Zamora, Raúl. *Derecho Electoral Mexicano*. México: Editorial Flores. 2014.

Morineau Iduarte, Marta y Román Iglesias González. *Derecho Romano*. Cuarta edición. México: OXFORD. 1998.

Nohlen Dieter. *Derecho y Política en su Contexto*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Universidad Autónoma de México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2008.

Norton, Philip. *Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental*. México: Porrúa/El Colegio de Veracruz. 2003.

Palavicine, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*. México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Peniche López, Edgardo. *Introducción al Derecho y Nociones de Derecho Civil*. Vigésimo octava edición. México: Porrúa. 2003.

Pérez Farca, Tania de la Paz. *Las Coaliciones de Gobierno. Una necesidad mexicana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Facultad de derecho. Porrúa. 2011.

Petit Eugene. *Derecho Romano*. Vigésimoprimera edición. México: Porrúa. 2005.

Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Vigésimocuarta edición. México: Porrúa. 1991.

Rabasa O., Emilio. *México y sus Constituciones*. Compilación de Patricia Galeana. México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica. 1999.

Riding, Alan. *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*. México: Editorial Planeta. 2011.

Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Rodríguez Arvizu, José, et al. *Historia Universal*. Segunda edición. México: LIMUSA. 2005.

Rodríguez Lapuente, Manuel. *Sociología del Derecho*. Octava edición. México: Porrúa, 2006.

Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. Traducción de Enrique López Castellón. España: EDIMAT LIBROS.

Ruipérez, Javier. *Libertad Civil e Ideológica Democrática. Conciliación entre Democracia y Libertad a la Confrontación Liberalismo-Democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2008.

Sagúes, Néstor Pedro. Comisión andina de juristas. *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Perú. 1993.

Sáñez, Alfredo. *Los sistemas electorales y de partidos en la composición del poder legislativo mexicano*. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Comisión bicameral del sistema de bibliotecas. Servicios de investigación y análisis. México octubre 2006. [En línea 10 diciembre 2012] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>

Salazar Ugarte, Pedro. *La Democracia Constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2006.

Sánchez de Dios, Manuel. *La Moción de Censura. Un Estudio Comparado*. Madrid: Cámara de Diputados. 1992.

Sartori Giovanni *¿Qué es democracia?* México: Santillana Ediciones Generales. 2008.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica. 2001.

Scholz, Rupert. *Los Partidos Políticos en el Sistema Constitucional de la República Federal de Alemania. Fundamentos Jurídico-Constitucionales y realidad constitucional.* [En línea: 01/05/2015] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2006.1/pr/pr10.pdf>.

Senior, Alberto F. *Compendio de un Curso de Sociología.* México: Porrúa. 2007.

Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado.* Decimoséptima edición. México: Porrúa. 2005.

Sirvent Gutiérrez, Consuelo. *Sistemas Jurídicos Contemporáneos.* Octava edición. México: Porrúa. 2006.

Soberanes Fernández, José Luís. *Historia del Derecho Mexicano.* Décima segunda edición. México: Porrúa. 2006.

Sordo Cedeño, Reynaldo. *México y sus Constituciones.* Compilación de Patricia Galeana. México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica. 1999.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Vigésimoctava edición. México: Porrúa. 1994.

Ugalde, Luis Carlos. *Por una Democracia Eficaz.* México: Santillana Ediciones Generales. 2012.

Valadés, Diego. *El Gobierno de Gabinete.* Segunda edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

Valencia, Salvador. *Reforma Política.* [En línea: 19/11/2014] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/32.pdf>

Vázquez Mantecón, María del Carmen. *México y sus Constituciones.* Compilación de Patricia Galeana. México: Archivo General de la Nación/Fondo de Cultura Económica. 1999.

Weber, Max. *Estructuras de Poder.* México: Editorial UJED. 2001.

Weber, Max. *Clases Dominantes y Partidos Políticos.* México: Universidad Juárez del Estado de Durango. 2010.

Wittfogel, Karl. *Aspectos del Desarrollo de las Sociedades Hidráulicas.* Revista de Administración Pública. Estudios Generales. [En línea: 31 marzo 2013]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/45/pr/pr4.pdf>

Wittfogel, Karl. *La trampa Hidráulica*. Blog Histórico. [En línea: 31 marzo 2013]. Disponible en: <http://haciendohistorica.blogspot.mx/2011/07/la-trampa-hidraulica.html>

Woldenberg, José. *Historia Mínima de la Transición Democrática en México*. México: El Colegio de México. 2012.

Yocelevezky R. Ricardo A. *El sistema Político Británico*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. 1986.

Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado*. Ciencia de la Política. Quinta edición. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México. 2009.

Zweigert, Konrad/Hein Kotz. *Introducción al Derecho Comparado*. México: OXFORD. 2002.

Constitución de Alemania (CA)

Constitución Española (CE)

Constitución de Francia (CF)

Constitución de la República Italiana (CRI)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Constitución Política de la República de Chile (CPCH)

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edición histórica. México: Porrúa. 2011.

[http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff\\_mo\\_16\\_c.html](http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff_mo_16_c.html)

<http://www.polibio.org/>

<http://filosofiadelderechoexternado.blogspot.mx/2009/08/francisco-suarez.html>

<http://www.historiaglobal.com.ar/atenasyesparta.php>

[http://www.santiagoapostol.net/latin/educacion\\_roma.html](http://www.santiagoapostol.net/latin/educacion_roma.html)

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_eua.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_eua.pdf).

<http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-junta-de-zitacuaro-articulo>

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/reformas-1847.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf)

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1853.pdf>

<http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_203\\_09ago12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

<http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/08/reforma-politica-no-garantiza-candidaturas-ciudadanas>

[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/)

<http://www.animalpolitico.com/2013/12/la-prueba-pisa-muestra-un-sistema-educativo-fallido-en-mexico-grafico/#axzz34e4cGQTb>

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2013/pobreza0.pdf>

[http://consulta.mx/web/images/otroestudiospdf/20111028\\_LB\\_Latinobarometro2011.pdf](http://consulta.mx/web/images/otroestudiospdf/20111028_LB_Latinobarometro2011.pdf)

[http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html)

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/lapresidencia.htm>

[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/partidocracia.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/partidocracia.htm)

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/503/6.pdf>. p. 20

[http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual\\_partidos.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_partidos.pdf)

[http://caterina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ladi/aguiar\\_t\\_md/capitulo1.pdf](http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ladi/aguiar_t_md/capitulo1.pdf)

[http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/democratizacion\\_y\\_liberalizacion.htm#11](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/democratizacion_y_liberalizacion.htm#11)

[http://consulta.mx/web/images/elecciones/NA\\_EL%20RECHAZO%20POR%20LOS%20PARTIDOS%20POL%C3%8DTICO.pdf](http://consulta.mx/web/images/elecciones/NA_EL%20RECHAZO%20POR%20LOS%20PARTIDOS%20POL%C3%8DTICO.pdf)

[http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues9.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues9.htm)

[http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)

<http://pactopormexico.org/como/>

<http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

<http://www.tm.org.mx/ipc2013/>

<http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>

<http://www.animalpolitico.com/2014/04/mexico-reprobado-en-el-derecho-de-acceso-la-informacion/>

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/percepcionsp.pdf>

<http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/03/Edna-Jaime-en-Cumbre-Sonora-2014.pdf>

<http://www.jornada.unam.mx/2014/06/08/politica/006n1pol>

[http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales\\_resultados\\_2012](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012)

<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/reunion/fran1901.htm>

[http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol35/pag\\_06.html](http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol35/pag_06.html)

<http://www.gestiopolis.com/el-sistema-semipresidencialista/>

[http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/sistemas\\_parlamentario.htm#semipresidencial](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#semipresidencial)

**INDICE**

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPITULO I .....	16
CONCEPTOS FUNDAMENTALES .....	16
1. El Estado .....	16
1.1 Concepto .....	16
1.2 El origen del Estado .....	20
1.2.1 La sociedad política.....	22
1.2.2 Los Estados originarios .....	24
1.2.2.1 Las ciudades Estado .....	25
1.2.2.1.1 La ciudad Estado en Grecia .....	26
1.2.2.1.2 La Civitas en Roma .....	28
1.3 Teorías que explican el origen del Estado.....	29
1.3.1 Naturalista .....	29
1.3.2 Contractualista .....	33
1.3.3 Jurídico racional .....	36
1.3.4 De la lucha de clases .....	39
1.4 El poder.....	42
1.4.1 Concepto .....	42
1.4.2 El poder del Estado .....	43
1.4.3 La división del poder .....	46
1.4.4 Nuestra postura.....	48
1.5 El Derecho.....	51
1.5.1 Naturaleza .....	51
1.5.2 Definición.....	52
1.5.3 El Estado de Derecho.....	54
1.6 El Estado Constitucional.....	56
CAPITULO II .....	61
FORMAS DE GOBIERNO.....	61
2. La forma de Gobierno .....	61
2.1 Naturaleza.....	61

2.2 Las formas de Gobierno en el pensamiento político .....	62
2.2.1 Platón .....	62
2.2.2 Aristóteles.....	64
2.2.3 Polibio.....	66
2.2.4 Nicolás Maquiavelo .....	68
2.2.5 Juan Bodino .....	70
2.2.6 Montesquieu .....	73
2.2.7 Hegel.....	75
2.2.8 Hans Kelsen .....	76
2.2.9 Carl Schmitt.....	79
2.2.10 Carlos Marx .....	81
2.2.11 Norberto Bobbio .....	83
2.3 La República como forma de Gobierno.....	85
2.3.1 Concepto.....	85
2.3.2 Características .....	86
2.3.3 Antecedentes .....	88
2.3.3.1 Esparta.....	88
2.3.3.2 Atenas .....	89
2.3.3.3 Roma.....	91
2.3.4 Los valores del republicanismo en la visión de Miguel Carbonell.....	93
2.4 La democracia .....	95
2.4.1 Evolución.....	95
2.4.2 Definición.....	97
2.5 Cultura política .....	102
CAPITULO III .....	106
EL ESTADO MEXICANO .....	106
3. La forma de Gobierno en el Estado mexicano .....	106
3.1 La formación del Estado Mexicano .....	106
3.1.1 Influencia externa .....	107
3.1.1.1 La ilustración .....	107
3.1.1.2 La forma de Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.....	110

3.1.2 Influencia interna .....	114
3.1.2.1 La Constitución de Cádiz de 1812.....	114
3.1.2.2 La Constitución de Apatzingán de 1814.....	117
3.2 La forma de Gobierno en el constitucionalismo mexicano .....	121
3.2.1 La Constitución de 1824.....	121
3.2.2 La Constitución de 1836.....	124
3.2.3 La Constitución de 1843.....	128
3.2.4 La Constitución de 1857.....	132
3.2.5 La Constitución de 1917.....	137
3.3 La forma de Gobierno en México .....	139
3.3.1 La República .....	139
3.3.2 El sistema representativo .....	144
3.3.3 La democracia.....	148
CAPITULO IV.....	154
EL SISTEMA DE GOBIERNO EN MÉXICO.....	154
4. Del presidencialismo a la partidocracia, una transición inacabada .....	154
4.1 El presidencialismo como sistema de Gobierno.....	154
4.1.1 Naturaleza.....	154
4.1.2 Características .....	155
4.1.3 El presidencialismo como sistema de Gobierno en América Latina .....	156
4.2 El presidencialismo como estilo de gobernar en México.....	159
4.2.1 Naturaleza.....	159
4.2.2 Facultades constitucionales que le dan preeminencia al Presidente .....	161
4.2.3 Facultades metaconstitucionales .....	163
4.3 El origen de la transición del presidencialismo a la partidocracia.....	166
4.4 La partidocracia como sistema de Gobierno .....	169
4.4.1 Naturaleza.....	169
4.4.2 Los partidos políticos.....	171
4.4.3 Los sistemas de partidos.....	173
4.5 La partidocracia en el sistema político mexicano .....	174
4.5.1 El asomo a la partidocracia .....	174

4.5.2 Los partidos políticos.....	177
4.5.3 El sistema de partidos .....	182
4.5.3.1 Primer periodo (1929-1988) .....	182
4.5.3.2 Segundo periodo (1988-1997).....	186
4.5.3.3 Tercer periodo (a partir de1997).....	189
4.6 Los problemas del sistema político mexicano .....	195
4.6.1 Corrupción.....	195
4.6.2 Ineficaz sistema de rendición de cuentas.....	196
4.6.3 Impunidad.....	198
4.6.4 Falta de cultura política .....	200
CAPITULO V .....	203
EL PARLAMENTO SEMI-PRESIDENCIALISTA .....	203
5. Régimen parlamentario semipresidencialista .....	203
5.1 El régimen parlamentario .....	203
5.1.1 Naturaleza .....	203
5.1.2 Características .....	205
5.1.3 Tipos de parlamentos .....	206
5.2 El Parlamento.....	208
5.2.1 Naturaleza .....	208
5.2.2 Integración y funcionamiento.....	210
5.2.3 Facultades.....	213
5.2.4 El control parlamentario.....	214
5.2.4.1 El voto de censura.....	215
5.2.4.2 Comisiones parlamentarias de investigación .....	218
5.2.4.3 Las preguntas e interpelaciones parlamentarias .....	220
5.3 El jefe de Estado .....	223
5.4 El jefe de Gobierno.....	226
5.5 Los partidos políticos en el régimen parlamentario .....	228
5.6 El régimen parlamentario y el sistema federal.....	233
5.7 El régimen semi-presidencialista.....	238
5.7.1 Naturaleza.....	238

5.7.2 Características .....	239
5.8 El semipresidencialismo, un estudio comparativo .....	242
5.8.1 Francia .....	242
5.8.2 Chile .....	244
CONCLUSIONES.....	248
PROPUESTAS.....	262