

Unidad 5

- La forma de gobierno

“Según el artículo 401 de la Constitución, nuestra forma de gobierno es la de una Republica, Representativa, Democrática y Federal.”

La república.

Según el artículo 40 de la Constitución, nuestra forma de gobierno es la de una república representativa, democrática y federal.

En el presente capítulo estudiaremos, por una parte, el concepto de república, y por la otra, los íntimamente conexos de democracia y representación.

El término “república” ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas, desde la muy general que engendró en Roma su etimología (“cosa pública”) hasta la particular y más concreta que le dio Maquiavelo, al oponer conceptualmente la república a la monarquía. Consideramos que en este último sentido emplea el vocablo nuestra Constitución. A partir de la independencia hasta el triunfo definitivo de la República, varias veces se sostuvo dentro de la ley (Plan de Iguala, Tratados de Córdoba, Imperio de Iturbide), en el campo de la polémica (Gutiérrez de Estrada y el periódico *El tiempo*) y por medio de las armas (Imperio de Maximiliano) el principio monárquico. En la posición contraria, el partido liberal hizo figurar siempre como elemento esencial de su programa la forma republicana de gobierno. La acepción que entonces se le dio a la palabra “república” es la que le corresponde cuando a la hora del triunfo ingresó en el texto constitucional. Para nuestro estudio interesa exclusivamente, por lo tanto, deslindar el concepto de república en relación con el de monarquía.

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

Es precisa y únicamente en el jefe del Estado (“presidente” en la república; “rey”, “emperador” en la monarquía) donde ocurren las notas características de la república o de la monarquía. En los titulares de los demás poderes puede haber en ciertos casos origen hereditario (por ejemplo, en el Senado o Cámara Alta de algunos países) o bien duración vitalicia en el cargo (por ejemplo, entre nosotros, los ministros de la Suprema Corte), sin que por ello se menoscabe la calidad de republicano de que inviste al régimen el solo hecho de la renovación periódica, mediante consulta al pueblo, del jefe del Estado.

La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado. Sin embargo, la monarquía es compatible con la democracia y con el régimen constitucional, como acontece en las modernas monarquías europeas, donde los titulares efectivos del gobierno emanan de la designación popular y cuyas facultades, por otra parte, estaban

constitucionalmente limitadas, al igual que las del monarca. de aquí que monarquía y absolutismo, conceptos afines en otro tiempo, hayan dejado de serlo desde que, a partir del siglo pasado, los reyes hubieron de aceptar, como otorgadas o como recibidas, las Cartas Constitucionales. Con todo, las monarquías van desapareciendo del escenario contemporáneo. Supervivencia histórica en los países de vieja tradición dinástica, allí mismo son desplazadas por la república, que es de mejor esencia democrática. En las nacionalidades nuevas, nacidas al abrigo de los ideales modernos, la monarquía no pasó nunca de planta exótica; así lo demostraron en América el trono del Brasil y los dos ensayos trágicos de México.

El adversario importante de la república en nuestra época no es ya la monarquía, sino el régimen totalitario, cualquiera que sea la denominación o la forma que adopte o haya adoptado. Tales regimenes pueden considerarse republicanos, porque no obstante que en ellos la jefatura del gobierno no se conserva, en principio, vitaliciamente ni se transmite por herencia, carecen de la nota propia del régimen republicano, que consiste en la renovación periódica de aquella jefatura mediante la consulta al pueblo.

La democracia.

En cuanto a la democracia para explicarla recordemos la conocida clasificación aristotélica. Para Aristóteles el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría; en cada uno de estos fundamentos del gobierno distinguía Aristóteles una forma pura y una forma impura.

Cuando el gobierno reside en un solo individuo tenemos la forma pura de la “monarquía”, si ese individuo emplea el poder de que dispone en beneficio de todos; y la forma impura de “tiranía”, si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos.

Cuando el gobierno reside en una minoría, existe la forma pura de la “aristocracia” si la minoría usa el poder en beneficio de todos, y la forma impura de la “oligarquía”, si el poder sólo beneficia a la minoría que lo detenta.

Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la “democracia” si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la “demagogia”, si se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos.¹ Dentro de la clasificación aristotélica, debemos entender que nuestra Constitución consagra la forma pura de la democracia, citando el artículo 40 establece el gobierno democrático, puesto que el artículo 39 dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es precisamente lo que caracteriza a la democracia según la clasificación que examinamos. Conforme a tales ideas, no podemos reputar democrático al régimen basado en la dictadura del proletariado, el cual realiza la forma impura de la demagogia.

La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior.² Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo el poder de mando persigue por objeto en donde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina. “Políticamente libre -explica magistralmente Kelsen- es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que 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 relación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.”³

Esta identidad entre el titular de la libertad y la “víctima” de la dominación cobra singular relieve en la formación de las Constituciones. Santo Tomás de Aquino, planteó la diferencia entre dos cosas a las que debe atenderse (*duo sunt attendenda*): una, la participación de todos los ciudadanos en la formación de la voluntad del Estado (*ut omnes aliquani partem habeant in principatum*), y otra, la especie de gobierno y dominación (*species regiminis vel ordenationis principatuna*).⁴ La coincidencia de estos dos principios resuelve el contraste entre la libertad y el orden, porque hace coincidir la voluntad individual con la voluntad total del Estado. El fenómeno de “autodeterminación”, que antes hemos ubicado en la entraña del acto soberano de darse un pueblo su Constitución, se proyecta de este modo en el fenómeno de “autodominación”, nota característica y suprema del régimen democrático.⁵

Restricción del sufragio; principio mayoritario.

Sin embargo, la identificación perfecta y total entre el sujeto y el objeto del poder del Estado, nunca se da en la práctica. Si por una parte todos sin excepción (mayores y menores, varones y mujeres, nacionales y extranjeros, etc.) están sometidos a la voluntad y al poder del Estado, por la otra no son todos sin excepción los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan sólo aquellos que gozan de capacidad cívica y que de hecho constituyen una minoría dentro de la población total sometida al poder del Estado; tal es el problema de la restricción del sufragio, que examinaremos en primer término.

Pero aun dentro de esa minoría cívicamente activa no es posible siempre - casi nunca es posible- obtener la adecuación íntegra entre el “querer hacer” de cada uno y el “deber hacer” de todos, pues para que así sucediera se necesitaría la unanimidad de voluntades individuales. A falta de unanimidad, la democracia

admite como expresión de la voluntad general la voluntad de la mayoría, problema que tocaremos en segundo lugar.

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

El derecho político, expresado mediante el sufragio, es derecho activo. Entre los derechos activos y los pasivos existen, según Rabasa, las siguientes diferencias:

a) Los activos (ejemplo, el derecho de asociación) requieren en el sujeto capacidad funcional, que es imposible sin la noticia del acto y la conciencia de la función; los pasivos ejemplo la herencia sólo exigen capacidad receptiva, sin necesidad del conocimiento del hecho ni el entendimiento del derecho;

b) Los activos sólo constituyen un goce cuando se ejercitan, mientras que los pasivos son de goce continuo;

c) Ambos son personales, pero por distinto concepto; los primeros, por cuanto la persona sólo puede disfrutarlos por propia actividad; los segundos, por excluir del goce a los demás.

De las diferencias apuntadas se deduce que los derechos activos sólo deben reconocerse a quien puede ejercitarlos, en tanto que los pasivos deben ser reconocidos a todos. En los derechos activos no hay más goce que su ejercicio. Conceder el ejercicio de un derecho a los incapacitados materialmente para disfrutarlo es, además de absurdo, atentatorio contra los capacitados. No puede permitirse a los ciegos que formen parte del jurado calificador en un certamen de pinturas, sin lesionar el derecho de los artistas y de los capacitados para juzgar del arte. Lo que la igualdad exige es que a nadie se excluya entre los capaces, que a nadie se estorbe la adquisición de la capacidad; más aún: que se provea a los atrasados de los medios para adquirir la capacidad que les falta; pero mientras no la tengan, la *igualdad* exige, con el mismo o mayor imperio, que no se imponga la *uniformidad* que la suplanta y que la destruye.¹⁶

De aquí que el sufragio universal -deseo democrático- nunca pueda ser efectiva y literalmente universal. Pero no obstante las limitaciones en el otorgamiento del sufragio, el principio democrático queda a salvo si aquellas limitaciones no afectan la igualdad política, que consiste en la identidad sustancial entre gobernantes y gobernados. La diferencia de hecho entre los que mandan y los que obedecen no se funda en cualidades esenciales de los primeros, que sean inaccesibles para los segundos, sino en la voluntad de éstos, que de tal modo se gobiernan a sí mismos. Dentro de la homogeneidad del pueblo, nadie detenta títulos que no estén al alcance, en principio, de cualquier individuo.

La diferencia entre unos y otros, enseña Schmit, se logra *a través* del pueblo, no *frente al pueblo*. La institución de la nobleza como detentadora de los derechos cívicos se considera antidemocrática, porque la prerrogativa la tenía frente a los ciudadanos, no a través de ellos. Tan contrario a la democracia es

reconocer capacidad cívica a quienes no la tienen, como privar de ella a los que la merecen. Sólo los nobles son ciudadanos, es fórmula tan opuesta a la igualdad democrática como la otra: sólo los nobles no son ciudadanos.

La selección para el reconocimiento del derecho de sufragio tiene que hacerse conforme a bases generales, que suelen ser en las diferentes legislaciones: la nacionalidad, la edad, el sexo, la instrucción, el estado de independencia doméstica, la propiedad, etc. Todas ellas son indicios de aptitud, aunque no indudables, pues no siempre los clasificados son los dotados.

Según nuestra Constitución (art. 35, frac. I y II), es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular. De este modo la exclusividad que deriva del concepto de prerrogativa, sustrae del total de la población a los ciudadanos en su carácter de titulares únicos del derecho de voto, en el doble aspecto de derecho a designar y a ser designado.

Son a su vez ciudadanos, conforme al artículo 34, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I) Haber cumplido dieciocho años y
- II) Tener un modo honesto de vivir. ⁷

Examinemos los requisitos que para tener acceso al sufragio (derecho incorporado entre nosotros a la ciudadanía) exige nuestra Constitución.

El primero es la nacionalidad mexicana, que obviamente se exige para evitar que ni siquiera en mínima parte puedan los extranjeros intervenir en los destinos nacionales. La edad que se fija es indicio biológico de que el individuo ha llegado al pleno desarrollo de sus facultades; es éste el único requisito constitucional que se refiere directamente a la aptitud cívica. En qué consiste el modo honesto de vivir no lo dice la Constitución, pero el Código Penal, al establecer en su artículo 46 que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y la Ley Electoral Federal al adoptar una base semejante para excluir del voto (artículo 62, fracciones IV a VII), parecen identificar la responsabilidad penal con la ausencia de un modo honesto de vivir; era más congruente sin duda la anterior Ley Electoral (de 1946), cuando instituía impedimentos para ser elector que notoriamente se referían al modo honesto de vivir (artículo 43, fracciones IX a XIII) este requisito constitucional atañe más bien a la indignidad que a la ineptitud cívica.

La reforma al artículo 34, publicada en 17 de octubre de 1953, al otorgar el derecho de voto a las mujeres puso fin a una situación en que la interpretación histórica y política había prevalecido sobre la interpretación literal y lógica. El texto anterior a la reforma (idéntico al de la Constitución de 57) era aplicable ideológica y gramaticalmente tanto a los hombres como a las mujeres, porque ninguno de los requisitos que el precepto consignaba para la ciudadanía (nacionalidad, edad, etc.), era incompatible con el sexo y porque el solo empleo del masculino (son ciudadanos...todos...los mexicanos...) no era sino la aplicación de la regla de que cuando el nombre o el adjetivo comprenden seres de distinto género prevalece el

masculino sobre el femenino, tal como acontece en otro texto cuya interpretación gramatical no ha suscitado duda, como es el artículo 30, que al definir quiénes son “mexicanos” incluye evidentemente a las “mexicanas”.

No obstante, bajo la vigencia de la Constitución anterior y conforme a las ideas de la época, a nadie se le podía ocurrir que fuera necesario negar expresamente el sufragio a las mujeres para que quedaran excluidas; su exclusión, por encima de todo derecho escrito, anclaba en una conciencia tradicional, que de tan arraigada se hizo inconsciencia e ignorancia del sufragio femenino. Los dos únicos comentaristas que aludieron al tema hicieron decir a la Constitución lo que no decía.”⁸

Por lo demás, en Francia se presentó una situación notablemente semejante a la nuestra. En numerosas ocasiones las feministas francesas reclamaron el derecho de sufragio en igualdad con los hombres, fundándose en los términos literales de la ley de 2 de febrero de 1852:

“Son electores todos los franceses...Sostenían que aquí, como en varios textos de la legislación civil y de la fiscal, el término “franceses” se aplicaba tanto a los hombres como a las mujeres, tesis exactamente igual a la que se derivaba de nuestros textos constitucionales. Con apoyo en ella, varias mujeres obtuvieron en 1914 su inscripción en las listas electorales, pero la Corte de Casación rechazó la pretensión, porque consideró que el derecho público francés había entendido siempre que la calidad de ciudadano y el goce de los derechos políticos estaban reservados a los varones. Esta resolución se pronunció el 6 de abril de 1914, es decir, en vísperas de la guerra, y con ella se cerró una etapa milenaria de hostilidad a la intervención de la mujer en la cosa pública. Al igualar las dos grandes guerras en el común sacrificio a hombres y mujeres, cumplieron la justicia de identificar a los dos sexos también en los derechos cívicos. Uno a uno los países han ido reconociendo el derecho de sufragio de la mujer; México lo hizo parcialmente por medio de la reforma constitucional de 1947 al admitir el voto femenino para las elecciones municipales, y totalmente por la reforma constitucional que al principio mencionamos.

Tal es la situación que actualmente prevalece en nuestro derecho constitucional en punto a restricciones al sufragio, las cuales deben considerarse como las mínimas que consagran todas las legislaciones. De esta suerte la Constitución no ha acogido la medida de restringir el sufragio en favor de quienes tengan noticia del acto y conciencia de la función, según la expresión de Rabasa, cualidades que pueden descubrirse por lo menos a través del hecho de que el elector sepa leer y escribir. Así quedaría segregada de la función electoral la gran mayoría de los analfabetos, entre los cuales los casos de individuos capacitados para la función electoral son aislados y excepcionales; y quedaría encomendada la dirección de los negocios públicos a la porción instruida, casi toda capacitada para la vida cívica. Esta situación duraría mientras la acción lenta del tiempo, estimulada por medios eficaces, trabaja la unidad de la cultura y con ella la unidad nacional.

En el Constituyente de 57 Ponciano Arriaga, autor del proyecto que proponía la condición de saber leer y escribir para poder votar (a partir de 1860), retiró su proyecto ante el primer argumento que se esgrimió en su contra. Se dijo que si las clases populares eran analfabetas, la culpa estaba en los gobiernos⁹. Argumento débil, al que hubiera podido responder Arriaga que la medida se adoptaba en defensa del orden público y no por vía de castigo. “Cuando la sociedad ha descuidado llenar dos obligaciones solemnes -ha dicho Stuart Mill-, la más importante de las dos debe ser atendida primero: la enseñanza universal debe preceder al sufragio universal.” En el Constituyente de Querétaro se consideró impolítico restringir el derecho de sufragio, porque eran precisamente las clases carentes de cultura las que habían hecho la revolución, de la cual emanaba el Constituyente. Sin embargo, se levantó aislada e inútil la voz de un representante, que denunció el voto ilimitado como un peligro serio por conducir al fraude electoral y el fraude electoral al uso de la fuerza.¹⁰

La discriminación en la función electoral debe tener por base exclusivamente el punto de vista, de la aptitud cívica. De allí que carezca de justificación democrática, así la pueda tener histórica, la privación del voto a los ministros de los cultos que consignan el artículo 130 y sus correlativos; en cambio, no es antidemocrático reducir la representación o voto pasivo de los mismos, como lo hace la nuestra entre otras muchas Constituciones, por las razones que se expresan al estudiar los requisitos para ser diputado o senador.

b) La voluntad de la mayoría se considera dentro de la democracia como expresión de la voluntad general.

La democracia da oportunidad a todos para que emitan su opinión, pero es la opinión de la mayoría la que prevalece en la decisión: ¿Como justificar democráticamente el principio mayoritario? En su monografía “Esencia y valor de la democracia” responde Kelsen a la anterior pregunta en los siguientes términos: “Sería imposible justificar el principio de la mayoría diciendo que más votos tienen más peso que menor cantidad de ellos. De la presunción puramente negativa de que uno no vale más que otro, no puede deducirse positivamente que deba prevalecer la opinión de la mayoría.”

“La sola idea de que, si no todos, sean libres el mayor número posible de hombres, es decir, que el menor número posible de ellos tenga una voluntad opuesta a la voluntad general del orden social, conduce, de un modo lógico, al principio de la mayoría.”¹¹

Como se advierte, el autor citado trata de justificar el principio mayoritario por el sacrificio de los menos en aras de la libertad de los más de donde sale mal parado el principio de la autodominación el cual se convierte lisa y llanamente en dominación sobre los minoritarios contra su voluntad expresa. A nuestro entender, la democracia se justifica y se practica íntegramente en cuanto proporciona oportunidad igual a todos para externar libremente su voluntad. Dar satisfacción igual a cada uno cuando el satisfactor tiene que ser único y cada quien lo quiere distinto, es lo que no puede hacer la democracia ni ningún sistema. El compromiso

previo, implícito en todo evento democrático, de que los disidentes habrán de someterse al criterio de los más siempre y cuando aquellos y éstos sean escuchados por igual, es lo que a nuestro juicio deja a salvo el principio de la autodominación, la dominación de la mayoría, aceptada de antemano a condición de ser discutida con libertad, es cabalmente una autodominación. Por lo demás, hay dos razones de orden práctico por las que debe prevalecer como decisión la voluntad de la mayoría. En primer lugar, es la mayoría la que generalmente tiene la fuerza y ya sabemos que la autoridad sin la fuerza es una facultad abstracta; por lo tanto, la decisión debe corresponder a quien pueda imponerla. En segundo lugar, es la mayoría el único intérprete posible (aunque no infalible) de lo que es conveniente y justo para la colectividad; cuando se discute lo adecuado y justo de una medida que se va a aplicar a todos, es natural que la opinión de la mayoría de los afectados sea la que se tome en cuenta.

Régimen representativo.

La democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, como dijimos en otra ocasión, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno.

De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo.

El gobierno directo del pueblo ha desaparecido en la actualidad, excepto en algunos cantones suizos, donde los ciudadanos se reúnen en grandes asambleas para hacer por sí mismos las leyes. En algunos países existe, como forma atenuada del gobierno directo, el referéndum, que consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes por el pueblo. El plebiscito implica la alteración, en el sentido del cesarismo, del método precedente; allí la voluntad popular no es activa, sino pasiva, al delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental, generalmente después de un golpe de Estado; se ha dicho, por eso, que es una firma en blanco que coloca la nación para que la utilice el caudillo. Importa asentar que nuestra Constitución en ningún caso autoriza el plebiscito ni el referéndum, sino que consagra el régimen representativo en toda su pureza.¹²

En el régimen representativo, la designación de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por el pueblo: hay entonces la elección directa (que no debe confundirse con el gobierno directo).

Pero puede suceder que el pueblo elector (integrado por los que se llaman electores primarios) no designe directamente a sus gobernantes, sino que lo haga por conducto de intermediarios; en ese caso la elección es indirecta y tiene tantos grados cuantas son las series de electores secundarios, terciarios, etc., que median entre los electores primarios y los gobernantes. Nuestra Constitución consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso y

del Presidente de la República; pero hay un caso en que la designación de éste es indirecta en primer grado, y es cuando faltando el titular del ejecutivo, en las varias hipótesis que prevén los artículos 84 y 85, el Congreso debe nombrar al que lo reemplace; en ese caso no son los electores primarios, esto es, los ciudadanos con derecho de voto los que hacen la designación, sino los diputados y senadores, en funciones de electores secundarios.

El desprestigio de la democracia.

El siglo XIX consagró la apoteosis de la democracia, pero desde la primera posguerra se ha producido un movimiento adverso a las ideas democráticas. Débese en buena parte a la ineficacia del libre juego de las fuerzas políticas y económicas para hacer frente a la grave situación que prevaleció a raíz de las dos guerras mundiales, pero también se debe sin duda al abuso de la libertad.

En lo político la democracia permitió la libre intervención de las minorías en la discusión, para lo cual las hizo participar en los parlamentos; pero la decisión debe corresponder a la mayoría, según el principio mismo de la democracia, de donde nace el peligro de que la mayoría desdeñe sistemáticamente la opinión de las minorías o de que éstas obstruyan en la decisión mayoritaria, mediante coaliciones transitorias; la representación proporcional no hace sino atenuar el peligro. Por otra parte, el procedimiento electoral se presta a mistificaciones de la voluntad popular. Los electores primarios no sólo votan por sí mismos, sino que lo hacen también por todos los que no votan, ya sea porque carezcan de capacidad cívica o simplemente porque se abstengan de votar; en la mayor parte de los países, los electores primarios constituyen una minoría en relación con la población total, por lo que desde la primera etapa de la votación los intereses generales quedan a merced de una minoría, y, si hay electores secundarios, el fenómeno se acentúa. Los funcionarios designados de ese modo son de hecho emanación de una minoría, aun suponiendo absoluta pureza en el procedimiento electoral. De allí que a menudo la representación legal no coincida, con la representación real, lo que se traduce en un desacuerdo entre el gobernante y la opinión pública, el cual no tiene otro correctivo en los países de alta cultura democrática que la apelación directa al pueblo, mediante el plebiscito, el referéndum o la disolución del Parlamento. Pero cuando la mayoría real y efectiva, prevalida de su fuerza, abusa de las minorías, o cuando los gobernantes, con el pretexto de interpretar la voluntad mayoritaria, defraudan sistemáticamente el sentir popular, la democracia es un fracaso. Y es que ese sistema presupone en los gobernantes y en los gobernados, en todos los que de algún modo intervienen en las funciones públicas, un respeto sumo por la opinión ajena y una buena fe difíciles de guardar.

En México el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad el sistema no existe. A partir de la independencia, el pivote político del país se hizo consistir en el sufragio universal, cuya existencia quedaba desmentida por la profunda desigualdad cultural y económica entre una minoría medianamente preparada y una gran mayoría destituida del conocimiento cívico

mas elemental. Era fácil y a veces necesario que los gobernantes suplantarán una voluntad popular que no existía; pero también era fácil que en nombre de esa voluntad ficticia, que como un mito sagrado erigía la Constitución, los defraudados pretendientes al Poder fraguaran rebeliones. Ni el gobernante ni quien trataba de reemplazarlo podían lograr sus títulos de una genuina decisión popular; había, pues, que emplear el ardid o la fuerza, y así nuestra historia fue dando tumbos entre cuartelazos triunfantes y represiones sangrientas.

Como fuente originaria y condición indispensable de una existencia política ordenada, se pedía el ejercicio veraz de la voluntad popular. El Partido Científico, por voz de Justo Sierra y -según hemos visto- Emilio Rabasa, propusieron la restricción del sufragio, entregando el destino nacional exclusivamente a quienes revelaran conocimiento bastante de la función encomendada. Mas es lo cierto que la minoría cívicamente preparada nunca cumplió con la obligación, implícita en la tesis, de estimular a favor del mayor número la adquisición de la capacidad cívica.

La revolución social que se inició en 1914 ha trastornado todos los planes de gabinete. Por entre las grietas de una estructura electoral en desuso, que todavía postula la aritmética de los votos individuales, ha aflorado en la vida política del país el sufragio de las masas organizadas. El influjo creciente del factor colectivo, que tiende a suplantar al factor individual (elemento característico del constitucionalismo), ha introducido entre nosotros formas avanzadas de democracia social, que no se avienen con la organización electoral individualista ideada por la Constitución.

REFERENCIAS

1 *La política*, Lib , 3 cap. V. En el mismo sentido Santo Tomás de Aquino, *Summa Theologica*, 1,11, 19, 10. Kelsen dice que la teoría moderna no ha rebasado la tricotomía de la teoría política de la antigüedad.

2 *Contrato Social*; Lib. 1, cap. 6.

3 *Teoría*, pág. 298.

4 *Summa*; 1, 111, 105, art. 1.

5 Hemos dicho en líneas precedentes que no puede reputarse democrático el régimen basado en la dictadura del proletariado. Conviene reafirmar ahora nuestra opinión frente al despliegue que en los últimos años ha alcanzado entre nosotros la propaganda del derecho constitucional soviético, insistiendo en confundir la dictadura con la democracia. Desde la revolución francesa esos dos términos no sólo son distintos sino antagónicos; ahora que la revolución rusa pretende reconciliarlos, es preciso ponerse en guardia contra el mal uso de los vocablos.

En la obra "*Derecho Constitucional Soviético*" (Ediciones en lenguas extranjeras, Moscú , 1959), sus autores, A. Desinov y M. Kirchenko, hablan de que la historia de la Constitución soviética "refleja las regularidades en el afianzamiento de la dictadura de la clase obrera, el fomento y ampliación de la democracia socialista" (pág, 14). En demostrar que esta democracia se realiza dentro de aquella dictadura, estriba el principal propósito de la obra.

Veamos en que consiste dicha democracia. En primer lugar quedan excluidos de ella todos los que no estén de acuerdo con la dictadura del proletariado, para lo cual se priva a los disconformes de toda clase de derechos políticos. Dicen los autores citados: "Al instaurarse el poder soviético, ninguna de las instituciones limitó los derechos democráticos de los ciudadanos, de lo cual se aprovecharon con fines contrarrevolucionarios los burgueses y terratenientes, que hicieron uso de la libertad de la palabra, de imprenta, de reunión y de otros derechos políticos conquistados por la revolución de octubre. Los enemigos de las masas trabajadoras calumniaban en sus discursos y periódicos la revolución de Octubre y difamaban el poder soviético. Los explotadores y traidores a la patria se valían del derecho a agruparse en organizaciones sociales para crear organizaciones contrarrevolucionarias. La burguesía y los terratenientes se aprovecharon también de los derechos electores con fines antisoviéticos. Se infiltraban fraudulentamente en los órganos del Estado soviético e intentaban socavarlos y descomponerlos desde dentro. Teniendo en cuenta éstas maquinaciones criminales de los enemigos del pueblo trabajador, el poder soviético los privó de los derechos políticos." (Página 310.)

Son ciudadanos soviéticos, por lo tanto aquellos que no están privados de los derechos políticos, es decir los que están dentro de la dictadura del proletariado. Por eso cuando en la constitución de la U.R.S.S. el capítulo X (Art. 118 a 133) regula los "Derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos", excluye de los mismos a aquellas personas que no son ciudadanos, ya sean rusos o extranjeros.

Todo esto difiere radicalmente de los conceptos a que ha correspondido siempre el vocablo "democracia". Es cierto que la revolución democrática fue encabezada por los burgueses, pero ni en su programa ni en su victoria la burguesía proclamó nunca su propia dictadura. Y por lo que hace a los derechos fundamentales, la democracia los reconoció generosamente aún a sus enemigos, porque eran derechos de la persona, distintos de los derechos del ciudadano

Pero la llamada democracia socialista no sólo excomulga y lanza de su seno a los heterodoxos, sino que también pone bajo la dictadura del proletariado a la clase campesina, que nada tiene que ver con los proscritos burgueses, terratenientes, etc. Aunque el escudo de la U.R.S.S. lo forman la hoz y el martillo (art. 143 de la constitución), como símbolo de la unión de las clases campesinas y proletaria, sin embargo la dictadura la ejerce éste sobre aquélla. Así se asienta en la obra que mencionamos, publicada en español con fines evidentemente proselitarios: "La ley fundamental de la U.R.S.S. parte del hecho de la liquidación del capitalismo y de la victoria del régimen socialista en el país, se basa en los cimientos del socialismo y consolida los principios de éste. Refleja el

hecho de que la sociedad soviética se ha liberado de las clases antagónicas y está formada en la actualidad por dos clases amigas (obreros y campesinos), de que todo el poder pertenece a los trabajadores de la ciudad y del campo y de que la dirección estatal de la sociedad (la dictadura) corre a cargo de la clase obrera, como la clase de vanguardia de la sociedad. Consolida el régimen social que responde a los intereses de los trabajadores. En esto consiste su esencia socialista y su carácter democrático.”(págs. 86 y 87).

No hemos pretendido formular en las líneas que preceden una crítica de las instituciones constitucionales de la U.R.S.S., lo que rebasaría el objeto de la presente obra, sino solamente denunciar la táctica Confucionista de que viejos vocablos, a los que dio un contenido determinado el constitucionalismo llamado despectivamente burgués, se sigan empleando para enmascarar ahora instituciones que los repudian.

Más franca y leal aparece la actitud de los ideólogos nazifacistas, al atacar abiertamente el constitucionalismo tradicional y borrar del léxico oficial las expresiones proscritas de democracia, libertad, parlamentarismo, división de poderes, derechos intangibles de la persona; todas aquellas que no se avienen con formas de dictadura cualesquiera que ellas sean.

6 Emilio Rabasa; *El Juicio Constitucional*; México, 1919; págs. 21 a 23.

7 La fracción I del artículo 34 fue reformada por decreto de 18 de Diciembre de 1969, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 del mismo mes y en vigor desde la fecha de su publicación.

La disposición , que se refiere a uno de los requisitos para ser ciudadano se concretó en los siguientes términos: “Haber cumplido 18 años” , con lo que quedó suprimida la segunda parte , que decía así: “Siendo casados, o 21 si no lo son”.

Como se ve hasta antes de la reforma había dos bases en cuanto a la edad necesaria para adquirir la ciudadanía. La primera combinaba la edad (mayor de 18 años) con el matrimonio, mientras que la segunda tomaba en cuenta únicamente la edad (Mayor de 21 años). Al fijar por lo que hace a la edad el dato escueto de la mayoría de 18 años, la reforma de 69 reconoció que el mexicano adquiere con esa mayoría la madurez cívica, independientemente del matrimonio y sin necesidad de esperar los 21 años de edad.

Antes de apuntar en la presente nota la filiación del precepto reformado, conviene tener presente una distinción que ha sido observada por nuestra tradición constitucional.

Desde el punto de vista de la edad, los derechos que otorga la ciudadanía son plenos en cuanto a votar en las elecciones populares, pero están restringidos, en los términos que fija la ley, respecto a “poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”. (Así lo dice la fracción II del artículo 35 de la constitución actual, repitiendo el mismo numeral de la de 57, con lo que se reiteró la inexplicable supresión de la siguiente frase subrayada, que fue aprobada por la asamblea constituyente de entonces, a propuesta de la comisión, en la sesión de 1 de Septiembre de 1856, según puede leerse en el tomo II, pág. 268 de la obra de Zarco, edición de 1857: “Y nombrado para cualquier otro empleo o comisión que exija la condición de ciudadano, teniendo las calidades que la ley establece”; una omisión más en que incurrió el texto oficial que debemos agregar a las varias que señalan Vallarta y Rabasa).

La diferencia entre la ciudadanía activa (derecho a votar) y la ciudadanía pasiva (Derecho a ser votado), en lo que mira al requisito de la edad mínima, es diferencia consagrada por todo el derecho constitucional, pues notoriamente no se requiere la misma aptitud para elegir que para ser electo, para ser votante en las urnas que para ser diputado, senador o presidente de la república. Aunque seguramente nadie pensó en borrar esa diferencia cuando se modificó la base de la edad para la ciudadanía, conviene recordarla, con objeto de que se entienda que lo que en seguida se dirá se refiere exclusivamente, a la edad como calidad de los electores.

Este requisito ha variado sensiblemente en nuestras constituciones. La federalista de 24 dejaba su fijación a las legislaturas de los Estados. La centralista de 36 no determinaba la edad, sino que se reducía a asentar que los derechos del ciudadano se suspenderían durante la minoridad. El acta de Reformas de 47 señalaba la edad de 20 años y el estatuto orgánico de Comonfort la de 18, sin exigir ninguno de los documentos el requisito de ser casado el individuo.

Y así llegamos a la constitución de 57, que literalmente copiada en este punto por la de 17 en vigor hasta la reforma de 1969, señalaba como primer requisito para ser ciudadano de la República “haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno, si no lo son”.

¿Cuál es el precedente en nuestra tradición constitucional del transcrito precepto, que no hemos visto consignado en ninguna de las constituciones antes mencionadas? Su origen es curioso: las más liberales de las constituciones mexicanas, como son la de 57 y la actual, han tomado ese requisito de una de las constituciones más conservadoras de nuestra historia, como es la de 1843, conocida con el nombre de bases orgánicas, cuyo artículo 18 en su primera parte decía: “Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido diez y ocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido.” Inspiróse a su vez la disposición de las bases orgánicas en la emancipación mediante el matrimonio del mayor de 18 años y menor de 21, figura del derecho civil que poco tiene que ver con los derechos políticos.

Como se ve, el requisito que se ha modificado carecía de prosapia liberal. Su reforma, que borra de nuestra carta un vestigio de origen conservador, vuelve al texto del estatuto orgánico de Comonfort, instrumento constitucional que si careció de vigencia práctica por las vicisitudes de la época, se adelantaba en varios aspectos sociales a los criterios de entonces.

8 Mariano Coronado expresó que la constitución “Excluía a algunos, como a los menores y a las mujeres, por no creerlos capaces para esas funciones”, lo que no era exacto respecto a las mujeres; su exclusión no provenía del texto constitucional, sino de la costumbre (*Derecho Constitucional Mexicano*; México, 1906; pfig. 111). De parecido modo Eduardo Ruiz (*Derecho constitucional*; México, 1902, pfig. 158).

9 Zarco; t. II, pág. 267.

10 *Diario de Debates*; t. II. Pág. 710.

11 Op. Cit.; Barcelona, pág. 23.

12 Como excepción a lo asentado en el párrafo final a que la presente nota se refiere, procede registrar que con posterioridad fueron incorporadas a la Constitución, por primera vez, ciertas formas de gobierno directo, como son las consignadas en la adición de la ahora base 2 a la fracción VI del art. 73, que figuró entre las numerosas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977 y que dice así : “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.”

La reforma de que se trata, referente al gobierno del distrito federal, ha permanecido hasta ahora en el olvido, a manera de repudio de los gobernantes, por una parte, que no toleran la intervención directa del pueblo en sus actos de gobierno y, por la otra, debido al desconocimiento total en nuestro medio de estas formas de gobierno.