



885209 /
2y.
UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO

"EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO"

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DOS CASOS DE SISTEMAS DEMOCRATICOS DE GOBIERNO:
EL PRESIDENCIALISTA DE MEXICO Y EL
PARLAMENTARISTA DE ITALIA.
(La Democracia; una fórmula jurídico-política para
vivir en la armonía social).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A .

MARIBEL JESSICA CAVAGNA TORRES

DIRIGIDA POR: LIC. RODRIGO JUAREZ ORTIZ

ACAPULCO, GRO.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

264560



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICO ESTE TRABAJO:

A DIOS, por permitirme venir a luchar a esta selva de animales racionales y darme alas para volar tan alto como quiera y sea posible.

A quien me dio la vida y la volvería a dar por mí si fuese necesario; a la mujer más extraordinaria y que más amo: A MI MADRE.

A quien si te preguntaran cuál virtud le parece la más bella y que respondería sin vacilar: la humildad. Por sus consejos, por recordarme siempre que debemos tener fe y porque lo amo: A MI PADRE.

Por nuestros juegos de niñas, por nuestras locuras de juventud y por el apoyo de siempre. A MIS HERMANAS.

Al de pasos gigantes que quiere correr antes de empezar a caminar, a mi cómplice y mejor amigo: A MI HERMANO.

A mi ASESOR DE TESIS que antes que eso es mi maestro y amigo. Por su tiempo y enseñanzas.

A la UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO, a la FACULTAD DE DERECHO y a mis MAESTROS, porque si faltase cualquiera de ellos no estaría hoy donde estoy.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN.	II
CAPÍTULO I. ORIGEN Y NOCIONES DE LA DEMOCRACIA.	
1.1 Nociones preliminares de la Democracia.	8
1.2 Antecedentes.	10
CAPÍTULO II. FACTORES PARA COMBATIR LOS EXCESOS EN EL PODER Y LA APATÍA DE LA COMUNIDAD.	
2.1 División de Poderes.	17
2.2 Partidos Políticos.	19
2.3 Elecciones.	21
2.4 Participación ciudadana.	24
2.5 Opinión pública.	25
CAPÍTULO III. ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA.	
3.1 Libertad.	30
3.2 Responsabilidad.	31
3.3 Igualdad.	31
3.4 Tolerancia.	32
3.5 Justicia.	33
3.6 Pluralismo.	34
3.7 Participación.	34
CAPÍTULO IV. TIPOLOGÍA DE LAS FORMAS DE ESTADO Y DE LAS FORMAS DE GOBIERNO.	
4.1 Distinción entre las dos figuras.	38
4.2 La Forma de Estado: Estado Unitario y Estado Federal.	40
4.3 La Forma de Gobierno: Forma Monárquica y Forma Republicana.	42
4.4 Las formas puras y las formas mixtas de gobierno.	43
4.5 El Gobierno Directo y el Régimen Representativo.	46
4.6 La Forma de Estado y de Gobierno vigentes en México e Italia.	48
CAPÍTULO V. LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO.	
5.1 Antecedentes .	54
5.2 El Poder Ejecutivo.	57
5.3 El Poder Legislativo.	61
5.4 El Poder Judicial.	63

CAPÍTULO VI	LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN ITALIA.	
6.1	Antecedentes	67
6.2	El Parlamento.	74
6.3	El Presidente de la República	77
6.4	El Gobierno.	79
6.5	La Magistratura.	81
CAPÍTULO VII	DE LA POSIBILIDAD DE UNA MISIÓN HACIA UNA DEMOCRACIA VERDADERA.	
7.1	La transición democrática.	87
7.2	El caso de México.	89
7.3	El caso de Italia.	91
7.4	La comparación.	93
CONCLUSIONES		96
BIBLIOGRAFÍA.		98

INTRODUCCIÓN

Cuando decidí escoger el tema de mi tesis quise, antes que todo, encontrar aquél que se vinculara con mis propias raíces y convicción. Raíces de mi madre mexicana, raíces de mi padre italiano, raíces que al fin y al cabo se reúnen en una sola palabra: LATINIDAD. Es por ello que si de raíces se trata era obvio que escogiese algo relacionado con estos dos Estados: México e Italia y de convicción, la de la convicción de la democracia. De ahí el nombre de mi tesis: DOS CASOS DE SISTEMAS DEMOCRATICOS DE GOBIERNO: EL PRESIDENCIALISTA DE MEXICO Y EL PARLAMENTARISTA DE ITALIA

Cada página tiene un inicio, cada libro tiene distintas páginas; la historia de la democracia nos hace remontarnos a la época de los griegos, donde filósofos de la talla de Platón y Aristóteles se ocupaban ya de estudiar y encontrar aquella forma de gobierno más eficaz a sus pueblos.

La democracia, en ocasiones enaltecida, en otras atacada, con definiciones mínimas, con definiciones medias, con definiciones máximas, pero todas ellas en resumidas cuentas llegan a concluir que ésta es una forma de gobierno que ofrece mayores oportunidades para vivir en la armonía social.

En el primer capítulo de este trabajo, se establecen las nociones preliminares de la democracia, ello con la finalidad de tomar en cuenta que el que ahora la democracia sea la forma de gobierno preferida no puede hacernos olvidar que no es la única que ha existido; tampoco podemos pasar por alto que, durante largas épocas, no gozó de prestigio. Fueron varios los autores que la situaron como un sistema indeseable. El cambio de valoración sobre ella fue paulatino, tardó siglos y ello es estudiado en los antecedentes.

La democracia no es perfecta, como tampoco ninguna creación humana lo es, pero es perfectible, como toda creación humana lo es. En el presente trabajo después de conocer su panorama histórico, el lector entrará a conocer los factores para combatir los excesos en el poder y la apatía de la comunidad. Había utilizado como título a ese capítulo " los plaguicidas para exterminar a los especialistas en mandar y a los especialistas 'en obedecer", pero el título sonaba muy de comedia y el trabajo no tiene ese sentido.

Los factores son: División de poderes, partidos políticos, elecciones, participación ciudadana, opinión pública. Los llamo factores teniendo en cuenta que un factor es elemento, concausa, es decir, lo que, juntamente con otra cosa, es causa de algún efecto. Es precisamente juntando los factores mencionados como tendremos el efecto de una democracia verdadera.

Posteriormente se entra al conjunto de elementos que enumero, necesarios todos para la consolidación de la democracia. Algunos autores los llaman valores, otros adjetivos, otros virtudes, otros esferas, pero llámeseles como se les llame, existen, sólo hace falta llevarlos a la práctica en un cien por ciento, para lograr una democracia verdadera y no una democracia a medias. De tal manera que enumero a la libertad, la responsabilidad, la igualdad, la tolerancia, la justicia, el pluralismo, la participación. Los llamo elementos por ser ellos fundamento, móvil o parte integrante de la democracia. Son ellos medios, recursos de los que se puede valer la democracia.

A manera de entender el sistema de gobierno de ambos países, era lógico que en primer lugar tratara de introducir al lector, mostrándole en primer lugar la tipología de las formas de Estado y de Gobierno posibles y así encuadrar y caer en ambos sistemas: el presidencialista y el parlamentarista. Ello está contenido en un cuarto capítulo del trabajo.

Así como toda sociedad construye una forma de presentarse al mundo trato en el siguiente capítulo, la institución presidencial en México, *contemplando sus antecedentes*, los poderes que conforman tal sistema incluyendo los aspectos que giran en torno a cada poder. México es una democracia joven que aspira a consolidarse, a permanecer, a superarse a sí misma. Debemos entenderla, no para justificar sus limitaciones y sus deficiencias, sino para contribuir a su perfeccionamiento. En la medida en la que comprendamos nuestra democracia en las condiciones en la que ha surgido y en las que se desarrolla, así como los retos que enfrenta, podremos hacer aportaciones para su consolidación.

De la misma forma, en el siguiente capítulo trato a la institución parlamentaria en Italia contemplando también sus antecedentes que por cierto hacen al lector atravesar desde el problema de la forma estatutaria de gobierno, hasta llegar a la nueva Carta Constitucional de 1947. Se incluyen también los aspectos que giran alrededor de *cada poder existente en el sistema italiano*. Todo ello con el fin de comprender que Italia es un Estado joven pero que ha trazado el camino de la democracia, contemporáneamente ha conquistado un sitio entre los países económicamente desarrollados hasta llegar a ser miembro de la familia de los siete países más industrializados, es decir, es un país en el cual se ha realizado en pocos decenios un proceso de crecimiento económico que ha modificado la estructura de país agrícola a país industrialmente avanzado. Es un país que pretende consolidar a la democracia sobre la vertiente de la libertad civil, *superando pruebas difíciles*.

En el último capítulo del trabajo, titulado "De la posibilidad de una misión hacia una democracia verdadera", trato en primer lugar un aspecto por demás trascendente, la transición; y es que ésta da pauta para concebir a México con un cambio en el régimen, *mientras que Italia presenta un cambio de régimen*. Ambas transiciones han logrado entonces construir la democracia, pero obviamente, la democracia no debe permanecer en ese plano de construcción. Así como todo ser vivo *nace, crece, se reproduce y muere*, la democracia se ha construido, se requiere impulsar esa construcción, se requiere se consolide y si efectivamente hoy por siempre significa la forma de gobierno ideal para toda sociedad, no morirá, sino que seguirá vigente como una necesidad de todas las naciones para preservar la paz y la convivencia pacífica mundial y así ser una **DEMOCRACIA VERDADERA**.

FALTAN PAGINAS

De la:

1

A la:

4

CAPITULO I

“ORIGEN Y NOCIONES DE LA DEMOCRACIA.”

CAPÍTULO I.

ORIGEN Y NOCIONES DE LA DEMOCRACIA.

1.1 NOCIONES PRELIMINARES DE LA DEMOCRACIA

Derivando la palabra democracia de las voces griegas "demos" y "kratos", que significan, la primera, pueblo, y la segunda, gobierno, poder, autoridad, etimológicamente la podemos definir como el gobierno del pueblo. O bien, empleando la famosa frase lincolniana como "... el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Desde que la democracia nació, sin duda esta palabra ha querido decir muchas cosas. A lo largo de la historia ha atravesado varias facetas; desde los que la idealizaron hasta volverla inalcanzable, hasta los que la criticaron y convirtieron en algo insignificante.

Es adecuado que la democracia esté siempre en discusión puesto que es el gran problema del mundo moderno, sin duda no es el único problema, pero en lo presente es lo que me ocupa. Es un problema complejo, aunque abierto a muchas definiciones e interpretaciones

Al decir de Umberto Cerroni, "determinar qué es la democracia constituye una discusión pluriescolar, por lo que no debe asombrarles que comience sometiéndoles tres tipos de definiciones de la democracia". (1)

Según el autor Cerroni el primer tipo de definiciones de la democracia es la definición mínima, "La democracia, según dijo, por ejemplo, un político inglés, un político inglés de peso, es un régimen que tiene muchos defectos, pero que tiene una gran ventaja: todos los demás sistemas políticos tienen defectos más graves". (2) El político inglés que dió esta definición fue Winston Churchill.

El segundo tipo de definición que ofrece Cerroni es el tipo intermedio: "La democracia es el único régimen en el que las leyes que tienes que obedecer están puestas por hombres que has escogido tú" (3)

Lo anterior indica que cada individuo es corresponsable, en cierta medida, de las leyes que da la democracia. Está, luego, la definición máxima: "La democracia es el único régimen político en el que puedes obtenerlo todo con tal que convengas a los demás, respetando las reglas del juego" (4)

La democracia es considerada por Lucas Verdú como "el régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y el diálogo permanente entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica". (5)

Si se desea penetrar en la esencia de la democracia nada mejor que principiar recordando la no menos famosa clasificación aristotélica. Para el Estagirita el poder de mando o de gobierno puede residir en un sólo individuo, en una minoría, en una mayoría o totalidad de ciudadanos. Cuando el gobierno reside en un sólo individuo y ese individuo atiende al interés general tenemos la forma de la "monarquía"; pero si emplea el poder en beneficio de sí mismo o de sus favoritos, tendremos la forma de la "tiranía".

Quando el gobierno reside en una minoría, con tal que no este limitado a un sólo individuo, se le llama "anocracia", pero si el poder sólo sirve a esa minoría, estaremos dentro de la "oligarquía", que tiene en cuenta tan sólo el interés de los ricos.

Por último, cuando la mayoría gobierna en bien del interés general, tenemos la forma de la "democracia", siempre y cuando ese poder favorezca a todos por igual, pues si se ejerce por la plebe (los pobres) en su propio beneficio, degenera, según Aristóteles, en la "demagogia".

La democracia, como atinadamente lo expresa Andrés Serra Rojas, "es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones". (6)

La democracia representa una forma de gobierno que concede iguales oportunidades a todos los individuos y que se sustenta en la voluntad popular.

Todo hombre por humilde que sea, siempre y cuando esté capacitado y posea una fuerte *personalidad moral*, tiene derecho a participar en el gobierno y no debe quedar al margen de los asuntos públicos.

La democracia, bajo este punto de vista y no obstante su amplitud etimológica, se presenta como el gobierno de las mayorías legalmente capacitadas para expresar su voluntad. Lo esencial es la igualdad de derechos políticos, teniendo en cuenta que todos los individuos capaces tienen derecho a elegir a sus gobernantes y también para ser electos.

1.2 ANTECEDENTES *

La democracia casi es tan vieja como la humanidad misma. Para concebirla en su máxima expresión es conveniente hacer una breve relación histórica de ésta tan importante forma de gobierno.

Desde la antigüedad clásica encontramos sistemas democráticos, que aunque no eran precisamente como los conocemos en la actualidad, sí constituyen el origen más o menos inmediato de la democracia moderna.

Históricamente, la democracia nació en las ciudades griegas. Grecia, después de una larga evolución política, a través de la cual pasó de la monarquía absoluta a una forma de gobierno en que predominaban las clases privilegiadas, tales como la nobleza y la aristocracia, llegó a formas democráticas, si no perfectas, sí bastante aceptables. Fue en dos ciudades famosas donde mayor desarrollo tuvieron las instituciones democráticas: Esparta y Atenas.

En Esparta existió la monarquía, pero tenía intervención el Consejo de los Ancianos nombrados por la Asamblea Popular, que conocía y votaba en los asuntos importantes del Estado. Pero la institución política más importante fue el Tribunal de los Eforos, al que recurrían los ciudadanos para acusar a sus mismos reyes. El Tribunal se componía de cinco miembros que duraban un año en su cargo, al que cualquier individuo de la ciudad tenía derecho a aspirar y ocupar.

Por lo que se refiere a Atenas en el siglo VII a.C, existió un gobierno aristocrático en el que el Consejo Real fue sustituido por el Areópago, órgano supremo de gobierno que estaba formado por todos los que habían sido arcontes, y por los arcontes, personas encargadas de las distintas tareas del gobierno.

En el siglo VI predominó la tiranía como forma de gobierno, expresión de los deseos populares de librarse del poder de las oligarquías. A finales de ese siglo se implantó la democracia en Atenas, gracias a la obra de legisladores como Solón y de gobernantes como Clístenes y Pericles.

Y a propósito de Pericles, gran político y hombre de extraordinaria cultura, que convirtió a Atenas en la ciudad más brillante del mundo helénico, hasta el punto de que su época se conoce como siglo de Pericles; cabe recordar la "Oración fúnebre de Pericles", en honor de los atenienses: "Tenemos un sistema de gobierno que no envidia las leyes de otras ciudades, sino que más somos ejemplo para otros que imitadores de los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor; de acuerdo con nuestras leyes cada cual está en situación de igualdad de derechos en las discusiones privadas, mientras que según el renombre que cada uno a juicio de la estimación pública merece, así es honrado en la cosa pública, y no tanto por la clase social a la que pertenece como por su mérito (...) Al tiempo que no nos estorbamos en las relaciones privadas, no infringimos la ley en los asuntos públicos, ya que obedecemos a los que en cada ocasión desempeñan las magistraturas y a las leyes (...) Nos hemos procurado muchos recreos del espíritu, pues tenemos juegos y sacrificios anuales y hermosas casas particulares, cosas cuyo disfrute diario aleja las preocupaciones; y a causa del gran número de habitantes de la ciudad, entran en ella las riquezas de toda la tierra (...). Amamos la belleza con poco gasto y la sabiduría sin relajación; y utilizamos la riqueza como medio para la acción más que como motivo de vanidad. Por otra parte nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos (...) Somos los únicos que sin poner reparos, hacemos beneficios, no tanto por el cálculo de la conveniencia como por la confianza que da la libertad. En resumen, afirmo que la ciudad entera es la escuela de la Hélade." (7)

Pero las principales instituciones democráticas que componían los dos poderes del Estado, legislativo y judicial, eran la Ekklesia y la Heliaia.

La Asamblea (Ekklesia), era en la cual participaban y podían ejercer el derecho al voto los ciudadanos varones mayores de dieciocho años. Si se recuerda, las mujeres, los extranjeros y los esclavos no podían participar en la Asamblea. En ella se conocían los verdaderos negocios de Estado.

El Consejo de los 400 era un cuerpo que proponía la ley, tocándole a la Ekklesia velar por el cumplimiento de la misma y ante la cual podía ser acusado el magistrado incumplido.

La Heliaia fue instituida por Solón para restringir las atribuciones judiciales del Areópago, pues tenía las funciones de Tribunal de Apelación con respecto al Areópago. La Heliaia era una especie de jurado popular que se formaba por sorteos entre los ciudadanos mayores de 30 años.

En su última fase el pueblo griego participaba en la elección de sus gobernantes, lo que se hacía en forma directa, sin distinción y sin más exigencias para los candidatos que éstas: capacidad y honradez.

El ateniense consideraba al Estado como una entidad integrada por todos los ciudadanos, a los que se les permitía participar activamente en la vida política dando lugar a la democracia.

El Estado ideal comprendía la plaza pública en donde los ciudadanos se conocían y planteaban sus problemas. La función suprema del Estado en Grecia fue la judicial. Los tribunales estaban organizados en forma popular siendo ésta la última fase de la democracia griega.

Sin embargo, no practicó una democracia completa ya que, como sabemos, su régimen social se encontraba organizado sobre la institución de la esclavitud y los esclavos no tenían derechos políticos.

Cabe mencionar, que los filósofos griegos manejaban arquetipos. Es por ello necesario no olvidar a Herodoto, Platón y Aristóteles que trabajaron en torno a los regímenes democráticos.

Herodoto, testigo de los enfrentamientos que opusieron al mayor imperio del mundo y a las ciudades mediterráneas pudo contemplar durante sus frecuentes estancias en Atenas las luchas y los debates que animaron la difícil vida de la democracia.

En las Leyes, Platón hace referencia al sitio que corresponde al pueblo para que participe en las cuestiones de gobierno. De las cinco formas de gobierno que describe en su obra de la República, aristocracia, timocracia, oligarquía, democracia, tiranía, sólo la aristocracia, es buena. Evidentemente no es la idea democrática la que da origen a sus ideas, sino la aristocracia dominada por unos cuantos.

Aristóteles está más cerca de la realidad democrática. Ya anteriormente expliqué la tipología aristotélica, sería por ello repetitivo hacerlo en este momento. Lo que resta decir, es que, su clasificación de las formas de gobierno es un paso por demás importante para el conocimiento de la democracia.

La aportación de los griegos en lo que se refiere a la libertad y a la democracia es inmensa. En Grecia existió la libertad de pensamiento, de expresión, se intensificó la libertad individual y se despreció a la tiranía y a la oligarquía, considerándolas como formas que debían desaparecer.

Apartándome en este momento de los antecedentes griegos, entro ahora a los antecedentes romanos.

Roma logró unificar el mundo antiguo en un Imperio poderoso, en el que se integraban tanto los pueblos de la antigüedad que habían desarrollado una civilización brillante (Grecia, Egipto o Macedonia), como otros muchos pueblos que no habían alcanzado una cultura importante y que pronto asumieron la nueva cultura de los romanos: Galia, Hispania, Britania, entre otros. Los

romanos consiguieron sin duda, la unidad política y cultural del mundo antiguo asumiendo gran parte de las civilizaciones anteriores y aportando sus valores propios, de manera que en los primeros siglos de nuestra era ya se habían sentado las bases del mundo occidental. Dos fueron sus principales aportaciones a la creación de la civilización de Occidente: su lengua, el latín, que dio margen a gran parte de las lenguas que hoy se hablan en Europa y América, las lenguas romances, y el Derecho, el desarrollo de las leyes escritas, aplicables a todos los ciudadanos del Imperio. Cabe recordar que políticamente pasó de la Monarquía primitiva a la República y posteriormente al Imperio.

En la fundación de Roma, la leyenda y la realidad se confunde. Según la leyenda, Roma fue fundada por Remo y Rómulo, descendientes del héroe griego Eneas, que llegó a Italia huyendo de Troya. Remo y Rómulo eran hijos de Rea Silvia, hija del rey de Alba; su madre los depositó en un cesto, sobre las aguas del Tíber, para librarlos de la persecución de su tío, que pretendía arrebatárles el trono de Alba. Así llegaron los dos hermanos al pie de la colina del Palatino, donde una loba los libró de la muerte, amamantándolos, y unos pastores los criaron.

Sigue la leyenda atribuyendo a Rómulo la fundación de Roma. De acuerdo con una tradición etrusca, Rómulo marcó con un arado, conducido por un buey blanco, el surco sobre el que se asentarían las murallas de la futura ciudad (la Roma cuadrata) y posteriormente dio muerte a su hermano, que se atrevió a desafiarle traspasando el surco.

La actividad económica de la Roma primitiva era sobre todo rural. Bajo la dominación etrusca se desarrollaron el comercio y la metalurgia. La base de la sociedad etrusca era la familia; las familias que tenían un antepasado común se reunían en gens (tribus); cada gens podía tener a su vez clientes, es decir, personas sometidas que a cambio de protección prestaban obediencia y servicios.

La población se dividía en dos grandes grupos: los patricios, que eran los únicos que tenían derechos ciudadanos; los plebeyos, miembros de la plebe, que carecían de todo derecho, y aún, podían convertirse en esclavos por deudas.

Los patricios formaban la asamblea de los comicios cunados, que participaban en las tareas de gobierno junto al rey. El Senado, asamblea de jefes de las principales familias, aconsejaba al rey en la tareas del gobierno.

Los reyes etruscos fueron monarcas absolutos, que además de las tareas del gobierno ejercieron las funciones de sumos sacerdotes y jueces supremos.

"En Roma, la República, su organización progresiva y su evolución continua han puesto de relieve grandes diferencias de concepción respecto de la idea griega de democracia".(8)

Las instituciones de gobierno durante la República fueron tres.

- * Los comicios o asambleas de los ciudadanos (el *populus romanus*).
- * El Senado, órgano consultivo.
- * Las magistraturas, integradas por los funcionarios que ejercían el gobierno.

Los comicios o asambleas en las que se reunían los ciudadanos (los esclavos, al igual que en Grecia, no tenían ningún derecho político), podían ser de tres tipos:

a) Comicios centuriados: se reunían en el Campo Marte. La fortuna de cada familia era fundamental para determinar el valor del voto; su función era la elección de magistrados cum imperio y la decisión de declarar la guerra o firmar la paz.

b) Comicios tribunos: era el más democrático de todos los comicios, votaban la mayoría de las leyes y elegían a los magistrados subalternos.

c) Comicios curiados: integrados por los patricios, que se reunían para conferir el mando a los magistrados elegidos.

El Senado fue el máximo órgano político de la República romana y asumía el poder ejecutivo permanente, ya que el cargo de senador era vitalicio, frente al carácter temporal de las magistraturas (1 año). Los senadores eran elegidos entre los miembros de las familias ilustres.

Las magistraturas estaban formadas por los funcionarios que ejercían las tareas administrativas. Eran colegiados y, como ya mencioné, tenían vigencia por un año y no recibían remuneración; eran por lo tanto, cargos honoríficos.

Una nueva etapa en la historia de Roma, es el Imperio. En el año 27 a.C. Octavio se convirtió en el primer emperador de Roma, con el nombre de Augusto, Augusto se hizo nombrar príncipe, reuniendo en su persona todos los poderes:

- . El imperium consular o jefatura suprema del ejército.
- . El poder tribunicio, o derecho de presidir el Senado y ejercer el veto.
- . El pontificado o dirección de la religión oficial romana.

La tarea más importante de Augusto fue lograr la paz en todo el Imperio, y lo consiguió, ésta se prolongó casi ininterrumpidamente durante dos siglos (la pax romana) y a su vez, un desarrollo cultural extraordinario.

El mandato de Marco Aurelio (161-180) significó el final de la paz. En el 167 varias tribus bárbaras cruzaron las fronteras del Rin y del Danubio, empujadas por una ola de pueblos godos de la Europa central, atravesaron los Alpes e invadieron la península italiana. Marco Aurelio, rompió el principio de adopción al entregar el Imperio a su hijo Cómodo. Con el asesinato de Cómodo en el año 192 comienza una nueva etapa en la historia del Imperio romano, que culmina en el año 396 con la división del Imperio en dos: el Imperio romano de Occidente y el Imperio romano de Oriente

El principado de la época de Augusto fue sustituido por el dominado o monarquía absoluta.

Septimio Severo (193-211) inauguró la dinastía de los Severos, durante la cual era realmente el ejército quién proclamaba a los emperadores. Desde la muerte de Septimio en el 211 hasta el 284, en que fue proclamado emperador Diocleciano, hubo 45 emperadores en Roma. Mientras tanto, los bárbaros seguían presionando las fronteras y los romanos tuvieron que aceptar su establecimiento dentro del Imperio o pagarles para que se fueran.

Diocleciano (284-305) decidió poner remedio a la situación reorganizando el ejército y el Imperio, que dividió en 101 provincias, agrupadas en 12 distritos administrativos o diócesis, gobernadas por una fuerte burocracia. El Imperio a su vez se dividió en Imperio de Oriente e Imperio de Occidente, gobernado cada uno de ellos por un augusto y un César, los augustos abdicaban al cabo de 20 años y dejaban el poder a los cesáres.

Pero, las reformas de Diocleciano no bastaron para hacer resurgir el Imperio. Constantino, su sucesor, trasladó la capital a Bizancio, que recibió el nombre de Constantinopla, después de haber vencido a su rival Majencio en el Puente Milvio (312). Esta victoria, que las legiones romanas de Constantino ganaron llevando como enseña la cruz de los cristianos, hizo que el emperador declarara al cristianismo religión permitida (edicto de Milán, 313).

Las instituciones políticas de la República se mantuvieron durante el Imperio, pero progresivamente fueron perdiendo importancia y el poder se fue concentrando en manos del emperador.

Políticamente hay que diferenciar dos etapas: el principado, que comprende desde Augusto hasta Diocleciano, y el dominado, que llega hasta el fin del Imperio.

Durante la etapa del principado, el emperador-príncipe asume la autoridad suprema en Roma y en Italia; en las provincias tiene el imperium, es decir, el mando militar.

Durante el dominado los emperadores se convierten en señores absolutos que se sirven cada vez más de un complicado aparato administrativo para gobernar sobre todos los ciudadanos. Al mismo tiempo asumen todos los poderes militares, para hacer frente al peligro que suponen las amenazas cada vez más frecuentes y duras de los bárbaros, paralelamente se produce un proceso de divinización de la figura del emperador, aunque su poder real sufre un deterioro progresivo, privado de parte de sus atribuciones por el aparato burocrático y una clase cortesana cada vez más poderosa.

A partir de aquella época las instituciones democráticas decaen, para desaparecer prácticamente en la Edad Media. Toda una época de privilegios en manos de la nobleza. Toda una jerarquía de clases sociales.

No es sino hasta la Revolución Francesa cuando cambia esta organización social, apareciendo inunfante el lema "Libertad, Igualdad, Fraternidad", que revive nuevamente la democracia en los distintos pueblos de la tierra que la adoptaron a fin de hacerla realidad.

La Revolución Francesa fue una reacción contra los regímenes políticos del pasado, contra el régimen feudal y la monarquía absoluta. Una protesta contra todo privilegio social y económico, tendente a la realización de una vida nueva, de un orden democrático igualitario, creador del sistema representativo en el que participaban las clases populares en la vida política del Estado. Todo el mundo es ciudadano y todo el mundo tiene derecho a ser nombrado para desempeñar cargos y funciones públicas.

Con la Revolución Francesa se esparcieron en el mundo los principios sustentadores del movimiento más atrevido que registra la historia: la libertad moral e intelectual, la igualdad política y social.

A partir de entonces, los distintos países que la han adoptado la practican de distintos modos aunque coincidiendo en el fondo, existiendo pueblos donde ha logrado mayor éxito, como Suiza, Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia y los países escandinavos

+ Citas Bibliográficas .

* Todas las fechas que aparecen en los antecedentes fueron tomadas del libro *El Hombre en la Historia (De la prehistoria a la edad media)* de MORENO, Antonio, Primera edición, Editorial Patria, México, 1992.

1) CERRONI, Umberto, *Reglas y Valores en la Democracia: Estado de Derecho*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Primera edición, Alianza, México, 1991, p.189.

2) Idem.

3) Ibid , p 190

4) Idem

5) FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio, *Diccionario de derecho público*, Primera edición, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 199.

6) SERRA Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Decimoprimer edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 510.

7) MORENO, Antonio, *El Hombre en la Historia*, Primera edición, Editorial Patria, México, 1992, p. 113.

8) *Diccionario Jurídico Mexicano (Instituto de Investigaciones Jurídicas)*, Sexta edición, Editorial Porrúa, S. A., p. 892.

CAPITULO II

**“FACTORES PARA COMBATIR LOS EXCESOS EN
EL PODER Y LA APATÍA DE LA COMUNIDAD”**

CAPÍTULO II.

FACTORES PARA COMBATIR LOS EXCESOS EN EL PODER Y LA APATÍA DE LA COMUNIDAD .

Antes de iniciar el estudio de los factores que de alguna u otra forma podrían, si se cumplieren, claro, como debiera de ser, combatir los excesos en el poder y, además, la apatía de la comunidad; como punto de partida menciono lo que establece el filósofo español, especialista en ética, Fernando Savater, cuando se pregunta ¿cómo controlamos que nadie abuse del poder? "... evitando que se forme una costra de inamovibles especialistas en mandar, bajo la cual todos los demás tengamos que ser resignados especialistas en obedecer" (1)

Es pues necesario, para evitar tanto los excesos en el poder, como la apatía de la comunidad, una serie de factores como son los siguientes:

- a) División de Poderes
- b) Partidos Políticos
- c) Elecciones
- d) Participación ciudadana.
- e) Opinión Pública.

El primero de los factores que estudio, es:

2.1 DIVISIÓN DE PODERES.

Aunque no es mi propósito exponer doctrinas, y este trabajo no tiene esa pretensión, haré alusión a la Teoría de la División de Poderes, que se considera como uno de los medios más convenientes para combatir la arbitrariedad, evitando la concentración del poder en un sólo individuo y permitiendo la existencia de diversos órganos gubernamentales que puedan garantizar en mejor forma la libertad tanto civil, como política.

Se ha pensado que es una tesis del siglo XVIII; sin embargo, encontramos sus antecedentes en la "Política" de Aristóteles.

"En todo Estado -nos dice el Estagirita- hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándoles debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramientos es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial" (2)

En la época moderna la concepción aristotélica ha encontrado toda una serie de especulaciones. Así Locke distinguía tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el federativo, o derecho de hacer la paz o la guerra y los tratados. Los dos primeros, nos dice Tena Ramírez, debían estar separados, porque "la tentación de poner la mano en el poder sería muy grande, si la mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran el poder de ejecutarlas". Evidentemente, en la clasificación de Locke no existe el poder judicial.

En el siglo XVIII, Montesquieu, defiende la doctrina aristotélica. Y su tesis cobró pronto popularidad, empezando su fama con varias obras entre las que se citan las "Cartas Persas", "La Grandeza y Decadencia de Roma"; pero es en "El Espíritu de las Leyes" en donde se encuentra la doctrina de la división de poderes.

En cada Estado, dice Montesquieu, hay tres poderes: el legislativo, que hace las leyes; el ejecutivo, que las ejecuta y que trata de la paz y la guerra y de la seguridad pública, y el judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias particulares. Cada poder debe estar en distintas manos.

Las influencias que pudo haber recibido Montesquieu son múltiples. Platón y Polibio habían hablado de gobiernos mixtos. Cicerón, había mantenido el equilibrio entre los cónsules que tenían el poder, los nobles que ejercían influencia y tenían participación en el poder, y el pueblo que gozaba de libertad y al que se le reservaban ciertos asuntos. Aristóteles, como lo mencioné anteriormente, habló de los poderes ejecutivo, deliberativo y judicial, y Locke había establecido la división entre el poder ejecutivo y el legislativo. Aunque definitivamente, es con Montesquieu que se le da equilibrio y su mayor dimensión a esta teoría.

Consideró la teoría de la separación de poderes como un sistema de frenos, como un sistema de contrapeso para evitar la exageración de quien desempeña el poder público. "Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por la disposición de las cosas el poder limite al poder". Por esto se dice que no pensó Montesquieu, al hablar de la división de poderes, que éstos actuaran separadamente, sino combinando su actuación.

Las primeras constituciones escritas, como fueron la norteamericana y las francesas de 1791 y del 1793, entendieron el pensamiento de Montesquieu en su sentido rígido; pero de entonces a nuestros días se ha atenuado la separación de poderes por medio de la colaboración de los mismos.

En el primer párrafo de su artículo 49, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El mencionada precepto encierra la clásica Teoría de la División de Poderes, que es considerada como uno de los supuestos del régimen constitucional contemporáneo.

En la Constitución de la República Italiana; en su Parte Segunda, Título I (El Parlamento), Sección I (Las Cámaras); establece que el Parlamento se compone de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

En su artículo 70 establece que la función legislativa la ejercen colectivamente las dos cámaras (Poder Legislativo).

A diferencia de nuestro país, que como se verá es de tipo presidencialista y, por lo tanto, el Presidente de la República es la figura en torno a la cual gira la organización tanto jurídica como política, constituye así el Poder Ejecutivo, en Italia, siendo ésta una República de corte parlamentaria; el Poder Ejecutivo lo representa el Gobierno, el cual se concreta en el Consejo de Ministros: conjunto orgánico compuesto por el Presidente del Consejo, y por los Ministros, a quienes les compete la dirección política y administrativa del Estado.

El Presidente del Consejo es nombrado por el Presidente de la República. Aquel tiene derecho a elegir a sus propios colaboradores - es decir, a los ministros - a quienes nombra, tras propuesta del Presidente el Jefe del Estado.

El título IV (La Magistratura) establece en su artículo 101: "La justicia será administrada en nombre del pueblo. Los jueces estarán sujetos únicamente a la ley. Aquí se destaca la

independencia de la magistratura de cualesquiera órganos o poderes del Estado y de cualquier jerarquía en el ámbito mismo de la organización judicial.

El sistema presidencial, (que es el caso de nuestro país) se basa en una estricta división de poderes. Jesús Silva-Herzog Marquez enlista las características básicas del sistema presidencial:

- . Los poderes son recíprocamente independientes.
- . El Presidente es, al mismo tiempo, jefe de gobierno y jefe de Estado.
El Presidente es electo por el pueblo.
El Presidente no puede disolver constitucionalmente el Congreso ni el Congreso puede pedir la renuncia del Presidente.
- . Los miembros del gabinete presidencial no pueden formar parte del Poder Legislativo.

En el sistema parlamentario, (que es el caso de Italia) se señalan como características las siguientes:

- . El Parlamento es soberano. No existe, por lo tanto, una auténtica separación de poderes entre el gobierno y el Parlamento.
- . El gobierno emerge del Parlamento. El Poder Ejecutivo es un comité del Parlamento. El Primer Ministro, en consecuencia, no es electo directamente por el pueblo sino por la mayoría parlamentaria
- . El Ejecutivo está separado. En el sistema parlamentario existen dos autoridades políticas importantes. El jefe de Estado y el jefe de gobierno.
Existen mecanismos de mutuo control El gobierno se debe al Parlamento, puesto que no puede subsistir sin su apoyo. (3)

Con lo anterior queda establecido que el sistema presidencial, como puede apreciarse, separa los órganos y, por el contrario, el parlamentario los integra.

"Si la lógica del sistema presidencial es de mutua independencia, la lógica parlamentaria es de mutua dependencia". (4)

Cabe destacar entonces, que si en nuestra sociedad no existe realmente el reparto del poder entre diferentes órganos, es posible aún, rescatar el vital principio de "división de poderes".

2.2 PARTIDOS POLÍTICOS.

-Definición.

Como rasgo inherente a cualquier Estado que se precie de ser auténticamente democrático tenemos a los partidos políticos.

Los partidos políticos son organizaciones que tienen una función fundamental en la democracia; se trata con lo anterior de una definición mínima de partidos políticos pero, es importante establecer una definición más estricta y de ahí que pueda recordar a Joseph La Palombara que a su vez lo recuerda Víctor Manuel Muñoz en su estudio político de La Elecciones Federales de 1991 y el Sistema de Partidos en México; establece lo siguiente con respecto a los partidos políticos. Los partidos políticos se tratan de:

- . Una organización durable, es decir, una organización cuya esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes.
- . Una organización local bien establecida y aparentemente durable, manteniendo relaciones regulares y variadas a nivel nacional.

La voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales de la organización de tomar y ejercer el poder solos o con otros, y no simplemente de influir en el poder (5)

Otra definición de partido es la que ofrece Giovanni Sartori, citado por Jesús Silva-Herzog, "es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos. (6)

- Funciones .

Evidentemente los partidos políticos son de extraordinaria importancia en un régimen democrático y respecto a sus funciones pueden resumirse en la siguiente forma que tomé del estudio relativo que hace el maestro Lucio Mendieta y Nuñez:

a) Estimulan al espíritu cívico, el interés del pueblo en la organización, funcionamiento y las orientaciones del Estado.

b) Concretan las corrientes de la opinión pública, labor sin la cual resulta, en los países capitalistas, prácticamente imposible la democracia "La democracia, dice Kelsen, especialmente la del tipo parlamentario, es por naturaleza, un Estado de Partidos". La voluntad colectiva se forma en la libre concurrencia de los grupos de intereses constituidos en partidos políticos. Por esta razón la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre los grupos opuestos. (7)

La misión de los partidos, según Max Ascoli, es "mediar entre el Estado y la Sociedad. Las acciones y reacciones de la sociedad quedan registradas por estos órganos de mediación". (8)

c) Ejercen una labor de mutua fiscalización que los perfecciona o cuando menos evita o retarda su degeneración.

d) Los partidos que no están en el poder son censores del que lo detenta y, como en el caso anterior, atenúan los abusos de los gobernantes

e) Impiden, dice Mac Iver, que el sistema político establecido se convierta en sistema rígido de poder

-Sistemas de Partidos

Jesús Silva-Herzog, establece: "En sistemas democráticos, los partidos políticos son gregarios. No pueden concebirse en aislamiento. Por eso se habla de los sistemas de partidos". (9)

Puedo decir que los sistemas de partidos son un fenómeno indudablemente reciente en el mundo occidental y es que, los partidos políticos son también de relativa juventud. "Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron un origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en la Gran Bretaña en 1832. (10)

Leonardo Valdes nos ofrece una definición de sistema de partidos: "Es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan un papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno". (11)

Se han clasificado los sistemas de partidos de acuerdo con el número de partidos que los conforman sistemas unipartidistas, bipartidistas, multipartidistas. Los primeros, aquellos en que

existe sólo un partido; los segundos en los que dos partidos, se alternan con cierta frecuencia en el ejercicio del gobierno; los terceros, también conocidos como pluripartidistas, coexisten en ellos una cantidad significativa de partidos políticos.

- Regulación Jurídica .

"No siempre ha existido un estatuto jurídico de los partidos. La fase de constitucionalización se ha dado en casi todos los países del mundo". (12)

El artículo 49 de la Constitución de la República Italiana establece: Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en Partidos Políticos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional. Dicho precepto constitucionaliza los partidos.

Ello evidentemente, es un rechazo al autoritarismo y al totalitarismo y una plena aceptación a la democracia pluralista que sólo puede concebirse con la existencia y concurso de varios partidos.

Nuestra Constitución Política, define lo que son los partidos políticos, además de que destaca su carácter de entidades de interés público. Así, en su artículo 41 fracción I establece: "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos".

De esta manera, los partidos políticos, además de ser y estar reconocidos por la Constitución, suelen estar regulados por leyes secundarias. La regulación en el caso de América Latina, se basa en hacer leyes electorales.

Por todo lo anterior no podemos desconocer la importancia de los partidos políticos en un régimen democrático. En los regímenes no democráticos la tarea es entonces crear el sistema de partidos y el ambiente para que en igualdad de condiciones se de la lucha política, es decir, en pocas y claras palabras, se requiere la construcción de la democracia para pasar posteriormente a una consolidación de la misma.

No se concibe un sistema democrático sin partidos.

A través de los partidos políticos, los problemas trascendentales de la vida pública cobran orientación, hacen surgir la crítica inteligente y responsable en la solución de aquellos, y , alertas, mantienen la más estrecha vigilancia sobre la buena marcha de los negocios públicos y la realización del Bien Común.

2.3 ELECCIONES.

En múltiples ocasiones en el presente trabajo se ha utilizado la palabra elecciones, sin embargo, no es únicamente una sencilla palabra, más bien la misma cuenta con una enorme significación para la democracia. Son tan importantes las elecciones, que sin ellas la democracia moderna no podría funcionar.

A través de las elecciones la ciudadanía elige como sus gobernantes a los candidatos y partidos de su preferencia. "La legitimidad de los gobernantes electos directamente por los ciudadanos contribuye, además, a mantener la estabilidad política, pues la conformidad de los individuos suele ser mayor". (13)

Anteriormente traté el tema de partidos políticos, se vieron los aspectos más relevantes de los mismos, cuál es su función en la sociedad y cuál es su importancia en un régimen democrático. Pues bien, las elecciones están íntimamente relacionadas con los partidos políticos. Los partidos políticos están organizados específicamente para conseguir o conquistar un fin: el poder. Es decir, las elecciones permiten, en primer lugar, poner en competencia a los distintos aspirantes a diversos cargos de elección popular.

"La celebración de los comicios, en sí misma, no garantiza que los propósitos de la democracia se cumplan. Ello depende del tipo de elecciones, de sus reglas y de las condiciones en que se celebren". (14)

Unas elecciones democráticas permiten tanto la estabilidad política como la armonía social; ello debido a que si el poder se disputa en condiciones equitativas, todo lo que hay detrás de las elecciones (partidos políticos, grupos de ciudadanos que los respaldan) renuncia a la violencia como mecanismo para lograr el poder. Para tal efecto se requieren de reglas igualitarias y bien establecidas, de tal manera que, quienes pierdan acepten y toleren la derrota. Se requiere de elecciones equitativas y bien vigiladas. Todo ello con la finalidad que el resultado obtenido de las mismas sea ante todo creíble.

José Antonio Crespo considera que "la limpieza absoluta es algo difícil -incluso imposible- de lograr. Pero hay ciertos estándares que permiten establecer si la elección fue lo suficientemente transparente como para reflejar la voluntad ciudadana emitida en las urnas". (15)

El mismo José Antonio Crespo establece ciertas condiciones mínimas para garantizar aunque no la limpieza definitiva, sí la suficiente:

- a) Un padrón electoral confiable.
- b) Credencialización.
- c) Autoridades electorales imparciales.
- d) La vigilancia del proceso.
- e) Información oportuna sobre el resultado de la elección.
- f) Un órgano calificador imparcial.
- g) Tipificación y penalización de los delitos electorales.

A continuación las explicaré brevemente:

a) Un padrón electoral confiable: En esta caso se refiere a una lista de todos los ciudadanos con derecho a votar. Es aquí donde inicia, sin duda, el verdadero sentido de la participación ciudadana y la verdadera respuesta de los que llevan al cabo el padrón electoral

b) Credencialización: Todos sabemos, o por lo menos la mayoría lo sabe, cuál es la finalidad de la credencialización, es la de evitar que la misma persona vote varias veces, o que alguna persona vote por otra. Así también lo señala Crespo. Tanto en la condición del padrón electoral como en la presente condición no es posible obtener el 100% de seguridad; es que tanto la participación ciudadana, como la labor de los encargados de llevar el padrón, da mucho que desear.

c) Autoridades electorales imparciales: Evidentemente, para garantizar las elecciones, las autoridades responsables de organizar las votaciones deben ser pues, imparciales, es decir, gozar de plena autonomía con respecto del gobierno.

d) La vigilancia del proceso: Normalmente cada partido suele nombrar representantes para que en cada casilla vigilen y supervisen el proceso. "En muchos países, y en particular cuando se enfrenta una elección potencialmente conflictiva, suele convocarse la presencia de observadores internacionales para imprimir mayor credibilidad y limpieza a los comicios. Esta práctica ha venido popularizándose en múltiples países de reciente ingreso a la democracia". (16)

e) *Información oportuna sobre el resultado de las elecciones:* Actualmente en varios países con regímenes democráticos se cuenta con un sistema de conteo y cómputo, precisamente con la finalidad de que oportunamente se arrojen resultados. Sin duda, entre más tarden en darse los resultados, habrá más oportunidad para los tramposos de hacer modificaciones, lo cual en la actualidad no se justifica, pues como dije antes, se cuenta ya con el sistema apropiado.

f) *Un órgano calificador imparcial.* De la misma manera que deben existir autoridades electorales responsables de organizar y verificar las votaciones, debe existir y de hecho existe, un tribunal encargado de recibir por parte de los afectados las quejas e impugnaciones. Dicho tribunal requiere ante todo ser imparcial.

g) *Tipificación y penalización de los delitos electorales:* Para evitar lo más que se puedan los delitos que pueden surgir durante las elecciones y aún después de las mismas se tipifican los mismos, incorporando asimismo su correspondiente penalización. En nuestro país contamos con el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Así, la existencia de condiciones equitativas para aspirar al poder trae consigo la manera de frenar el abuso del poder. Son pues las elecciones un factor más para combatir los excesos en el poder y la apatía de la comunidad.

Ya que traté el tema de elecciones, éste nos lleva de la mano a otro punto no menos importante que considero debemos conocer: *Sistemas Electorales.*

En principio si se pretende una definición de los mismos, podemos decir que, tal como lo establece Leonardo Valdés "son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política". (17)

Los sistemas electorales tienen como finalidad suprema el regular las diversas etapas de los procesos electorales.

Leonardo Valdés establece como tipos básicos de sistemas electorales los siguientes:

- a) *Mayoría.*
- b) *Representación proporcional.*
- c) *Sistemas mixtos.*

Es importante conocer los mismos para así poder encuadrar el caso de nuestro país y por supuesto también el caso de Italia.

a) *Mayoría:* Este tipo de sistema electoral se puede referir a una mayoría absoluta o bien a una mayoría relativa. Este tipo de sistema predomina en los países de habla inglesa. En él, cada elector tiene un voto y obviamente el candidato que obtiene el mayor número de votos, gana. De ahí que esa mayoría pueda ser absoluta o bien una mayoría relativa. Gran Bretaña se tiene como el caso típico de mayoría simple y Francia, por su parte, es el caso típico de un sistema de mayoría absoluta.

b) *Representación proporcional:* Se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno.

Italia fue hasta hace poco el típico ejemplo de un sistema de representación proporcional. En la actualidad, ha cambiado hacia un sistema mixto, que se estudia a continuación.

c) *Sistema mixto:* Como su nombre lo indica, es un sistema que mezcla elementos del sistema de mayoría y elementos del sistema de representación proporcional.

Un caso típico de sistema mixto es el sistema alemán. En nuestro país desde 1988, después de diversas reformas, se aplica un sistema mixto. Se eligen 300 diputados en distritos uninominales y 200 de representación proporcional en 5 circunscripciones plurinominales.

El artículo 52 de nuestra Constitución establece que: "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 plurinominales".

Se desprende de tal precepto que, nuestro actual sistema, es un sistema electoral mixto, ya que conjunta el sistema de representación mayoritaria con el sistema de representación proporcional.

Cabe advertir que hay un sistema de mayoría a doble vuelta, el cual se presenta cuando ningún candidato hubiere obtenido una mayoría absoluta de votos (50% más 1) y, por no ser suficiente la mayoría simple, se hace necesaria una segunda votación, que se da entre los candidatos que obtuvieron una mayor votación.

"La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, y finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple, en los términos enunciados por la "Ley del Cubo", divulgada por Kendall y Stuart" (18)

Para la determinación de cuáles candidatos serán elegidos por el sistema de representación proporcional, se cuenta con el de "listas regionales" bloqueadas y cerradas, es decir, hay tantas listas como número de circunscripciones hay. Actualmente como ya mencioné, son 5 circunscripciones. Los nombres incluidos por cada uno de los partidos contendientes en dichas listas forman un todo cerrado y bloqueado, es decir, los electores no pueden incluir candidatos de su preferencia, además de que el orden en el que aparecen los candidatos en la lista es obligatorio

Los sistemas mixtos, intentan pues, rescatar lo mejor de los sistemas de mayoría y de los de representación proporcional para que los representantes electos puedan gozar de una legalidad y una legitimidad plenas y para que haya un mayor equilibrio en la integración de los cargos gubernativos de representación popular.

2.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La participación ciudadana puede concebirse como un factor y muy poderoso para combatir los excesos en el poder y la muy frecuente apatía de la comunidad.

No sólo se participa a través de las elecciones. Ser ciudadano significa, como todos sabemos, poseer una serie de obligaciones y también de derechos, además, ser ciudadano significa participar en la selección de nuestros gobernantes. Aunque la participación ciudadana en general siempre "se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales". (19)

Es lo público, el espacio donde desarrollamos nuestras relaciones sociales. En el espacio público, se tratan de resolver los conflictos más urgentes, se planea la vida de las instituciones en los países democráticos

"Hemos dejado lo público como "lugar" de dominio y participación a grupúsculos de políticos profesionales y de partidos políticos. Esto no es casual, al comparar lo público con la política

(porque la acción cívica es una acción política) nos sentimos desilusionados; ¿qué es la política (la de los políticos y los partidos políticos) hasta hoy?; la política se nos presenta como una perversión de las relaciones humanas y por eso la rechazamos". (20)

Creemos que la política sólo sirve para elecciones y para ejercicio del gobierno, cuando el poder está en todas partes. "Es transversal al cuerpo social" dice el filósofo francés Michel Foucault, está en la familia, en la escuela, en el trabajo, en la empresa, en el sindicato. Se encuentra donde hay disciplina, control. Así, este poder se transforma en política cuando se trata de los asuntos públicos.

Es a través de la participación ciudadana que se influye en el proceso político. Si la mayoría de los ciudadanos renuncian a ejercer sus derechos, la democracia como forma de vida se desvirtuaría. "En las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. Representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia".(21)

El ciudadano debe ser un sujeto activo de la política, siendo un miembro de la sociedad y contando con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes, debe organizarse para defender sus derechos. "La participación incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste". (22)

En fin, la verdadera participación ciudadana es la que se manifiesta de manera libre y conciente. El voto es el puente que une a este factor con la democracia.

2.5 OPINIÓN PÚBLICA.

Según Silvia Molina y Vedia en su estudio "El Escepticismo Político en la Perspectiva de los Nuevos Sujetos Sociales, los Movimientos y la Opinión Pública", antes de abordar la opinión pública, es necesario hacer algunas aclaraciones sobre el contexto social en que se desarrolla. Este contexto está dominado por la existencia de la comunicación de masas que orienta el flujo social y desmantela y remodela las comunicaciones tradicionales. Al hacerlo es responsable, en buena medida, de la hibridación cultural. (23)

Los medios de comunicación e información de masas tienen un enorme peso en la sociedad actual. Particularmente en nuestro país, su peso cultural y político es innegable. Por ello: "Hablar de su centralidad como vehículos para el ejercicio del poder o el cambio político es, por ello, obligado, sobre todo ahora, cuando las deficiencias mayores y menores del orden político se vuelven casi de modo instantáneo, gracias precisamente a los medios informativos, certezas colectivas, en las cuales se cimientan los muchos 'contravalores' públicos que legítimamente o no bloquean o erosionan el funcionamiento institucional del estado (...) en un momento que urge tener partidos políticos reales y formales, para cultivar la reforma política del estado en un orden democrático, los medios, algunos de los más influyentes por lo menos, se han vuelto partidos políticos por ellos mismos (...) formaciones completas que compiten entre ellas, pero también con los partidos propiamente dichos y con el poder del mismo estado. En la práctica, han llegado a conformar una maraña de intereses tal que la competitividad democrática se ve acosada y arinconada por una lucha que también tiene como meta una afirmación o una reconfiguración hegemónica, pero cuyas armas no son la confrontación pública y encauzada de proyectos, que dirime en las urnas y los órganos colegiados representativos del estado, sino las de un manejo y apropiación intencionados de los procesos informativos y de una formación de la opinión, a través de la información que producen y distribuyen..."(24)

Significa que medios como Televisa o Televisión Azteca, o cadenas periodísticas o las grandes cadenas radiodifusoras, tienen la posibilidad de mayor influencia en la opinión pública que cualquier partido político, inclusive el PRI. Sin embargo, como se dice en la cita anterior, es una competencia desigual.

"Es indispensable que los partidos jueguen, además, el papel de canal de comunicación entre los gobernados y sus gobernantes. En ese sentido tienen la tarea de articular las múltiples opiniones que expresa la sociedad. Bajo esta perspectiva el partido es una organización de la opinión pública y su función es expresarla ante los que tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones que hacen posible la gobernabilidad". (25)

Si se quiere construir una verdadera democracia, esta construcción como proyecto debe incluir los medios masivos de comunicación, pues sin la democratización de los mismos no puede hablarse de la democracia plenamente. Los medios deben ser dignos de credibilidad pública. Poco desconfiamos cuando los medios "nos informan" sobre la desaparición o supuesto suicidio de Gloria Trevi; sin embargo, cuando la prensa, radio o televisión nos "informa" sobre cuestiones electorales, campañas de los partidos, las investigaciones sobre el caso Colosio, el caso Ruíz Massieu, la situación en Chiapas, asaltan dudas y preferimos confrontar la información con varios medios.

El problema de la información y la comunicación no sólo se reduce al ámbito de los medios masivos; tiene su origen en el mismo Estado:

".. En este sentido, es de vital importancia el segundo plano del derecho a la información. Veamos: en una sociedad democrática contemporánea, como a la que aspiramos, el proceso comunicacional es continuo y permanente entre los gobernantes y la sociedad civil; los primeros obtienen el flujo informativo de vanadas manifestaciones de interés público, y con base en él definen sus políticas, pero para que el público ciudadano no sólo conozca el manejo de sus asuntos, sino que también pueda fiscalizar el quehacer político de aquellos, debe aumentarse el monto y la calidad de la información gubernamental. Sólo así puede salirse al paso racionalmente de las operaciones que llevan al "Estado secreto", de "seguridad nacional", que mina la democracia y reproduce la corrupción (...). Aún así persiste la tendencia burocrática a actuar discrecionalmente y a manejar como secretos algunas acciones gubernamentales, ya sea por no querer pagar el costo político que esto implicaría o por simple deformación ética o profesional. Por ello, es preciso insistir en que la reglamentación del derecho a la información considere de entrada y sin taxativas que el Estado debe garantizar la facultad de todo ciudadano a acceder a la información que produce el quehacer gubernamental, y así poder eliminar la ambigüedad y discrecionalidad que prevalece en la actualidad..."(26)

Cabe señalar que, paralelamente al ejercido por los partidos políticos y otras formaciones sociales, en la sociedad democrática aumenta cada vez más el papel de los medios de comunicación de masas. El desarrollo tecnológico, ha acentuado, y en gran medida también transformado, el papel de la prensa y de las comunicaciones radiotelevisivas, lo que ha llevado a los poderes públicos, en casi todos los países, a dictar reglamentaciones específicas para asegurar el pluralismo de la información, evitar dañinas concentraciones en la propiedad económica de los instrumentos de comunicación, y disciplinar el acceso a los medios de comunicación, que desarrollan una función decisiva en la orientación de la opinión pública.

Todo lo anterior da pauta para establecer que, estar informados no es suficiente para generar una opinión pública libre. Teniendo en cuenta que es la opinión pública la que da la base y orientación a la política estatal y sirve de sostén a las autoridades gubernamentales a la que legítima; nuestra Constitución garantiza en forma eficiente dichas facilidades. Y en todo caso, aún cuando existen quienes abusan de este derecho, es preferible resistir este abuso a coartar, de alguna manera, el derecho que tienen los comunicadores a informar y la sociedad a recibir la información.

+ Citas Bibliográficas.

- 1) Citado en El Orden Político Democrático, Apuntes de Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1996, p. 24.
- 2) XIRAU, Ramón, *Introducción a la Historia de la Filosofía, Undécima edición*, UNAM, México, 1990, p. 83.
- 3) SILVA-HERZOG Marquez, Jesús, *Las Esferas de la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 9, IFE, Primera edición, México, 1996, pp. 28 y 29.
- 4) Idem.
- 5) MUÑOZ, Víctor Manuel, *Las Elecciones Federales de 1991, Estudios Políticos, 3a. Epoca, Coordinación de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1992, p 105.*
- 6) Citado por SILVA-HERZOG Marquez, Jesús, op. cit., cita 3, p. 39.
- 7) Citado por Mendieta y Núñez en *Teoría General del Estado*, Primera edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1973, p 464.
- 8) Citado por Mac Iver "El Mustruo del Estado", p. 152. Esta cita también es de Mendieta y Núñez.
- 9) SILVA-HERZOG Marquez, Jesús, op. cit., cita 3, p. 41.
- 10) CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 8, IFE, Primera edición, México, 1996, pp. 11 y 12.
- 11) VALDÉS, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 7, IFE, Primera edición, México, 1995, pp. 29 y 30.
- 12) CÁRDENAS Gracia, Jaime, op. cit., cita 10, p. 33.
- 13) CRESPO, José Antonio, *Elecciones y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 5, IFE, Primera edición, México, 1995, p. 19.
- 14) Ibid., p. 25.

15) *Ibid.*, p. 31.

16) *ibid* , p. 33.

17) VALDÉS, Leonardo, *op. cit.*, cita 11, p. 9.

18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, México, 1997, p. 612.

19) MERINO, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 4, IFE, Primera edición, México, 1995, p. 31.

20) RAMÍREZ Cahue, Héctor Marcelo, *Individuo y Sociedad*, Primera edición, Ed. Nueva Imagen, México, 1995, p. 31.

21) MERINO, Mauricio, *op. cit* , cita 19, p. 13.

22) *Ibid* , p. 15

23) MOLINA y Vedia, Silvia, *El Escepticismo Político en la Perspectiva de los Nuevos Sujetos Sociales, los Movimientos y la Opinión Pública*, Estudios Políticos, 3a. Época, Coordinación de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1992, p.47.

24) CORDERA Campos, Rolando, *Derechos y Deberes y Quehaceres de la Comunicación Social*, en la Jornada Semanal, No. 264 del 3 de julio de 1994, pág. 35.

25) AGNATI, Adriano, *La formación de las instituciones italianas*, Tercera edición, Ed. Grafica, Italia, 1992, p. 79.

26) CORDERA Campos, Rolando, *op. cit.*, cita 24, p. 36.

CAPITULO III

**“ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA
CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA”**

CAPÍTULO III.

ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA.

Victoria Camps, en su excelente libro "Virtudes Públicas" se pregunta: "¿Cuál es la moral que necesitamos nosotros ciudadanos de un país democrático?"; y se contesta: la moral como un conjunto de virtudes públicas. (1)

La democracia no es algo que ha existido siempre. No es sólo una forma de gobierno, sino que también significa un estilo de vida que requiere un conjunto de valores para poderse construir y, no sólo construirse, sino también consolidarse.

Llámesele como se le quiera llamar; virtudes públicas o valores éticos y políticos, son ellos elementos necesarios para fundamentar a la democracia, le dan sentido, la hacen más deseable con respecto a las otras formas de gobierno.

¿Cuáles son éstas virtudes públicas, esos valores éticos y políticos o esos elementos que permiten consolidar a la democracia? La libertad, la responsabilidad, la igualdad, la tolerancia, la justicia, la pluralidad y la participación.

3 1 LIBERTAD.

¿Qué significa ser libres? La libertad es el valor principal, ya que permite que los demás valores existan

Todos intuimos lo que es la libertad, pero definirla en términos técnicos es más complicado.

Existen por lo menos dos sentidos de libertad: el primero de ellos nos remite a la posibilidad de actuar sin interferencias ni amenazas, o bien, como establece Eduardo García Máynez en su Introducción al Estudio del Derecho "por libertad se entiende la ausencia de trabas en relación con los movimientos posibles de una persona, un animal o un objeto". (2)

En un significado menos amplio, y no técnico, se usa el término libertad para indicar la condición del hombre o pueblo que no está sujeto a una potestad exterior. Este sentido es el que suele dársele a la libertad democrática: el gobierno del pueblo.

En sentido jurídico, la libertad es definida como la posibilidad de actuar conforme a la ley. La libertad es, ante todo, en un sentido técnico, un conjunto de libertades.

Entendida hasta éste momento la libertad, ésta se institucionaliza en una serie de derechos: libertad de trabajo, de religión, de expresión, de imprenta, de pensamiento, de asociación de tránsito, etc. Son en estos derechos, entonces, en los que se protege la posibilidad o facultad de cada persona o individuo de elegir su forma de vida.

El otro sentido de la libertad, significa o supone el derecho de cada individuo de participar en la importantísima labor de elaboración y adopción de las decisiones colectivas, que obviamente, le conciernen y por lo tanto, a lo que lo anterior nos da pauta: a ser ciudadanos políticamente activos

Sólo se es libre en este sentido cuando se participa de una forma o de otra en la formación, elaboración y aprobación de las políticas.

La libertad en sentido estricto, implica, así, el derecho y además el compromiso de participar.

3 2 RESPONSABILIDAD.

Responsabilidad la tiene, sin duda, quien es autónomo y ejerce su libertad ampliando los espacios donde convive.

La libertad no sólo debe de estar fundada en la ley sino que también tiene que estar acompañada de la responsabilidad. *La responsabilidad es responder por lo que uno hace, deja de hacer, dice o por lo que no dice.*

En la forma o sistema democrático de gobierno, la libertad con la que contamos nos conlleva, a la vez, a ser responsables de la misma y a responder, además, por nuestros actos. Se es responsable ante otros; cuando los otros interpelan nuestras acciones respondemos entonces por las consecuencias que generen éstas.

Esto es, las demás personas tienen expectativas de nuestras acciones y nuestras responsabilidades que hagamos, a lo que nos hemos comprometido en la sociedad: como empresarios, como alumnos, como trabajadores, como padres de familia, como profesores, como políticos, como ciudadanos, como funcionarios, etc.

La responsabilidad es, pues, un valor, virtud pública o elemento para consolidar la democracia; su omisión afecta las relaciones sociales y a la libertad. Así lo señala Fernando Savater "Los irresponsables son los enemigos de la libertad". (3)

3 3 IGUALDAD.

El artículo 1o de nuestra Constitución Política establece: " En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

El artículo 3o. de la Constitución de la República Italiana establece: "Todos los ciudadanos tienen igualdad de derechos sociales y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opiniones políticas y de condiciones personales y sociales".

Ambos artículos resaltan lo que por el momento me interesa: la igualdad. El principio de igualdad está presente en general en las constituciones de los países democráticos, sirve ello de fundamento para construir y posteriormente consolidar un sistema democrático de gobierno.

"La igualdad democrática, por ende, no se opone a las diferencias sociales y culturales, tampoco impide las distinciones por mérito o por capacidad de determinado tipo. No es una igualdad igualitarista o uniformadora, que pretenda abolir el pluralismo y la diversidad constitutivos de las sociedades modernas. Es, por el contrario, una igualdad dentro de la libertad y para la libertad, esto es, una igualdad dentro y para la libertad, esto es, una igualdad dentro y para el pluralismo y la diversidad".(4)

La democracia debe ante todo promover el trato igualitario, hacia todos los individuos.

Enrique Suárez Vázquez en su estudio "LAS GRANDES TESIS POLITICAS DE DEL ESPIRITU DE LAS LEYES, DE MONTESQUIEU" , establece que, según Montesquieu "en una república se busca el desinterés, la abnegación, el amor al bien colectivo por encima del individual; y en una democracia, el amor a la patria y a la igualdad (5)

Todos somos iguales en tanto derechos, pero no por méritos, había dicho Locke. No todos podemos cumplir la misma función en la sociedad. "Cuando esto se confunde, se acaba la democracia". (6)

Lo que hace el espíritu de una democracia no es el amor a la libertad, sino el amor a la igualdad, como más tarde dirá Tocqueville. Si se acaba la igualdad o ésta es extrema se termina la democracia.

"Una democracia con derechos iguales y universalmente reconocidos en una nación cuya mayoría numérica se componga de una sola y misma clase va siempre acompañada de notables inconvenientes; pero lo que agrava considerablemente estos males es la falta de igualdad en las democracias que hoy existen".(7)

Hasta ese momento, sin duda, se capta el significado de la igualdad, sin embargo, también hasta ese momento todo pinta de color de rosa, todo indica que somos iguales, pero, ¿qué hay de esas situaciones de extrema pobreza, de las desigualdades económicas? ¿no es todo ello lo que de una u otra forma cancelan en la vida diaria la igualdad a la que tanto he hecho referencia? ¿qué deberá hacer en ese aspecto la democracia?

Sin duda, el papel de la democracia ante esas circunstancias debe ser el de comprometerse para promover una equidad económica, para con ello lograr el efectivo y verdadero ejercicio de la igualdad, ¿difícil tarea, no?

En fin, no tendremos la misma posición económica, tal vez nos haya tocado vivir en situaciones desfavorables, de pobreza, pero eso sí, todos tenemos los mismos derechos políticos y civiles, de tal forma que nuestro voto vale lo mismo, independientemente de nuestra posición económica, religión, sexo, etc.

"Hombre por hombre, la minoría debe hallarse tan completamente representada como la mayoría. Sin esto no hay igualdad en el Gobierno, sino desigualdad y privilegio: una fracción del pueblo gobierna a todo el resto; hay una porción a la que se niega la parte de influencia que le corresponde de derecho en la representación, violando los principios de justicia social, y sobre todo el de democracia, que proclama la igualdad como su raíz misma y fundamento".(8)

3.4 TOLERANCIA.

La tolerancia significa el reconocimiento y el respeto de la diversidad de formas de vida, y esto incluye no sólo las características étnicas sino también sus manifestaciones: religión, cultura, política y demás.

"Para poder entender lo que significa tolerancia es imprescindible reflexionar sobre la diversidad y el derecho a la diferencia. El régimen democrático admite las diferencias y la existencia de conflictos de interés entre los diversos grupos sociales -partidos políticos, grupos de opinión, corrientes ideológicas, etc-, pero ofrece normas y canales institucionalizados para resolverlos mediante la negociación y el diálogo pacífico, no mediante el aplastamiento o la guerra". (9)

Asumir el valor de la tolerancia supone reconocer que las contradicciones sociales, (entre grupos de opinión, partidos políticos) no son absolutas, que sólo puedan superarse por medio de la

exclusión o aniquilación, sino que, son contradicciones que pueden superarse mediante formas legales y pacíficas, es decir, mediante la negociación, la concertación.

Desde ese punto de vista, la tolerancia es más que una actitud o valor, más que un principio de no exclusión o agresión de los contrarios. "Lo cierto es que la tolerancia democrática es también, y sobre todo, un valor sustentado en la racionalidad moderna". (10)

Isidro H. Cisneros (11) establece que la democracia es uno de los más importantes preceptos de carácter ético y político cuya observancia garantiza la convivencia en un régimen democrático. Este, de acuerdo con Norberto Bobbio, encarna un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas de carácter vinculante, pero también el "valor positivo de la democracia" radica en que dicho sistema de reglas implica una serie de valores y principios entre los que destacan, además de la tolerancia, el espíritu laico y la razón crítica. En las sociedades contemporáneas dichos principios permiten la solución pacífica de los conflictos, la ausencia de la violencia institucional y la disposición de los actores políticos para establecer acuerdos.

Para Victoria Camps, en su ya citado libro *Virtudes Públicas*, nos señala: "La tolerancia es la virtud indiscutible de la democracia. El respeto a los demás, la igualdad de todas las creencias y opiniones, la convicción de que nadie tiene la verdad ni la razón absolutas, son el fundamento de esa apertura y generosidad que supone el ser tolerante. Sin la virtud de la tolerancia la democracia es un engaño, pues la intolerancia conduce directamente al totalitarismo. Una sociedad plural decansa en el reconocimiento de las diferencias de la diversidad de costumbres y formas de vida. En la época de las comunicaciones es lógico que el pluralismo acentúe y que la tolerancia se consolide y acreciente. Y es lógico también que la apertura sin límites, desmesurada, produzca un cierto temor" (12)

3.5 JUSTICIA.

Según Agnes Heller un concepto formal de justicia sería: "las normas y reglas que constituyen un grupo humano deben ser aplicadas de manera consistente y continua a todos y cada uno de los miembros de dicho grupo". (13)

Para algunos estudiosos del derecho, la justicia puede ser considerada desde tres puntos de vista diferentes:

a) **VIRTUD MORAL:** Como virtud moral, la justicia ocupa un lugar importantísimo; como virtud que se dirige a perfeccionar los actos humanos. La definición clásica de Ulpiano no podemos olvidarla: "Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum quique tribuendi" (La justicia es la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno su derecho). La justicia es voluntad porque, evidentemente, se realiza en la conducta de cada individuo. Recuerdo que al respecto Cicerón establece "La justicia es un hábito del alma, observado en el interés común, que da a cada cual su dignidad"

b) **COMO ORDENAMIENTO JURIDICO.** Como ordenamiento jurídico, debe verse la justicia desde un punto de vista objetivo. En este sentido la justicia interesa más que a otra ciencia a la del derecho; en este caso este valor no pretende promover la virtud entre los hombres, sino que, más bien, existe para asegurar las relaciones sociales.

c) **COMO IDEAL:** En este caso, la justicia deriva del sentimiento instintivo que cada uno lleva consigo acerca de lo que deben ser los actos humanos y el orden jurídico.

Existen sin duda, un sin fin de definiciones del valor justicia, y es que la misma representa algo muy subjetivo y por lo tanto pudiésemos tener tantas definiciones como individuos quieran

definiría. Lo trascendental en todo esto es establecer que la justicia resulta para hoy y por siempre el ideal o el fin último del derecho.

Cúantas veces hemos escuchado que el derecho no sólo tiene problemas en su aplicación y provoca injusticia, sino que es injusto de por sí. Es por ello que en la época que nos está tocando vivir, las sociedades democráticas "tratan" de ajustar sus derechos a valores universales. Por ello, siguiendo a Heller decimos que el criterio último, absoluto por el que puede vivirse la justicia o la injusticia de las normas o reglas podrá formularse pues, del modo siguiente: igual libertad para todos, iguales oportunidades de vida para todos.

3.6 PLURALISMO.

Nuestras sociedades cuentan, sin duda, con una diversidad de puntos de vista, ideologías, intereses, proyectos, *concepciones, etc.* Aquellos que consideran que su grupo social, su partido, su ideología, contiene todo, es lo máximo, encarna todos los valores y que sus contrarios encarnan, por el contrario, todos los valores negativos, la pluralidad en este caso sería, obviamente, algo indeseable.

La democracia como forma de gobierno, debe tender a reconocer ese pluralismo como algo positivo e inherente a la sociedad. El derecho a expresar puntos de vista, a iniciar debates; es una *conquista para el pluralismo de nuestra sociedad y la democracia, por tanto, debe intentar no sólo preservar tales derechos, sino que, además, ampliarlos y hacerlos cien por ciento efectivos.*

"En un régimen autontario el pluralismo es algo indeseable, es considerado dañino, un mal social" (14)

Para que la confrontación de los distintos puntos de vista sea democrática, es necesario que existan ciertas reglas y, para algunos, la primera regla es la competencia regulada.

La competencia regulada, definitivamente no significa capacidad de que cada quien haga y diga lo que se le venga en gana, sin importar el punto de vista de los demás; más bien, significa que toda propuesta, punto de vista, debe ser confrontado de manera racional.

"La competencia regulada es indispensable para crear una base de equidad, evitar abusos y propiciar la aceptación general de los resultados de la propia competencia". (15) Entonces se trata, de una competencia que reproduzca la pluralidad, apegándose en todo momento a normas.

3.7 PARTICIPACIÓN.

La participación significa compromiso del individuo frente a la sociedad a la que pertenece. La participación es un elemento o valor indispensable para garantizar la vigencia de los anteriores elementos.

"La esfera pública, según la doctrina democrática, es competencia de todos, y la participación ciudadana es una condición para que el propio sistema se reproduzca". (16)

La participación es un término demasiado amplio, tal como lo señala, Mauricio Merino. "Participar en principio significa, tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona".(17)

Atendiendo a lo anterior, queda claro, que la participación en todo momento es un acto social; sólo se puede participar donde hay por lo menos dos personas.

Es imposible también, por otra parte, que un ciudadano fuese participe en todas las situaciones o acontecimientos que lo rodean. Cualquier tipo de participación por sencilla que ésta sea, requiere de esfuerzo y de determinadas reglas, además, hoy en día nuestro entorno es cada vez más extenso.

En fin, la participación garantiza la vigencia de los valores democráticos que he estudiado hasta este momento .

+ CITAS BIBLIOGRÁFICAS .

- 1) Citada por RAMÍREZ Cahue, Héctor Marcelo, en Individuo y Sociedad, Primera edición, Editorial Nueva Imagen, México, 1995, p. 40.
- 2) GARCÍA Máñez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuadragésimotercera edición, Ed. Porrúa, S.A , México, 1992, p. 215.
- 3) Citado en los Apuntes de Cultura Democrática del IFE, Los valores democráticos, Primera edición, México, 1996, p. 13
- 4) SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, Principios y Valores de la Democracia, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, núm. 1, IFE, Segunda edición, México, 1993, p. 31.
- 5) SUÁREZ Iñiguez, Enrique, Las Grandes Tesis Políticas de Del Espíntu de las Leyes, de Montesquieu, Estudios Políticos, 3a. Epoca Coordinación de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1992, p.10.
- 6) Ibid., p. 11.
- 7) STUART Mill, John, Del Gobierno representativo, trad. de Marta C. C. de Iturbe, Primera edición, Ed Tecnos, S. A., Madrid, 1985, p. 82.
- 8) Ibid , p 83
- 9) Los valores democráticos, Apuntes de Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1996, p 22.
- 10) RAMÍREZ Cahue, Héctor Marcelo, op. cit., cita 1, p. 41
- 11) CISNEROS, Isidro, Tolerancia y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 10, IFE, Primera edición, México, 1996, p.11.
- 12) Citada por RAMÍREZ Cahue, Héctor Marcelo, op. cit., cita 1, p. 43.
- 13) Citado por *ibid* , p. 40.
- 14) Los valores democráticos, op. cit , cita 3, p. 27
- 15) Ibid., p 28
- 16) SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, op. cit., cita 4, p. 48
- 17) MERINO, Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, IFE, Primera edición , México, 1995, p 9.

CAPITULO IV

**“TIPOLOGÍA DE LAS FORMAS DE ESTADO Y DE
LAS FORMAS DE GOBIERNO”**

CAPÍTULO IV.

TIPOLOGÍA DE LAS FORMAS DE ESTADO Y DE LAS FORMAS DE GOBIERNO.

4.1. DISTINCIÓN ENTRE LAS DOS FIGURAS.

Es importante antes que todo poder entender -respectivamente- lo que significa forma de Estado y forma de Gobierno. La distinción entre estas dos figuras puede ser instintivamente entendida, sobre la base de aquel tradicional concepto de Estado, que lo considera unitariamente como una "corporación"⁽¹⁾ soberana, resultante de la síntesis de tres elementos constitutivos: un pueblo, un territorio, un gobierno. Hasta este momento, pues, la forma de Estado se resuelve en el modo de ser del acomodamiento de la "corporación" estatal; mientras la forma de Gobierno se dedica únicamente al tercero de los elementos del cual se compone la "corporación".

Las formas de Estado son aquellas que se refieren al Estado como un todo. Las formas de Gobierno se limitan, en cambio, a considerar al Estado como parte o como aparato, respondiendo entonces -específicamente- a las siguientes preguntas: ¿A cuál órgano le toca o entre cuáles órganos estatales se distribuye aquella que suele definirse como la función de dirección política?

De lo anterior se desprende que el Gobierno es tan solo un elemento del propio Estado. Así, se sostiene que el Estado representa el todo, mientras que el Gobierno solo un elemento.

"El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".⁽²⁾

"El gobierno es el conjunto de 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".⁽³⁾

"El Estado no es únicamente un "poder", como resultado entre gobernantes y gobernados, según lo sostiene Duguit, o, un "poder institucionalizado", al decir de George Burdeau; ni se reduce a un "orden jurídico normativo", como proclama Kelsen; tampoco es solo una corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, al decir de Jellineck; ni mucho menos se minimiza a concebirlo como un "aparato coercitivo", conforme al pensamiento de Marx y de Lenin. El Estado es una unidad de todos esos componentes"⁽⁴⁾

Ya los griegos llamaban al Estado, "polis", es decir, lo concebían como sinónimo de ciudad; la Hélade fue un mundo de ciudades-estados. Cada una constaba de un centro urbano, población o aldea, junto con la tierra de labranza o de pastoreo que la rodeaba. Para los romanos, por su parte fue "civitas", "república" o "imperio".

Fue en Italia, en el siglo XV, cuando se empezó a usar la palabra "Estado", para designar a una República, reino o principado.

Habiendo definido ambos conceptos (Estado y Gobierno) y teniendo en cuenta que el criterio distintivo entre ambas formas, (de Estado y de Gobierno) debe radicar en la diferencia que existe entre Estado y Gobierno, a continuación se verá a qué se refiere la forma de Estado y a qué la forma de gobierno.

El concepto tradicional de Estado, como ya se dijo, lo define la unidad de sus elementos: población, territorio y gobierno. Pues precisamente la forma de Estado, es la forma de organización de los elementos que lo conforman.

"La forma de Estado atiende a la estructura, la forma de gobierno hace referencia a la preponderancia interna de uno de los órganos de gobierno".(5)

La forma de Gobierno, teniendo en cuenta que el Gobierno significa el conjunto de poderes públicos, es la que hace referencia a una parte o elemento del Estado e implica la preeminencia del Poder Ejecutivo en el caso del Presidencialismo o del Poder Legislativo en el caso del Parlamentarismo.

4.2 LA FORMA DE ESTADO ESTADO UNITARIO Y ESTADO FEDERAL.

Partiendo de la idea que únicamente existen dos formas de Estado: la unitaria y la federal, cabe señalar que en realidad no es difícil establecer la diferencia que existe entre la primera y la segunda. Sin embargo, en el propósito de establecer la diferencia entre ambos conceptos se han establecido diversos criterios

Kelsen, que más bien habla de centralización y descentralización, parte de la base de que el Estado es un orden jurídico, en el que sus elementos, territorio y pueblo, representan las esferas espacial y personal de validez de dicho orden. El poder del Estado es la validez y eficacia del orden jurídico.

La diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado radica en la diversidad de sus respectivos ordenamientos legales; es decir, todos los problemas de centralización y descentralización conciernen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas.

Así, para Kelsen, la concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas las normas de este orden tienen validez en la totalidad del territorio, es decir, todas las normas poseen la misma esfera espacial de validez. En cambio, la concepción de un orden jurídico descentralizado implica un orden jurídico nacional que además de normas centrales contiene normas locales. En la centralización las normas son válidas para la totalidad del territorio; en la descentralización las normas únicamente son válidas para partes distintas del territorio.

En el Estado unitario "existe una sola soberanía sobre un solo pueblo y en un solo territorio"(6)

Es evidente entonces que en el Estado unitario la organización política y el ordenamiento constitucional son únicos; es decir, la organización política comprende una colectividad unificada que no toma en consideración las diferencias individuales o corporativas, lo que significa que las decisiones de sus gobernantes obligan a los nacionales por igual

La otra forma de estado, la federal, aparece como una exigencia de la libertad. El principio de la división de poderes que Montesquieu expusiera en su famoso libro, afirma que no existe libertad, sino despotismo cuando en un Estado no se encuentran divididos y recíprocamente fiscalizados los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Etimológicamente, la palabra federación proviene del vocablo latino foedus, alianza o pacto de unión. Foederare significa, ligar, unir.

"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".(7)

Wheare define al Estado federal por el principio federal, que es "el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean dentro de su esfera coordinados e independientes", y advierte que para que una Constitución merezca el calificativo de federal basta que en ella predomine el principio federal, aunque el mismo no resulte consagrado íntegramente.(8)

John Stuart Mill, en su famosa obra "Del Gobierno Representativo", habla de la federación como un recurso para aquellas sociedades que no puedan vivir bajo el mismo gobierno interior.

Según este autor, para que una federación sea ventajosa son necesarias varias condiciones.

1a. "Que haya una dosis suficiente de simpatías mutuas entre los distintos Estados. La federación les obliga siempre a combatir unidos. Las simpatías útiles a este efecto son las de raza, de idioma,

de religión y sobre todo de instituciones políticas, como más a propósito para crear la identidad de intereses políticos

2a. Consiste en que los diversos Estados no sean bastante poderosos para defenderse por sí solos en caso de invasión extranjera. Si tuvieran este poder pensarían probablemente que las ventajas que la unión había de reportarle no compensaban el sacrificio de su propia libertad de acción.

3a. Que no haya desigualdad de fuerzas muy considerable entre los diferentes Estados contratantes. En verdad, todos no pueden ser igualmente poderosos; en toda federación habrá siempre una gradación de poder; ciertos Estados serán siempre más populosos, más ricos y más civilizados que los demás. Lo esencial es que no haya un Estado por tal manera superior a los otros que sea capaz de luchar contra varios de ellos reunidos". (9)

Stuart Mill, al enumerar las condiciones para que la federación sea ventajosa deja bien claro que antes que todo los estados deben tener el deseo de unión, ello con el fin de establecer un gobierno común para sus intereses también comunes.

Es posible en este momento, una vez que se ha explicado el Estado Unitario, por una parte, el Estado Federal, por la otra, establecer las notas que diferencian a uno de otro.

. En un Estado unitario existe un cuerpo capaz de ejercer completos poderes sobre la vida nacional, por su parte, un Estado federal no tiene este cuerpo con poder para reglar todos los aspectos de la actividad nacional.

. La distribución de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales es rígida, por lo que el gobierno central tiene poderes ilimitados

El Estado federal se caracteriza por la división del poder, ya que dentro de su estructura los gobiernos locales poseen una órbita de competencia bastante amplia.

En la práctica del Estado federal, se ha presentado la necesidad ahora de distinguir entre Confederación de Estados y Estado federal. Las diferencias son claras y son las siguientes:

. La Confederación tiene como base jurídica el pacto entre entidades soberanas, por su parte el Estado federal tiene como base una Constitución sancionada por la voluntad de la nación.

La Confederación no extingue la personalidad e independencia de los Estados miembros. El Estado federal supone la desaparición de la soberanía, en su régimen exterior de los miembros para dar nacimiento a un nuevo Estado.

En la Confederación el gobierno confederado carece de imperio para imponer sus decisiones. En el Estado federal, cuya base es la Constitución, prevé medios jurídicos para hacer cumplir las decisiones del gobierno central.

. En la Confederación, los miembros tienen derechos de secesión (pueden separarse en cualquier momento de la unión) y nulificación (cada Estado es dueño de aplicar o no en su territorio las medidas del gobierno central).

En la actualidad, la práctica del Estado federal permite comprobar que en la totalidad de los países que han adoptado esta forma de estado, se ha operado una creciente centralización, ello debido, claro, a diversos factores.

4.3 LA FORMA DE GOBIERNO FORMA MONÁRQUICA Y FORMA REPUBLICANA.

En los modelos de las formas de gobierno, la más obvia distinción es aquella que las subdivide en formas monárquicas y formas republicanas, según la premisa del "Príncipe" de Maquiavelo, para el cual "todos los Estados, que han existido y que tienen imperio sobre los hombres, son Estados y son o repúblicas o principados".(10)

Si se recuerda, también Montesquieu, además de sus teorías de la libertad política, de la separación de los poderes y su concepción sobre el espíritu de las leyes, nos aporta su teoría de las formas de gobierno, "obra maestra acabada en el interior de una obra maestra inacabada".(11)

Montesquieu establece tres formas de gobierno: la república, que es el gobierno en el que el pueblo o una parte de él gobierna y así puede ser o democrática o aristocrática; la monarquía, que es el gobierno de uno pero sujeto a "leyes fijas y preestablecidas"(términos originarios de Locke) y el despotismo, donde gobierna uno sin ley ni regla.

Etimológicamente monarquía significa gobierno de uno solo. En la monarquía el poder supremo aparece en manos de un solo individuo que se llama monarca o rey.

En el curso de la historia las monarquías han presentado diversas formas, tales como monarquía absoluta y monarquía constitucional. En el primer caso, el monarca se encuentra colocado por encima de la Constitución, siendo el único titular de la soberanía; en el segundo caso, el monarca está sometido al derecho, existen otros órganos que comparten el ejercicio de la soberanía, la Constitución es la norma suprema y sobre ella no existe ninguna voluntad

Las monarquías absolutas han constituido formas de gobierno muy estable, pero a la larga devienen en autocracias absolutas y, por lo tanto, deleznable. La monarquía absoluta es, en efecto, el gobierno de un hombre y está por lo tanto expuesta a los caprichos y arbitrariedad del mismo

Por su parte, otra forma de gobierno es la república. Etimológicamente, república proviene del latín res, cosa y publicus, pública, es decir, cosa pública.

La jefatura del Estado Republicano puede recaer en una sola persona física, el Presidente, o en un grupo de ellas, Consejo Supremo o Directorio de la República

La república es una forma de gobierno típicamente popular, porque es precisamente el pueblo, el que por medio del voto elige al titular del órgano de dirección. "La república es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la Constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos".(12)

La historia ofrece por lo menos un ejemplo reciente de república, como el tercer "Reich" nazista, regido por un jefe del Estado que no se consideraba por ningún motivo representativo del pueblo, pero intentaba ponerse como "Führer" (guía del pueblo mismo).

La república puede ser directa o indirecta. En el primer caso, el pueblo es el que asume la figura de órganos del Estado, realiza la tarea estatal personalmente. En el segundo caso, el pueblo aunque sigue siendo el soberano, nombra a sus representantes en quienes delega sus funciones.

La república democrática, puede adoptar diferentes formas: república presidencial o república parlamentaria. En el primer caso, el jefe del Estado, Presidente de la República, tiene plena independencia con respecto al órgano legislativo, el Presidente tiene la facultad de nombrar a sus Ministros, los cuales, sólo tienen responsabilidad ante él. En el segundo caso, los Ministros son los responsables ante las Cámaras, las que extienden su poder sobre la conducta del jefe de Estado.

4.4 FORMA DE GOBIERNO: FORMAS PURAS Y FORMAS MIXTAS

En este orden de ideas, otro aspecto que sobresale al estudiar la forma de Gobierno, es el referente al estudio de las formas puras y las formas mixtas de gobierno.

Algunos autores como Mortari (13), han establecido que en las formas puras todo el poder está concentrado en un único sujeto o complejo homogéneo de sujetos, concluyendo que las formas en cuestión se reducen a dos: la monarquía absoluta y la democracia popular directa. Sin embargo, independientemente de que lo Mortari establece, es más correcto sostener que las formas puras incluyen todos aquellos regímenes en los cuales un singular órgano estatal detenta el monopolio del poder de dirección política; mientras las formas mixtas corresponden a los sistemas en los cuales tales funciones resultan repartidas entre más órganos constitucionales.

Ahora, si se tiene en cuenta que el Estado desarrolla cuando menos tres funciones esenciales - la legislativa, la ejecutiva y la judicial- las cuales corresponden o pueden corresponder a tres poderes diversos constituidos por órganos específicos o grupos de órganos, surgen por lo menos tres diversas formas puras: aquellas del legislativo, que suele definirse como gobierno de asamblea, aquella del ejecutivo, que se divide en dos subtipos, monarquía absoluta y la dictadura, y aquella del judicial, que se refiere a un gobierno de los jueces.

Vale la pena precisar ahora que un efectivo gobierno de los jueces históricamente nunca se ha concretado. A excepción de ciertos Reinos del alto medievo, en los cuales el monarca se ponía principalmente como un juez supremo, tal forma no reviste hoy un significado polémico.

Los gobiernos del legislativo o de asamblea, naturalmente republicanos y no monárquicos, encuentran una cierta correspondencia en la realidad histórica: el "Gran Parlamento" que gobernó a Inglaterra en los años de la gran revolución (1640-1653), las asambleas constituyentes o nacionales de Francia revolucionaria. Sin embargo, formas de este género son frágiles y precarias, por el motivo evidente que los colegios demasiado amplios no pueden ejercitar eficazmente funciones de gobierno. Por esta razón, los regímenes de asamblea tienden a convertirse en regímenes personales u oligárquicos: la dictadura de Cromwell, seguida de la disolución del "Gran Parlamento", o el gobierno directorial instaurado en Francia sobre la base de la Constitución de 1795.

Hasta el momento se han estudiado las formas puras de notable importancia: la monarquía absoluta y la correspondiente forma republicana de la dictadura. Aunque se nota que la "pureza" de los tipos o formas en cuestión es más aparente que real (aunque en la época contemporánea algunas dictaduras han llegado casi al límite de la perfección, como en el caso del ordenamiento nazista). Por otra parte, las monarquías absolutas han constituido formas de gobierno muy estables, pero actualmente son casi extintas (salvo algún ordenamiento extraeuropeo, como el tipo de Arabia Saudita); mientras las dictaduras son más que nada actuales. Constantemente se verifica que, formalmente, las dictaduras asumen las características de un sistema mixto donde el poder del gobierno aparece repartido entre una pluralidad de órganos no coincidentes con el dictador como en el caso de la URSS en el período staliniano, que parecía más un régimen tendencialmente de asamblea, en el momento en el que la Constitución soviética de 1936 disponía que el Soviet es "el órgano supremo del poder estatal". (14)

La generalidad de los sistemas de gobierno no solo encuadra como ya se ha visto a las formas puras, sino que también encuadra a las formas mixtas, dando lugar a una gran variedad de modelos. Las formas de las cuales conviene ocuparse, son fundamentalmente de tres tipos: la monarquía constitucional que corresponde a la república presidencial; el gobierno directorial, que recae por su misma naturaleza entre las formas republicanas; la monarquía y la república parlamentaria.

a) Entre las anteriores formas, la forma más antigua y menos actual está representada por la monarquía constitucional, aquel régimen en el cual se contraponen dos órganos esenciales, el Rey y el Parlamento. En la monarquía constitucional el monarca está sometido al derecho, existe una relativa repartición de poderes que se funda sobre una Carta constitucional. La Constitución es la norma suprema y sobre ella no existe ninguna voluntad.

La república presidencial, típica de nuestro tiempo, fue modelada por la Constitución norteamericana de 1787. Si se considera en particular el ordenamiento estadounidense, se ve claramente que el Presidente tiene el comando de la administración y de las fuerzas armadas del país, mientras el Congreso dispone de la función legislativa y de ciertos poderes de control. En conjunto éstos poderes son elegidos directamente por el pueblo; y entre ellos no se incluye ningún otro centro de poder, dado que en esta forma no subsiste un Gobierno equivalente a aquel de los sistemas parlamentarios. Al contrario, el "Gabinete" presidencial está compuesto totalmente por funcionarios elegidos por el Presidente; y aunque se les designe como jefes de los varios departamentos ministeriales requieren el consentimiento previo del Senado.

b) De gran medida menos difundido es el gobierno directorial, así denominado en consideración de aquel "Directorio" que actuó en Francia por algunos años, sobre la base de la Constitución de 1795. Es mejor examinarlo, aunque sea brevemente, porque se trata de un sistema muy típico, que representa un verdadero anillo de conjunción entre la república presidencial y la república parlamentaria.

También el gobierno directorial se resuelve en una forma de dos órganos constitucionales necesarios, el Parlamento y el Gobierno. El Directorio es elegido por el cuerpo legislativo; mientras el Presidente de la República (con funciones de mera representación) opera a turno y por breves períodos. De este modo se atestigua (por hacerse de un ejemplo más actual que aquel de la experiencia de Francia revolucionaria) el vigente ordenamiento constitucional suizo: en el cual la Asamblea Federal elige cada cuatro años el Consejo Federal, órgano supremo del ejecutivo, que se suma tanto a las funciones del Gobierno como a las funciones del Jefe de Estado.

c) La monarquía parlamentaria se delinea en Inglaterra durante los reinados de Jorge I y de Jorge II, en la primera mitad del siglo XVIII; para después implantar definitivamente la monarquía constitucional al final del reino de Jorge III. Sucesivamente, en el curso del siglo XIX, esta forma se difunde en numerosos Estados del continente europeo, entre los cuales se encuentran Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega...: en gran parte de los mismos continúa todavía existiendo.

No menos difundida, aunque su fortuna resalta en tiempos recientes, está por otra parte la forma parlamentaria republicana, que se encuentra por ejemplo en la tercera y en la cuarta República francesa (mientras que el régimen de hoy tiene un carácter híbrido, combinando elementos peculiares ya sea de la república parlamentaria ya sea de aquella presidencial) y en Austria, en Alemania, en Italia...

Se ha sostenido la idea de que los gobiernos parlamentarios podrían formarse sin la figura del Jefe de Estado, configurándose así como forma a dos más que a tres órganos esenciales. Sin embargo, ideas de este tipo simplifican demasiado la forma en cuestión, además hacen caer en la confusión respecto de otras formas similares; hay que recordar que históricamente los gobiernos parlamentarios fueron y son provistos de un Jefe de Estado, aún políticamente sin poder.

Se establece que el carácter ternario y no binario de los gobiernos parlamentarios es en primera instancia confirmado por la circunstancia de que tres órganos esenciales coparticipan en la función legislativa: el Gobierno como promotor de los más importantes diseños de leyes, el Parlamento como órgano deliberante y el Jefe del Estado en la sede de las promulgaciones de las leyes.

Por otra parte, es más significativo que, en los sistemas parlamentarios republicanos, en la totalidad de los casos - el Presidente de la República - que por su parte concurre a formar el

Gobierno y disuelve las Cámaras en las situaciones de crisis, puede ser destituido, a través de procedimientos establecidos en las Cartas Constitucionales. Sobre este último aspecto, por lo tanto, la república parlamentaria se presenta como una forma más perfecta y racionalista que la correspondiente monarquía: porque en la forma monárquica el titular del órgano Jefe del Estado no puede ser removido del cargo, a menos que sea por una voluntaria abdicación.

La conclusión de todo lo anterior se da en el sentido de que la forma parlamentaria de gobierno, propia de muchos Estados contemporáneos, tiende a disolverse en una pluralidad de formas notablemente disimiles, ya sea por sus presupuestos políticos ya sea por su modalidad de funcionamiento. En este sentido, estamos en un régimen en el cual las funciones de dirección se concentra en las manos de un Primer Ministro.

4.5 EL GOBIERNO DIRECTO Y EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO.

La democracia denota, como ya se ha visto, el gobierno del pueblo. Tiene como finalidad lograr el bien de todos, pero materialmente es imposible que la totalidad de los ciudadanos en un lugar determinado, participen en las distintas funciones gubernamentales.

En la antigua Grecia, todos los ciudadanos intervenían en las decisiones, sin ningún intermediario, es decir, cada uno se representaba a sí mismo. A esto se le llama democracia directa.

Para Jellinek la idea de la representación en el gobierno, existe en la antigüedad tanto griega como romana. Obviamente menciona la excepción de la actuación de la Asamblea General y el Consejo, pero considera que existe en la actuación de los magistrados. (15)

Históricamente, la representación surge ante la imposibilidad de ejercer realmente la democracia directa en comunidades numerosas.

Teniendo en cuenta el desarrollo de las colectividades modernas, es imposible el ejercicio de la democracia directa; no se concibe el gobierno directo, señalándose excepcionalmente al respecto a los cantones suizos, en donde por medio de grandes asambleas se elaboran sus leyes. Se dice que en Suiza no existe unidad social, ni idioma común, que difieren en religión y en cultura. Ciertamente poseen una cosa en común: la democracia.

En Suiza los cantones permanecen separados en individualidades, pero fieles a su lema: "Uno para todos y todos para uno".

Felipe Tena Ramírez en su "Derecho Constitucional Mexicano", nos dice que en algunos países existe, como forma atenuada del gobierno directo, el plebiscito o referéndum, que consiste en consultar al pueblo acerca de las resoluciones adoptadas o que se van a adoptar por sus representantes. (16) Esto es lo que constituye el gobierno semidirecto.

La realización del gobierno semidirecto, en sus principios, lo encontramos en Suiza, de donde arranca entre sus varias instituciones, el plebiscito o referéndum, así como la iniciativa y la representación proporcional o representación de las minorías, que se han extendido por todo el mundo.

La imposibilidad de realizar el gobierno directo hace necesario que el pueblo designe a sus representantes que han de gobernarlo.

El gobierno representativo presupone que el desempeño de las distintas funciones públicas se encomienda a un grupo de personas designadas, generalmente, por los representados. El pueblo se rige por medio de sus representantes, los que deben ejercer las funciones públicas en nombre de la soberanía nacional.

El gobierno representativo es característico del régimen constitucional moderno.

La idea de la representación política ha sido vigorosamente defendida por John Stuart Mill, quien escribió una de las más famosas obras de Derecho Público, "Del Gobierno Representativo", en que sostiene la idea de la representación, en la imposibilidad de realizar la democracia directa.

"Gobierno representativo significa que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección e intervención; poder que en toda Constitución debe residir en alguna parte". (17)

El mismo John Stuart Mill habla de tres condiciones fundamentales para que sea posible el gobierno representativo. La primera consiste en el hecho de que el pueblo esté dispuesto a

aceptarlo. Esta condición establece que es necesario en principio la aceptación por parte del pueblo, el gobierno representativo, debe ser un acuerdo, una aceptación y en ningún momento una imposición.

La segunda condición es la de que el pueblo tenga, por una parte la voluntad y por la otra la capacidad de hacer lo necesario para mantenerlo. Una vez que ha aceptado la representación, el pueblo debe poner tanto voluntad como capacidad, ya que si el pueblo realmente estima lo necesario a sus instituciones representativas tiene la posibilidad de conservarlas o como bien lo dice Stuart Mill, mantenerlas.

La tercera y última condición; que tenga voluntad y capacidad para cumplir los deberes y llenar las funciones que le imponga. Así como el pueblo debe tener voluntad y capacidad para hacer todo lo posible para mantener las instituciones representativas, también debe tener voluntad y capacidad para cumplir con todos aquellos deberes y funciones que tal gobierno imponga. Es aquí donde Stuart Mill establece que "la inclinación del pueblo a aceptar el Gobierno representativo es simplemente una cuestión práctica".(18)

También se puede señalar a Montesquieu y a Juan Jacobo Rousseau como fervorosos admiradores de este sistema, que es adoptado en la mayoría de los Estados contemporáneos.

Se puede establecer entonces, que una de las premisas fundamentales de la democracia contemporánea descansa en el derecho de los hombres a gobernarse por sí mismos por medio de sus representantes. Por ello, la democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política; salvo la citada excepción suiza.

Claro está que para lograr los mejores resultados, es indispensable que los procedimientos electorales se lleven al cabo con absoluta legalidad; de lo contrario se desvirtúa la función democrática.

Es mediante las elecciones, que el soberano, los ciudadanos, autorizan a determinadas personas a realizar las tareas gubernamentales. Así, el pueblo soberano lega en sus representantes la capacidad de tomar decisiones.

4.6 FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO VIGENTES EN MÉXICO E ITALIA

Después de haber conocido el panorama de las formas de estado y de las formas de gobierno posibles, se presenta la oportunidad de entrar al estudio de tales formas en los dos casos que en el presente trabajo me ocupan: México e Italia.

El artículo 40 de la Constitución mexicana establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

Un brevísimo análisis de este artículo nos establece los elementos de nuestro Estado:

* **República:** Forma de gobierno en la que los ciudadanos eligen periódicamente al Jefe del Estado (que en el caso de nuestro país es también Jefe de Gobierno), quien temporalmente desempeña sus funciones. Por el término de seis años, mediante el voto el pueblo elige al Presidente de la República

* **Representativa.** Según el artículo 39 de la Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Sin embargo, para que el pueblo pueda ejercer su soberanía, necesita nombrar representantes para que decidan por él. Así, el pueblo gobierna por medio de sus elegidos. Además las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos

* **Democrática.** Repito, la soberanía reside en el pueblo, el gobierno es del pueblo, es decir, todos los ciudadanos tenemos la posibilidad de participar en el gobierno. En definitiva, es el pueblo quien debe manifestar su voluntad mediante el voto para que sus representantes obtengan legalidad y al mismo tiempo tengan la capacidad para resolver por todos la voluntad conjunta de la República

* **Federal.** Nuestra República es Federal ya que existen Estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad jurídica propia llamado Estado Federal.

El artículo 40 se encuentra en nuestra Constitución en el Título Segundo, Capítulo I, titulado "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno". Si se recuerda, anteriormente se estudiaron las formas de Estado y quedó establecido que había dos formas de Estado posibles: la unitaria y la federal. Al decir que México es una república representativa, democrática y federal, este último aspecto nos da la pauta para establecer que como forma de Estado México tiene la federal; es por ello que considero que el título debiese ser: "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Estado y de Gobierno", ya que por una parte, es una república representativa, democrática (forma de Gobierno) y federal (forma de Estado).

Aunque nuestra Constitución no señala de manera explícita la preeminencia del Poder Ejecutivo, si no que más bien se deduce de esa enumeración de facultades que la misma le concede a este poder, México no sólo es una república representativa, democrática (forma de Gobierno) sino que es además una República Presidencialista. La forma de gobierno de la República Mexicana, debido a la preeminencia del Ejecutivo es de tipo presidencial; la explicación se da a continuación:

a) La Constitución da al Ejecutivo Federal un conjunto de facultades más amplias y variadas que las que le otorga al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

b) El Presidente de la República es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, es decir, en una misma persona se reúnen las dos calidades.

- c) A diferencia del sistema parlamentario, no hay Primer Ministro, tampoco Gabinete que tenga responsabilidad política frente al Congreso de la Unión.
- d) El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar, ni para dimitir a los Secretarios de Estado
- e) El Ejecutivo Federal nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal.
- f) El referendo ministerial no significa responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso (éste es un matiz parlamentario que introduce una leve limitación a la acción presidencial. Sin embargo, los Secretarios actúan siempre por acuerdo del Presidente de la República).

Corresponde ahora conocer la forma de Estado y de Gobierno vigentes en Italia.

Según el artículo 1o. de la Constitución italiana, es una República Democrática: "Italia es una república democrática basada en el trabajo.

La soberanía pertenece al pueblo quien la ejerce en la forma y en los límites de la Constitución".

La Constitución empieza, en su artículo 1o., como puede verse, con la fórmula: "Italia es una República", y el artículo 139 refuerza este enunciado sancionando que la forma republicana no puede ser objeto de revisión constitucional. La atormentada elección institucional solicitada al pueblo a través del referéndum imprime fundamentalmente en el Estado el carácter de una República basada en la democracia parlamentaria. Por lo tanto, son reafirmadas las libertades políticas y civiles; son remachados los principios del gobierno parlamentario abandonados por el fascismo y es sancionada la división de los poderes, ya establecida en el siglo XVIII por la Declaración de los Derechos del Hombre. La Constitución republicana pone, pues, los cimientos de un orden político-social basado en la democracia pluralista.

La Constitución proporciona a todas las instituciones fundamentales una ordenación democrática representativa, según los preceptos de la forma de gobierno parlamentaria, caracterizada por la relación de confianza entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

La fuente de la soberanía, y en consecuencia del propio poder constituyente, corresponde al pueblo. La Constitución establece este principio en el artículo 1o., punto 2. El pueblo italiano es, en consecuencia, el titular de los poderes soberanos que el cuerpo electoral ejerce, ya sea directamente a través del voto en las elecciones y en el referéndum, ya sea por vía mediata, a través de las instituciones representativas. En relación a este principio esencial de la democracia, el derecho electoral adquiere un gran significado. Por medio del ejercicio del voto, atribuido a todos los ciudadanos sin ninguna limitación arbitraria (a título universal), ejercido directamente por cada uno (directo), libremente expresado de forma íntima (voto secreto), el cuerpo electoral designa la representación política y delibera directamente sobre cuestiones que algunas veces son sometidas a referéndum. La representación democrática en el Parlamento, en las Asambleas regionales y en los órganos representativos locales y la democracia directa, a través de la iniciativa de las leyes por parte de los mismos ciudadanos electorales, el referéndum, la petición popular, constituyen dos postulados esenciales para el desarrollo de la soberanía del pueblo. Las elecciones y las votaciones democráticas son por lo tanto un instrumento irrenunciable para la formación de la representación política.

El artículo 5o establece que: "La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales actúa en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización". Este artículo evidencia que en Italia se halla como principio importante la distribución de las competencias entre las entidades administrativas

necesarias, el Estado, las Regiones, las Provincias y los Municipios. Los temas de la unidad de la República y de la desconcentración son considerados, pues, en el artículo 5o. constitucional comprendido entre los principios fundamentales de la Carta Constitucional Republicana.

Italia no es solo una República representativa, Democrática y Descentralizada, sino que debido a la preeminencia del Poder Legislativo es una República Parlamentarista (forma de Gobierno). La explicación se da a continuación:

- a) El Primer Ministro no es electo directamente por el pueblo, sino por la mayoría parlamentaria.
- b) Existen dos autoridades políticas importantes: El Jefe de Estado (Presidente de la República) y el Jefe de Gobierno (Primer Ministro).
- c) El Primer Ministro encabeza el Gabinete o Consejo de Ministros, que es el cuerpo colegiado responsable de la dirección, decisión y acción política y gubernativa.
- d) Un voto de censura del Parlamento puede traer como consecuencia la dimisión de uno o varios miembros, o del Gabinete, así se dice, que cuando dimite el Gabinete, cae el Gobierno.
- e) El Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo de Ministros, y, por propuesta del mismo, a los Ministros. También nombra a los más altos cargos del Estado.
- f) Los Ministros son responsables colectivamente de los actos del Consejo de Ministros, e - individualmente- de los de sus propios departamentos.

+ Citas Bibliográficas .

- 1) PALADIN, Livio, Derecho Constitucional, Segunda edición, Editorial Cedam, Padova, Italia, 1995, p. 27.
- 2) GARCÍA Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuadragésimotercera edición, Editorial Porrúa, México, 1992, p.98.
- 3) BURGOA Onhuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Undécima edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1997, p. 397.
- 4) POLO Bernal, Efraín, Manual de Derecho Constitucional, Primera edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1985, p. 100.
- 5) ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décima edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1991, p. 257.
- 6) GROPPALI, citado por Fausto E. Vallado Berrón, Introducción al Estudio del Derecho, Primera edición, Editorial Herrero, México, 1961, p. 280.
- 7) Citado en la Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XII, Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1987, p. 100.
- 8) Citado en *ibid.*, p. 101.
- 9) STUART Mill, John, Del Gobierno Representativo, trad. de Marta C.C. de Iturbe, Primera edición, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1985, pp. 188 y 189.
- 10) PALADIN, Livio, *op. cit.*, cita 1, p. 55
- 11) Cita de Chevallier, citado por Enrique Suárez-Iñiguez, en su estudio: Las grandes tesis políticas de Del espíritu de las leyes, de Montesquieu, Estudios Políticos, 3a. Época, Coordinación de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1992, p. 9.
- 12) SERRA Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Decimoprimer edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, p. 463
- 13) Citado por PALADIN, Livio, *op. cit.*, cita 1, p. 56.
- 14) La Constitución de 1936 fue sustituida por una nueva Ley Fundamental, aprobada el 7 de octubre de 1977, que dispone (artículo 108) "El Soviet supremo de la URSS es el máximo órgano del poder estatal". PALADIN, Livio, *op. cit.*, cita 1, p. 58.

15) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIII, Driskill, S. A., Buenos Aires, Argentina, 1987, p. 322

16) TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1996, p. 98.

17) STUART Mill, Jonh, op.cit., cita 9, p. 54.

18) *ibid.*, p. 44

CAPITULO V

“LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO”

CAPÍTULO V.

LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO.

5.1 ANTECEDENTES.*

La forma de organización política que en este capítulo estudio nació en nuestro continente. Las trece primitivas colonias inglesas del norte de América, una vez consumada su independencia trataron de organizarse en un solo Estado surgiendo los Estados Unidos de América, cuya forma constitucional quedó fijada en 1787.

En nuestro país, el sistema presidencial surgió en el siglo XIX, unos años después de haber sido proclamada la independencia. Es en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, y más particularmente en la Constitución de 1824, donde por primera vez se adopta legalmente este sistema.

La Constitución de 1824 en su artículo 74 establecía: "Se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" Tenemos la figura del Presidente, como una figura unipersonal, es decir, el Ejecutivo reside en una sola persona. Es en este momento conveniente apuntar que ese individuo que recibe el nombre de Presidente de la República, es elegido por el pueblo y no por el Poder Legislativo, es por ello que el primero cuenta con independencia respecto del segundo. El Presidente reúne al mismo tiempo las dos calidades: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

El sistema presidencial previsto por la Constitución de 1824 tiene como fuentes, por una parte, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y por otra, la Constitución de Cádiz de 1812

De la Constitución de los Estados Unidos de América (1787) tomó la nuestra la existencia del Ejecutivo depositado en una sola persona y la cual se denomina Presidente (artículo 74); la vicepresidencia (artículo 75) que a diferencia de los resultados de norteamérica, en nuestro país no funcionó desde los inicios de tal figura; un sistema de elección del Presidente y de vicepresidente, a cargo de las legislaturas locales (artículo 79 al 94); la duración del cargo de Presidente por 4 años (artículo 95); el veto suspensivo para el Presidente (55 y 56); la división del Congreso en dos Cámaras, la de diputados y la de senadores, los cuales eran designados por las legislaturas locales y por lo tanto eran representantes de las entidades federativas (7 y 25); respecto al Poder Judicial estableció una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (123).

De la Constitución de Cádiz, se fijaron las atribuciones del Congreso y del Presidente, incluyendo las relaciones entre ambos poderes (50 y 110), la denominación de los secretarios del despacho y el refrendo de los mismos para autenticar los reglamentos, decretos y las órdenes del Presidente, siendo así responsables de los actos del mismo que autoricen con su firma en contra de la Constitución, el Acta Constitutiva, las leyes del Congreso y las constituciones particulares de los estados (117 a 119).

De 1835 a 1846 se establece en nuestro país un régimen centralista. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 detallaron el respectivo sistema de gobierno. La Segunda Ley Constitucional creó el "Supremo Poder Conservador", compuesto por cinco individuos; la Tercera Ley depositó el Legislativo en un Congreso general compuesto por dos Cámaras; la Cuarta Ley depositó el Ejecutivo en un Presidente de la República; la Quinta Ley organizó el Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, tribunales superiores de los departamentos, tribunales de hacienda y juzgados de primera instancia.

Por otra parte, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, y según el artículo 15 derogó la vicepresidencia. De este ordenamiento, cabe advertir que la innovación más trascendental fue la consagración del juicio de amparo y cuyo conocimiento se le atribuyó al Poder Judicial Federal (artículo 25).

Por su parte, en el proyecto de Constitución presentado por la Comisión respectiva al Congreso Constituyente (16 de junio de 1856) se continúa con la separación de poderes que por cierto lo contempla el Título Tercero, "De la división de los poderes", estableciendo lo siguiente: "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo".

Como dato importante cabe señalar que después de la guerra civil entre los partidos liberal y conservador (las dos tendencias que habían venido luchando en la historia desde nuestra independencia), conocida como Guerra de Reforma o Guerra de Tres Años, como también se conoce, es cuando tuvo aplicación práctica (1867) la Constitución a la que me refiero (1857). Se produjo durante ese tiempo un desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y con la finalidad de restablecer el equilibrio en noviembre de 1857 se aprobaron las reformas siguientes:

. Con la revolución de Tuxtepec se dio inicio a la dictadura del General Porfirio Díaz al mismo tiempo que se daba fin a este sistema. La revolución de Tuxtepec, recordándola brevemente, tuvo su origen en un movimiento local, promovido por el jefe político de aquel distrito y varios jefes militares en contra del gobernador de Oaxaca, quienes proclamaron el Plan de Tuxtepec -enero de 1876-. En dicho Plan se desconocía a Lerdo como Presidente, aunque reconociendo la Constitución y las Leyes de Reforma, y se proclama como jefe del movimiento al General Porfirio Díaz. Es pues durante este período en el que se dan reformas tales como la reelección, la sucesión y la sustitución presidenciales.

Bajo la presidencia de don Francisco I. Madero se llevó al cabo la última reforma a la Constitución de 1857. Don Francisco I. Madero, se convirtió en caudillo de millones de mexicanos que estaban cansados de la Dictadura. En 1908 publicó "La Sucesión Presidencial", en la que hacía un llamado al pueblo mexicano para formar un partido nacional independiente que hiciera posible reconquistar los derechos que la dictadura había arrebatado. En el Plan de San Luis, Madero declaraba nulas las elecciones hechas fraudulentamente en junio de 1910. Estableció el principio de Sufragio Efectivo. No Reelección. De tal manera, de conformidad con la Revolución y el Plan de San Luis estableció la no reelección para el Presidente, el vicepresidente y los gobernadores de los estados; aunque una vez transcurrido un período intermedio se le permitía la elección al vicepresidente con carácter de Presidente.

Definitivamente era notorio que la dictadura había destrozado en la práctica la Constitución de 1857. "Carranza había declarado que el Constitucionalismo no podía reducirse a una simple restauración política del orden constitucional alterado por Huerta, sino que el país exigía una revisión de su situación económica y social, y que para lograr tal fin era preciso convocar un Congreso, identificado con las necesidades de la época y con el pueblo, para rehacer la Ley Suprema de la República".(1)

Así, por decreto del 14 de septiembre de 1916, el gobierno de Venustiano Carranza convocó un Congreso Constituyente para que elevara a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha.

"En su mensaje al Congreso Constituyente, Carranza puntualizó las razones por las cuales estimaba que no era conveniente el establecimiento de un sistema parlamentario, señalando entre otros argumentos que éste entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer

y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857".(2)

Evidentemente en aquellos momentos lo que menos se quería, era arriesgarse a empezar de cero con un sistema diferente al que ya habían dejado los constituyentes desde la Constitución de 1824; más que otra cosa deseaban continuar lo ya iniciado pretendiendo entonces el lograr en el más corto plazo la consolidación del sistema

De la misma forma que el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, el artículo 49 de la Constitución de 1917, que en la actualidad es nuestra Constitución vigente, establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.. ."

La Constitución de 1857 preveía la elección indirecta en primer grado, la Constitución vigente establece la elección directa del Presidente de la República (artículo 81). Además, otra medida para robustecer al Ejecutivo fue la supresión de nueva cuenta de la vicepresidencia, que de hecho, los resultados de esta figura siempre fueron nefastos.

5.2 EL PODER EJECUTIVO.

Como punto de partida, cabe advertir, que nuestro país ha sido calificado de presidencialista, pues contando con una división de poderes, el Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República es la pieza fundamental del sistema político.

"El presidente de la República es la figura en torno a la cual gira la organización jurídica y política de nuestro país. Ello se debe, desde luego, a razones tanto de orden jurídico como de orden político" (3)

Nuestra Constitución estructura un sistema presidencial, sin embargo, la misma admite algunos elementos parlamentarios, aunque claro, no por ello se altera nuestro sistema. Jorge Carpizo al respecto, establece que "durante este siglo, en México, en varias ocasiones se ha querido oscilar hacia el sistema parlamentario, quizá porque se ha considerado -inocentemente- que él ayudará a que el juego político se acerque más a un concepto de democracia".(4) Los elementos parlamentarios que algunos autores, como el caso de Felipe Tena Ramírez, encuentran en la Constitución, son los artículos 29, 66, 71, 84, 85, 92 y 93. Siendo partidaria de lo que afirma Carpizo en el sentido de que a nuestro sistema presidencial lo podemos calificar de puro, porque no contiene ningún elemento parlamentario, no entraré al estudio de tales artículos.

Lo que sí interesa en este momento es conocer todo lo referente al titular del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República.

Nuestra Constitución en el Capítulo III denominado Del Poder Ejecutivo, en su artículo 80, establece "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Analizando dicho artículo, se desprende que de la misma forma que en la Constitución de 1824, en nuestra Constitución vigente, tenemos la figura del Presidente como una figura unipersonal, dicha figura recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, ¿cómo es electo el Presidente y qué requisitos debe cumplir el mismo? Las respuestas se encuentran en los artículos 81 y 82 de la Constitución.

Artículo 81. "La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral". De acuerdo a este tipo de elección, es elegido presidente quien obtenga la mayoría de los sufragios o votos.

Artículo 82. "Para ser Presidente se requiere:

- I Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia,
- IV No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y
- VII No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83".

Analizando dicho artículo tenemos a la fracción I, la cual, evidentemente tiende a evitar que una persona de ascendencia extranjera (padres extranjeros) llegue a ocupar el cargo de Presidente; sin embargo, por reforma de 1o. de julio de 1994, se eximió la nacionalidad mexicana

a los padres de los candidatos a ocupar la presidencia de nuestro país. En el caso de la residencia en el país al menos durante veinte años, la finalidad es de que la persona se encuentre completamente integrada al país, es decir, conocerlo en todos los sentidos posibles; necesidades políticas, económicas, sociales y culturales.

Respecto a la edad mínima de 35 años, se establece con la finalidad de asegurar la experiencia de quien pudiera, como candidato, llegar a ocupar la presidencia del país. Este cargo junto con el de Ministro de la Suprema Corte de Justicia son los que exigen mayor edad con relación a los otros cargos de elección (diputados, senadores).

La fracción III establece la residencia de 1 año, la cual al igual que la fracción primera que requiere la residencia de por lo menos 20 años, tiene por finalidad garantizar que el candidato no esté literalmente desconectado de la realidad del país, es decir, que tenga conocimiento suficiente sus necesidades políticas, económicas, sociales y culturales

Debido a los múltiples problemas que se han suscitado entre la iglesia y el Estado a través de la historia, teniendo en cuenta que el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como Jefe de Estado no puede reconocer otra autoridad por encima de él, como sería el caso del Papa. Es por ello que la fracción IV establece como requisito para el candidato, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

Por su parte, las fracciones V y VI tienen como finalidad la de evitar que se utilice presión sobre el electorado por el hecho de la función o puesto que el posible candidato pudiese estar desempeñando antes de ser precisamente candidato.

La última fracción establece, el no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83, es por ello necesario entrar al estudio de este artículo.

Artículo 83. "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

El requisito de la fracción VII del artículo 82, de no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el presente artículo se refiere a no haber ocupado el cargo durante el período inmediato anterior, ello con el fin de atender al principio de No Reelección. El mismo artículo 83 establece la duración del cargo de Presidente. Recordemos que tanto la Constitución de 1824, como la de 1857, establecieron la duración del cargo de 4 años. Actualmente es de 6 años

Es claro entonces que en nuestro país se encuentra consagrado el principio de No Reelección absoluta para el Presidente de la República, lo que significa que debido a la importancia que reviste tal institución es un problema abierto que se discute, sin duda, con periodicidad. Y como toda regla tiene una excepción; recordemos que el general Obregón desempeñó el cargo de Presidente de la República durante el período de 1920 a 1924; cuando en 1927 se planteó el problema de la sucesión presidencial, se reformó la Constitución en el sentido de permitir que un Presidente de la República pudiera desempeñar por segunda vez este cargo después de haber transcurrido por lo menos un período gubernamental, con el fin de preparar la reelección del general Obregón, a quien muchos consideraban el único hombre capaz de pacificar al país. Esto provocó nueva división entre el elemento oficial, pues los generales Amulfo Gómez y Francisco Serrano, que aspiraban a la Presidencia, apoyados por jefes militares, políticos y diputados, se enfrentaron a la reelección. Ambos fueron aprehendidos y fusilados por órdenes del gobierno, y en aquellas condiciones se efectuaron las elecciones, resultando elegido el general Obregón, quien fue asesinado durante un banquete con que sus partidarios celebraban el triunfo. Ocurrido lo anterior, la preocupación fue obvia y finalmente el 29 de abril de 1933 se publicó la reforma por la cual queda establecido el artículo 83 tal como en la actualidad está redactado.

Otro aspecto importante y que se encuentra contemplado en el artículo 84 es el relativo a la sustitución del Presidente, y es que sin duda es este un aspecto que en las diversas constituciones que han estado vigentes en el país ha resultado una preocupación, teniendo en cuenta, como ya se ha mencionado en múltiples ocasiones, que la titularidad del Poder Ejecutivo reside en una sola persona y definitivamente si estuviese ausente habría una carencia de poder. Recordando lo que se mencionó en los antecedentes, la vicepresidencia fue la primera opción al respecto, sin embargo, nunca tuvo buenos resultados.

De cualquier forma lo que interesa es saber por quién son asumidas las funciones del Presidente en caso de falta absoluta. De acuerdo con nuestra Constitución vigente, se emplean diversas denominaciones para distinguir a la persona que sustituya al Presidente de la República, según el momento en que se produzca y el órgano que lo designe. Así tenemos:

a) **Presidente Interino.** Lo nombra el Congreso en caso de falta absoluta del Presidente ocurrida en los dos primeros años del período respectivo. Si el Congreso está en sesiones, se constituirá de manera inmediata en Colegio Electoral, además que es necesaria la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros para la designación correspondiente.

Cabe señalar que el Presidente Interino no concluye el período, sino que el Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes al de la designación, la convocatoria para la elección del Presidente que deba de concluir el mandato respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

b) **Presidente Provisional.** Lo designa la Comisión Permanente cuando se trata de una falta absoluta del titular, no importando el año de que se trate. Si el Congreso no está en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez designe al Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales dentro de los catorce y dieciocho meses a la designación

c) **Presidente Substituto.** Lo nombra el Congreso en caso de ausencia absoluta del titular en los cuatro últimos años del período del que se trate. El Presidente Substituto sí termina el período respectivo para el que fue designado.

Si el Congreso no estuviera reunido, la Comisión Permanente nombrará al Presidente Provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente Substituto.

En caso de falta temporal del Presidente, el Congreso de la Unión o bien la Comisión Permanente designará al Presidente Interino durante el tiempo que dure dicha falta.

Sólo por causa grave puede el Presidente de la República renunciar a su encargo, misma que calificará el Congreso de la Unión.

El Presidente, al tomar posesión de su cargo debe rendir protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél. "El Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Evidentemente dicha protesta, más que cualquier otra cosa, es un formalismo que da pauta para el inicio de un mandato presidencial, es una práctica común, es una declaración pública que pone de manifiesto la supremacía de la Constitución.

* Atribuciones.

El Jefe de Estado y de Gobierno en nuestro país, ejerce funciones relacionadas con todos los poderes constitucionales.

El Presidente participa en la elaboración de las leyes con la "promulgación y ejecución", y puede, haciendo uso de su "derecho de veto", hacer observaciones a los proyectos de ley. En relación con la función ejecutiva, nombra a los Secretarios del Despacho y demás empleados de la Unión, remueve a los Secretarios del Despacho, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y remueve también a los demás empleados de la Unión; propone la terna para que el Senado nombre a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con la aprobación del Senado nombra además a agentes diplomáticos y cónsules generales, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; con arreglo a las leyes nombra a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Tiene el mando de las Fuerzas Armadas; puede disponer de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa del exterior del país; dirige la política exterior y celebra tratados con la aprobación del Senado. El Presidente designa, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República. En relación al Poder Judicial, le facilita los auxilios que necesita para un ejercicio expedito de las funciones; conforme a las leyes concede indultos a los reos sentenciados de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Otras funciones son: convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; habilitar puertos de toda clase, establecer aduanas designando su ubicación; concede privilegios, a los inventores, descubridores, o bien, a perfeccionadores de alguna rama industrial.

La última fracción del artículo 89 que contiene las atribuciones del Presidente de la República, nos establece que tal artículo no contiene todas las facultades y obligaciones del Jefe del Estado y de Gobierno, pues como se puede advertir, también existen "las demás que confiere expresamente la Constitución". Así tenemos entre otras atribuciones: la suspensión de garantías (artículo 29); la relativa a la iniciativa de las leyes (artículo 71 Fracción I) y, una atribución reciente, la intervención del Presidente en la propuesta de designación de los funcionarios que habrán de integrar los nuevos órganos electorales creados por la última reforma en la materia.

Para la mejor atención de los asuntos administrativos, el Presidente de la República cuenta con las Secretarías de Estado, a cuyos titulares se les denomina Secretarios del Despacho, los que serán nombrados y removidos libremente por aquél.

Para el funcionamiento de las Secretarías de Estado, existe la ley respectiva bajo el nombre de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

Hasta este momento se ha mostrado un panorama suficiente para conocer al Poder Ejecutivo de nuestro país, aún no se ha hablado de los otros dos poderes; sin embargo, en cualquier tiempo puede asegurarse que la fuerza excesiva del Ejecutivo es causa y a la vez efecto de la debilidad de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial. Es conveniente entonces, tratar de manera particular por una parte al Poder Legislativo y, por la otra, al Poder Judicial.

5.3 EL PODER LEGISLATIVO.

Cuando escuchamos las palabras Poder Legislativo, inmediatamente nos viene a la mente la función de legislar, pero no es esta la única función del Legislativo, sino que, es el Poder que entre otras funciones tiene la de legislar. Quizá pudiésemos pensar de tal forma porque se cree que ésta es la función más importante y, tampoco es así. Más bien, si se quiere en pocas palabras definir cuál es la función fundamental, cabría establecer que el Poder Legislativo (Congreso de la Unión), es el foro donde se pretende, se busca, exista realmente ese pluralismo democrático que debe caracterizar a un Estado, en su composición, función y resultados.

El Poder Legislativo Federal es ejercido por el Congreso de la Unión, el cual está articulado en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La dos Cámaras se configuran como órganos paritarios y no representan intereses sociales distintos, esto da pauta para señalar lo que al respecto Felipe Tena Ramírez plantea: "el bicameralismo ha sido, entre nosotros, una de tantas instituciones que espera, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia".

La Cámara de Diputados se compone de representantes electos en su totalidad cada 3 años. Así, la Cámara de Diputados está 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 plurinominales. Por cada diputado propietario se elige un suplente.

La Cámara de Senadores, por su parte, se integra por 128 senadores, de los cuales, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, en cada Estado y en el Distrito Federal. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La Cámara de Senadores se renueva cada seis años, por cada senador propietario se elige un suplente.

*Atribuciones:

Además de la función de formular leyes, el Congreso de la Unión tiene otras facultades o atribuciones, entre las que destacan: formar nuevos Estados; arreglar límites entre los Estados; cambiar la residencia de los Poderes Federales; imponer contribuciones; conceder licencia o aceptar la renuncia del Presidente de la República; conocer el informe anual del Ejecutivo Federal; expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos; para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, comercio, servicios de banca y crédito, energía eléctrica, trabajo, educación, salud, cuestiones agrarias, entre otras materias; para crear o suprimir empleos públicos de la Federación; para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo Federal; para dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de extranjeros; dictar leyes sobre vías generales de comunicación; para expedir leyes de organización del Cuerpo Diplomático y Consular; para definir los delitos en contra de la Federación y fijar las sanciones respectivas, para legislar sobre las características y uso de la bandera, el escudo y el himno nacionales

Las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, pueden actuar de manera independiente una de la otra, compartidamente o sucesivamente una después de la otra. A continuación se explican cada una de estas posibilidades:

La Cámara de Diputados actúa de manera independiente, cuando:

- Vigila el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.
- Nombra a los Jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.
- Aprueba el presupuesto de egresos de la Federación.
- Inicia acción penal contra servidores públicos.

La Cámara de Senadores actúa de manera independiente, cuando:

- Hace análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.
- Ratifica nombramientos hechos por el Ejecutivo Federal.
- Declara la desaparición de los Poderes del Estado.
- Se erige en jurado de sentencia para conocer en juicio político las faltas y omisiones cometidas por servidores públicos.

Las Cámaras actúan conjuntamente, cuando:

- Se discuten, dictaminan y prueban las iniciativas para la creación de leyes.

Las Cámaras actúan de manera sucesiva una después de la otra en aquellos proyectos de ley que tengan que ver con empréstitos, contribuciones o impuestos, o en asuntos relativos al reclutamiento de tropas; en estos casos deben discutirse primero en la Cámara de Diputados y, una vez aprobados por ella, deberán pasar al Senado, quien hará las funciones de Cámara revisora.

El Congreso de la Unión actuará como Congreso General, es decir, las dos Cámaras simultáneamente y conjuntamente, en los siguientes momentos:

- En caso de suspensión de garantías.
- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso y presentación del Informe Presidencial.
- En caso de falta absoluta del Presidente de la República
- Para la designación de Presidente Interino.
- Para calificar causas graves que provoquen la renuncia del Presidente de la República.
- Para tomar la protesta presidencial al tomar posesión del cargo.

Claramente se advierte hasta el momento la organización y desempeño de funciones del Poder Legislativo y como apuntaba anteriormente, este poder, representado por el Congreso de la Unión debe ser el foro en el que exista el pluralismo que caracterizará a nuestro Estado. En la modernidad, con el surgimiento de los partidos políticos, que por cierto, ya se estudiaron, se tiene un componente esencial que funge como intermediario entre el elector y el elegido; por lo tanto, aparece aquí el valor de la oposición, el cual, refuerza la construcción y desarrollo de la democracia, la cual al llevarse al cabo permite correr los riesgos inherentes a su ejercicio, enriqueciendo la praxis política de nuestro pueblo y sus gobernantes.

5.4 EL PODER JUDICIAL.

Teniendo en cuenta que en nuestro Estado existe una división de poderes, cabe señalar que, junto a las funciones ejecutiva y legislativa que se han estudiado, se establece en nuestra Constitución, entre las funciones fundamentales del Estado, una más, la función judicial.

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal

El mismo artículo nos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de 11 Ministros y funciona en Pleno o en Salas.

Con respecto al Tribunal Electoral, cabe señalar que era concebido anteriormente como un "órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral"; por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación se incorpora este Tribunal al Poder Judicial Federal. Actualmente el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional y al pertenecer al Poder Judicial Federal, es un órgano especializado de éste. El Tribunal funciona con una Sala Superior y Salas Regionales.

Y ya que se habla de reformas, la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, amplió y reforzó las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional.

Es pues en diciembre de 1994 cuando en nuestro país inicia una reforma judicial, por una parte, la reestructuración orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por la otra, la creación del Consejo de la Judicatura Federal. La reestructuración tanto orgánica como funcional, se refiere a la nueva composición numérica de la Suprema Corte de Justicia, que de integrarse con 26 Ministros, actualmente se compone de 11 Ministros. Existen además nuevas reglas en cuanto a nombramiento de Ministros se refiere; ya no son designados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado como anteriormente se llevaba al cabo; ahora por el Senado de una tema propuesta por el Ejecutivo Federal.

El artículo 100 crea el Consejo de la Judicatura Federal. Este artículo contiene disposiciones sobre el funcionamiento del Consejo; sobre la integración del mismo; menciona los requisitos así como las cualidades que deben reunir los consejeros; la duración de su cargo; el funcionamiento del Consejo en Pleno o en comisiones.

El Consejo es independiente respecto al Poder Ejecutivo, respecto al Poder Legislativo, y en el ámbito de los Estados, con respecto a sus poderes.

El Consejo se integra por siete miembros, uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otro magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, otro magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito, un juez de distrito; dos más designados por el Senado y uno por el Ejecutivo Federal. El Presidente del Consejo es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. La duración en el cargo es de cinco años.

Le corresponde al Consejo de la Judicatura, la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial Federal, exceptuando de ello a la Suprema Corte de Justicia; resuelve además, la designación, adscripción y remoción, así como las medidas disciplinarias concernientes a jueces y magistrados

Definitivamente el Consejo de la Judicatura es una innovación en el derecho de nuestro país. Si en la actualidad seguimos hablando de Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sabemos que a

cada uno de esos poderes le corresponde el ejercicio de diversas funciones y qué mejor que cada poder cuente con la independencia necesaria para el desarrollo de tales funciones

En lo que se refiere a Tribunales Colegiados de Circuito, estos se integran por tres magistrados. Estos tribunales son competentes para conocer tanto de los juicios de amparo directo que se promuevan en contra de sentencias definitivas o laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio, como de los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito.

Por su parte, los Tribunales Unitarios de Circuito, se integran por un solo magistrado. Estos tribunales conocen fundamentalmente los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones dictados por los jueces de distrito, en los juicios civiles, mercantiles y penales de carácter federal.

Finalmente, los Juzgados de Distrito tienen como titular a un juez. En lo que respecta a su competencia, cabe decir que es muy amplia, ya que incluye, por un lado, el conocimiento y resolución de todos los juicios de amparo indirecto; y por el otro, el de los juicios penales, civiles y mercantiles de carácter federal.

Con una verdadera independencia entre los poderes, empezaremos a borrar lo que mencioné en algún momento: la fuerza excesiva del Ejecutivo es causa y a la vez efecto de la debilidad del Poder Legislativo y Judicial. Es necesario hablar de estos tres poderes pero no sólo en el lenguaje convencional, sino que se requiere lo hagamos en la realidad tanto política como jurídica del país. El respeto a la ley, por parte de gobernantes y gobernados es una premisa sine qua non para garantizar no solo la independencia de los poderes de la Unión, sino la extinción plena de la cultura de la impunidad, entre otras

+ Citas Bibliográficas

* Los artículos que aparecen en el tema de "Antecedentes del Sistema Presidencial", fueron tomados del libro Leyes Fundamentales de México 1808-1991, TENA Ramírez, Felipe, Decimosexta edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1991.

1) MIRANDA Basurto, Angel, La Evolución de México, Vigésimasexta edición, Ed Herrero, S.A., México, 1979, p. 327.

2) OROZCO Henríquez, Jesús, El Sistema Presidencial y su Evolución, en el libro El Sistema Presidencial Mexicano, (algunas reflexiones) Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, p. 21. Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1992, tomo I, p.45.

3) OSORNIO Corres, Francisco Javier, Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo, en el libro El Sistema Presidencial Mexicano, (algunas reflexiones), Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, p. 150.

4) CARPIZO, Jorge, el presidencialismo mexicano, Tercera edición, Siglo XXI editores, México, 1978, p 10

CAPÍTULO VI.

“LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN ITALIA.”

CAPÍTULO VI.

LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN ITALIA.

6.1 ANTECEDENTES *

Para hacerse una idea más precisa de la forma de estado y de la forma de gobierno actuales en Italia, es oportuno no solamente establecer en cuál tipo va colocada, se deben además reconstruir los precedentes más cercanos, que ya sea en sentido positivo o negativo incidieron en la Asamblea Constituyente sobre la realidad del país.

A este respecto, es más que suficiente empezar a indagar lo referente al Estatuto Albertino de 1848. Desde un punto de vista formal, el Estatuto Albertino, presentaba dos características esenciales (que vale la pena apuntar, porque tanto la forma de estado como de gobierno quedaron influidas por dicho estatuto). Se trataba de una carta constitucional "ottriata" (del francés "octroyée") concedida por soberana voluntad del rey.

En el preámbulo mismo, el Estatuto venía expresamente definido como "Ley fundamental, perpetua e irrevocable de la Monarquía".(1) Esto hizo en primer lugar dudar que las disposiciones estatutarias fueran legítimamente revisables o derogables. Pero la circunstancia de que en el Estatuto no estuviera previsto ningún procedimiento opuesto a la revisión constitucional dejaba entender entonces que se estaba en presencia de una constitución flexible, o sea modificable en cada una de sus partes por medio de leyes ordinarias; y tal interpretación llegó a prevalecer, tanto en la doctrina como en la praxis.

Se ha discutido mucho sobre la forma de gobierno que el Estatuto intentaba introducir en el reino de Sardeña. Más que nada el Estatuto parecía orientarse hacia una monarquía de tipo constitucional. En particular el artículo 30. preveía que el poder legislativo fuera ejercitado colectivamente por el rey y por un parlamento compuesto de dos cámaras, una de las cuales (el Senado) nombraba al rey.

Por otra parte, es importante atender a lo que establecen de manera clara los artículos 5 y siguientes: "Al Rey sólo le pertenece el poder ejecutivo. El es el Jefe Supremo del Estado; es jefe de todas las fuerzas armadas de tierra y de mar; declara la guerra, concreta tratados de paz, de alianzas, de comercio y otras, para después comunicarlo a las Cámaras, al momento que lo considera oportuno..."; "El Rey nombra todos los funcionarios del Estado, y hace decretos o reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes..."; "El Rey puede conmutar las penas"; "El Rey convoca cada año las dos Cámaras, puede prorrogar las sesiones...".(2)

Asumían además una particular importancia los artículos 65 ("El Rey nombra y revoca sus Ministros") y el 67 ("Los Ministros son responsables"): de tales artículos se puede deducir que los autores materiales de la Carta constitucional tenían en la mira una forma de gobierno a dos, es decir, concentrada en el Rey y en el Parlamento, sin un gobierno como órgano constitucional intermedio.

Desde el año de la concesión del Estatuto Albertino se registran, tomas de posiciones inspiradas en la lógica del parlamentarismo, tan es así que Cavour teoriza en aquél período la presencia necesaria de un "raporto fiduciario"(3) entre el gobierno y el parlamento, que fue testimoniada por las dimisiones del Ministro Borelli (poco después de la entrada en vigor de la Carta Constitucional) y del Ministro Balbo (que se encontró en crisis por efecto de un voto parlamentario sobre los territorios ocupados en el curso de operaciones militares de la Primera Guerra de Independencia). Cuando posteriormente Cavour tomó el mando de Jefe de Gobierno, esta práctica fue confirmada; y después de su muerte, a partir de los años 1860, la misma

formación de un nuevo gabinete fue casi precedida de consultas entre el Rey y los exponentes de las fuerzas políticas parlamentarias.

Por otra parte, se verifican varios fenómenos característicos de un régimen monárquico constitucional, dentro de los cuales sobresale la célebre "Proclama de Moncalieri" del 20 de noviembre de 1849, con la cual el Rey y su gobierno se dirigen al electorado, deshaciendo la Cámara de Diputados que rechazaba aprobar el Tratado de Paz con Austria.

Durante el reino de Vittorio Emanuele II se conservó el "Comando Efectivo del Ejército", se aseguró también el nombramiento de Ministros de Guerra, que fueron siempre aquellos hombres ligados al reino. En esta secuencia de eventos que revelaban un sistema dualístico, en el cual el Rey quedaba titular de ciertos poderes de índole política, se entrometen algunas revocaciones de sistemas ministeriales que al Rey mismo le disgustaban, aún si la revocación venía formalmente disfrazada como dimisión de los ministros revocados, como en los casos de Ricasoli, Rattazzi, Minghetti.

La interferencia del Rey hacia el gobierno y las mayorías de las Cámaras cesaron sólo con la proclamación de Roma como capital de Italia; así que el régimen parlamentario podría decirse que quedó totalmente afirmado en los últimos años del reino de Vittorio Emanuele II, y se consolidó, después, bajo el reino de Umberto I. Pero desde el decenio 1860-1870 se había venido configurando el Presidente del Consejo de Ministros, dotado de funciones específicas en el ámbito ejecutivo, las cuales eran difícilmente compatibles con la idea de un monarca puesto como jefe de la administración del país.

La crisis del gobierno parlamentario en Italia.

Ni la forma de estado ni la forma de gobierno tuvieron modificaciones en los años 1859-1860, en el tiempo de transformación del reino de Sardeña en reino de Italia; también porque no se había tenido una asamblea constituyente que fuera llamada para aprobar una nueva Carta Constitucional, como lo habría querido el Partido Republicano y los democráticos en general.

Hasta ese momento, el reino de Italia no representaba jurídicamente, un estado nuevo comparándolo con el anterior; más bien se le debía de considerar como una continuación del reino de Sardeña, hecho más grande por las anexiones que se dieron sucesivamente, hasta comprender todas las otras provincias italianas.

En primer lugar el reino de Italia era en realidad el resultado de una serie de fusiones que se habían operado entre el reino de Sardeña y los otros pequeños estados en que se dividía el país. En segundo lugar, es fundamental relevar la circunstancia de que el Estatuto Albertino había quedado inalterado en su ámbito espacial de aplicación a toda Italia, y que a la par había mantenido firme la posición originaria del Rey, el cual había continuado reinando sobre el Estado con el nombre de Vittorio Emanuele II, sin introducir una nueva serie de dinastía. En tercer lugar, la forma de estado continuó por resolverse todavía por algunos decenios, entre aquel recordado modelo del estado liberal de derecho, que por una parte aseguraba a todos los ciudadanos la titularidad de la libertad civil, pero por la otra limitaba los derechos políticos.

La primera crisis de la forma parlamentaria de gobierno se enderezó con más fuerza de la izquierda, seguida de elecciones (1900) y con la formación de los gobiernos Zanardelli y Giolitti, caracterizados por su política reformista. Desde la etapa giolittiana el esfuerzo de atribuir al Estado (y también a las instituciones públicas en general) responsabilidad directa en el campo económico y social, da una disciplina -aunque embrional- al tema del derecho del trabajo, al asumir la tarea del sector de los seguros (como aquel Instituto Nacional de los Seguros, que estaba destinado a monopolizar -por lo menos en parte- el sector de los seguros). Pero la reforma más notable fue la del ordenamiento de las elecciones políticas, ensanchando con ello el electorado activo a todos los ciudadanos mayores de edad y de sexo masculino; tan es así, que en base a la Ley del 30 de junio de 1912, número 665, los que tenían el derecho de participar en las

elecciones de 1913 fueron igual al 23.2% de los ciudadanos residentes en el reino, contra el 6.9% de las elecciones de 1900 y el 7.5% de las elecciones de 1904.

Las elecciones de 1913 parecen entonces completar el proceso de perfeccionamiento interno del régimen jurídico; pero al mismo tiempo constituyen, en realidad, el principio del fin del ordenamiento estatutario, cuyas estructuras ya no son idóneas para cubrir las necesidades existentes.

En aquella primera vuelta electoral de tipo democrático, los liberales conservan todavía el 47.6% de los votos, a los cuales corresponde -como establece Ghisalberti- (4) el 53.1% de los escaños disponibles en la Cámara de Diputados.

Con todo lo anterior, los lineamientos políticos tradicionales son trastornados hasta el punto de que en pocos años se determina una nueva crisis, esta vez irreversible, a cargo no solamente de la forma de gobierno, sino de la misma forma de estado.

Entre 1919 y 1922 se suceden cinco gobiernos, todos incapaces de hacer frente a la crisis institucional y a la economía destruida, seguida de la Guerra de 1914-1918 que dejó ganadores y perdedores todos deshechos; en este vacío de poder se entromete el FASCISMO.

El problema de la continuidad del Estado en la transición del régimen estatutario al régimen fascista.

En este momento, es importante saber si en el traspaso del ordenamiento de la forma estatutaria a la forma fascista el Estado italiano mantuvo o no su primitiva identidad. Pero el problema se presta a múltiples soluciones.

Por parte de la doctrina normativista no se puede hablar de fractura o de extinción del ordenamiento estatutario, porque todas las leyes que consiguieron la consolidación del régimen fascista fueron aprobadas por una gran mayoría de ambas cámaras en el Parlamento, de acuerdo a los procedimientos antes fijados por el estatuto y también por reglamentos parlamentarios; y las mismas cámaras acordaron, desde el principio, la confianza al gobierno de Mussolini, después de la "Marcha sobre Roma" de 1922.

A la inversa de la anterior doctrina, los institucionalistas, manifiestan que en los años de los que se está hablando, la continuidad del ordenamiento estatal se interrumpió, en cuanto se mudó la forma de gobierno y se modificaron radicalmente las fuerzas políticas de la mayoría, dejando a un lado la clase dirigente liberal y con la llegada al poder de aquella nueva clase burguesa que se identificaba en el Partido Fascista.

Sea cual sea el criterio que se quiera adoptar para entender el problema de la continuidad del Estado, podemos entenderlo más claramente a través de un ejemplo. Lo sucedido en tiempo reciente a Camboya. En ese territorio, la caída del gobierno filoamericano no ha llevado solamente a instaurar nuevas formas de gobierno y de estado, y menos todavía ha conducido a una simple reforma de las estructuras administrativas y constitucionales, o a una revisión de las leyes ya vigentes; al contrario, todas las instituciones anteriores son quitadas sin dejar ninguna huella de sí mismas. Pero independientemente de que los ámbitos espacial y personal de validez continuaron, nace un Estado no solo políticamente sino también jurídicamente nuevo.

Lo anterior no es el caso en cambio, evidentemente, de la sobreposición de un ordenamiento fascista al ordenamiento estatutario: así que las leyes de antes, y principalmente el estatuto, continuaron vigentes aún después de la "Marcha sobre Roma". El aparato administrativo continuó funcionando; el mismo Estado-persona mantuvo en la cúspide al Rey. Lo anterior da pauta para concluir que en el ordenamiento jurídico estatal de aquella época no intervino ninguna fractura radical. La Italia fascista, en cambio, se reconectó al Reino de Sardeña, en el mismo sentido y

por las mismas razones por lo cual Francia es la continuación del Reino Francés de Luis XVI, como la democracia española de hoy, tiene su origen en el Reino de España y así muchos más

Las transformaciones constitucionales del Régimen Fascista

También los sostenedores de la extinción del ordenamiento estatutario, que entienden al fascismo como un cuerpo extraño que se incrustó a fuerza en la historia constitucional italiana, se encuentran en problemas cuando pretenden establecer el momento preciso en el cual se produjo la fractura. Se pueden considerar como causas de la fractura las siguientes:

- a) La marcha sobre Roma del 28 de octubre de 1922.
- b) El discurso de Mussolini del 3 de enero de 1925.
- c) La entrada en vigor de las "Leyes Fascistas" del 24 de diciembre de 1925 o del 31 de enero de 1926.
- d) El recurrir a innovaciones y reformas, como aquellas introducidas de leyes raciales de 1938.
- e) La transformación de la Cámara de Diputados a Cámara de los Fascistas y de corporaciones, realizada en 1939.

La verdad es que el mismo Régimen Fascista no presenta características comunes y constantes; sino que debe subdividirse, por lo menos en cinco fases correspondientes.

La primera fase, que dura desde el 28 de octubre de 1922 hasta fines de 1925, se limita a examinar las normas vigentes sobre el aspecto de la organización constitucional, no encuentra alteraciones decisivas, así que la forma de gobierno puede considerarse todavía parlamentaria o pseudoparlamentaria.

Una segunda fase se abre con el discurso pronunciado por Mussolini el 3 de enero de 1925. Pero si esta fecha puede ser tomada como decisiva por parte de los historiadores, desde el punto de vista constitucional no se verifica nada determinante sino hasta la aprobación de las leyes del 24 de diciembre de 1925 número 2263 y del 31 de enero de 1926 número 100: en virtud de las cuales la forma de gobierno empieza a mostrarse caracterizada por el enorme poder de mando al Poder Ejecutivo.

Algunos constitucionalistas sostenían en aquellos años la tesis de que la forma de gobierno era la de una monarquía constitucional. Una vez quitada la voz al Parlamento, el sistema vigente en Italia podía ser definido -según una fórmula del mismo Mussolini- como una Diarquía: en la cual el poder de dirección correspondía al Jefe de Gobierno, mientras el Rey quedaba formalmente a la cúspide del apartado estatal, no solo en calidad de Jefe de Estado, sino también habilitado para revocar y sustituir al Jefe de Gobierno actuante.

La Diarquía se complica más con la existencia de un tercer órgano constitucional, consistente en el Gran Consejo del Fascismo. Este colegio funcionaba desde 1922 como órgano del Partido Nacional Fascista, pero una serie de leyes, que entraron en vigor en los años 1928-1929, lo transforma en un órgano estatal de gobierno.

Hasta el momento se puede decir que no sólo en el plan político, sino también en el plan jurídico el régimen fascista presenta características autoritarias. Sumando ya oficialmente los atributos de Jefe de Gobierno y de "Duce del Fascismo" Mussolini no dispone solo de la Cámara de los Fascistas y Corporaciones, sino también del Senado, en el cual los componentes son nombrados por el Rey a propuesta del gobierno, y así como los miembros del Gran Consejo del Fascismo, así como de la más alta jefatura del Partido Nacional Fascista. Y en la fase de guerra, con la cual se concluye el ventenio, las necesidades de la guerra concurren a reforzar el poder personal del "duce"; también porque el Gran Consejo del Fascismo no es tomado en cuenta hasta la crucial junta de 24 y 25 de julio de 1943.

A diferencia del nazismo, el fascismo nunca se resuelve como dictadura, en el sentido más estricto de la palabra. Al lado del Jefe de Gobierno, continúan los otros dos órganos constitucionales del sistema, el Rey y el Gran Consejo del Fascismo; por lo cual se mantiene abierta la eventualidad de un conflicto de poderes, habiendo así siempre la posibilidad que la misma posición de Mussolini queda jurídicamente vulnerable, en el curso de todo el ventenio fascista

El ordenamiento constitucional transitorio después del 25 de julio de 1943. "La República Social Italiana" y el "Reino del Sur".

Valiéndose de la orden del día votado por parte del Gran Consejo la noche entre el 24 y 25 de julio de 1943, que invitaba al Rey a reasumir el mando del país, Vittorio Emanuele III destituyó al Jefe de Gobierno (aunque la revocación fue disfrazada como una aceptación de renuncia por parte de Mussolini). Pero la inesperada caída del régimen fascista no puede considerarse como un golpe de Estado. Al contrario, ello constituye la extrema prueba de la complejidad de la forma fascista en el gobierno. Así que la destitución de Mussolini no representaba un ilícito tampoco desde el punto de vista del ordenamiento existente, en el cual el Rey conservaba como siempre -solo o junto al Gran Consejo- el poder de revocación del Primer Ministro.

El gobierno de Badoglio, en este tiempo, se vió obligado a desenvolver una gran actividad legislativa, precisamente con el fin de eliminar o por lo menos paralizar los órganos y las oficinas peculiares del fascismo (como, el Gran Consejo, el Tribunal Especial para la Defensa del Estado, las milicias voluntarias para la seguridad nacional, el partido nacional fascista...). En la imposibilidad de recurrir al Parlamento, que estaba en gran parte compuesto de personalidades ligadas al régimen fascista, el gobierno de Badoglio no pudo más que servirse de la adopción de un notable número de decretos-ley. Los decretos-ley debían ser presentados a las Cámaras, para ser convertidos en leyes formales, dentro del término de sesenta días de la publicación de los mismos, pero la presentación no pudo tener lugar, por el simple motivo que el decreto-ley del 2 de agosto de 1943, número 705 había declarado desecha la Cámara de los Fascistas y de las Corporaciones, quedando de tal manera imposible la convocatoria del Senado, dado el principio bicameral establecido por el artículo 48 del Estatuto Albertino, que prohibía "cualquier reunión de una Cámara fuera de tiempo de la sesión de la otra".

Una fractura más grave se produjo en cambio a consecuencia del armisticio del 8 de septiembre de 1943, al momento que en Italia se constituyeron dos gobiernos contrapuestos y conflictivos, el monárquico, conducido por Vittorio Emanuele III y Badoglio, que era llamado por los historiadores "El Reino del Sur"; y aquello organizado en el norte del país con un jefe Mussolini, tomó el nombre de República Social Italiana.

Es claro entonces, que el período de transición del ordenamiento fascista al ordenamiento republicano vigente debe ser subdividido en varias fases: aquella del gobierno Badoglio, que tiene vigencia hasta el momento de la liberación de Roma; aquella lugartenencial, que perdura del 5 de junio de 1944 hasta el 9 de mayo de 1946, y aquella muy corta del "Reyno de Mayo" en el curso de la cual el lugarteniente toma el título de Umberto II; y aquella conclusiva de la Asamblea Constituyente que abarca el período del 2 de junio de 1946 al 18 de abril de 1948.

Muy pronto, después de la caída del fascismo, el Rey y el gobierno de Badoglio intentan un "regreso al Estatuto". Pero, no más. La tentativa de considerar el ventenio fascista como una experiencia terminada, se ve establecida con el artículo único del decreto-ley del 2 de agosto de 1943 número 705: "La XXX legislatura está cerrada. La Cámara de los Fascistas y las Corporaciones está disuelta. Se proveerá en el término de cuatro meses del momento de terminación de la guerra, a la elección de una nueva Cámara de Diputados y, a la consiguiente convocatoria e inicio de la nueva legislatura".

Con el propósito de restaurar la normalidad, interrumpida por parte del fascismo, Badoglio pretendía hacer algunas reformas constitucionales, pero la tentativa choca muy pronto con la

oposición de los partidos antifascistas, que se habían reorganizado después del 25 de julio y que no querían colaborar con Vittorio Emanuele III, además pedían su abdicación. Entre el Rey y la nombrada Esarchía (constituida por el Partido Liberal, Democracia del Trabajo, Democracia Cristiana, Partido de Acción, Partido Socialista y Partido Comunista) la fase de apertura del conflicto es seguida de un acuerdo provisorio impuesto de la necesidad de la todavía existencia de la guerra.

El "Pacto de Salerno" estipulado en la primavera de 1944, obliga al Rey y a la Esarquía a la aplicación y al respeto de aquella que fue definida entonces como La Tregua Institucional. Sobre esta base el gobierno de Badoglio cede el puesto al gobierno Bonomi, constituido por exponentes de los seis partidos antifascistas. Casi al mismo tiempo, es decir, después de la liberación de Roma, Vittorio Emanuele III, aún no abdicando formalmente el trono, se retira a una vida privada y con el decreto del 5 de junio de 1944 número 140, nombra a Umberto de Savoia, al cargo de "Lugarteniente General del Rey". Pero Vittorio Emanuele III no se había limitado a transferir al hijo el ejercicio de una parte de sus funciones, conservándose él la titularidad, sino que se las había transferido todas, definitivamente e irrevocablemente.

Fue también en tal sentido que en el decreto-ley del 25 de junio de 1944, número 151 al momento de fijar aquella que fue llamada la Constitución Provisional del Estado Italiano, no se habló más de "Lugarteniente General del Rey" sino más bien de "Lugarteniente General del Reyno". Este decreto, formaliza además, el acuerdo de Salerno, estableciendo: la elección por sufragio universal directo de una Asamblea Constituyente que deliberase una nueva Constitución; el compromiso por parte de los miembros del Gobierno de no realizar actos que impidieran la resolución de la cuestión institucional, propuesta hasta el momento de la liberación del país; la obligación de los Ministros de jurar fidelidad a la nación y no al Rey, y la atribución al Gobierno de las funciones legislativas, a través de decretos sancionados por el lugarteniente. En abril de 1945 se instituyó una Consulta Nacional, con el objetivo de reforzar la representación política. Fueron llamados a tomar parte de la misma, tanto los representantes de los partidos presentes en el Comité de Liberación Nacional, como los representantes de las formaciones políticas ajenas al Comité. La Consulta desarrolló esencialmente funciones consultivas con respecto al Gobierno y permitió el diálogo más amplio y abierto entre las distintas fuerzas políticas, sin asumir ningún papel constituyente.

De hecho, la cuestión institucional se resolvió por otra vía, y el decreto de 16 de marzo de 1946, número 98, pidió al pueblo que eligiera, mediante referéndum, entre monarquía y república, y dispuso también que la Asamblea Constituyente fuera formada por elección directa.

Una vez terminada la guerra y antes de la estipulación del tratado de paz, el 2 de junio de 1946 se convocaron las elecciones para una Asamblea Constituyente que debía aprobar la nueva Constitución del Estado y, al mismo tiempo un referéndum que demandaba directamente a la decisión popular la elección entre la monarquía y la república. La mayoría de los electores que votaron se decidieron por la República.

En la inmediata posguerra, Italia conoció un período difícil a causa de las inmanes devastaciones bélicas, del hambre y de la miseria y de la necesidad de volver a comenzar todo de nuevo y sobre nuevas bases. La acción del gobierno y del parlamento se dirigió sobre todo a la reconstrucción material y moral del país y a la consolidación de las instituciones democráticas.

Así, la Asamblea Constituyente, que se reunió el 25 de junio en el Palacio de Montecitorio (sede de la Cámara de Diputados) eligió como Jefe Provisional del Estado a un hombre de gran prestigio, Enrico De Nicola, de tendencias notoriamente monárquicas, que ya había sido Presidente de la Cámara de Diputados. La nueva Constitución republicana se promulgó el 27 de diciembre de 1947 y entró en vigencia el 10. de enero de 1948. El primer Presidente de la República fue Enrico De Nicola.

Las elecciones del primer Parlamento republicano tuvieron lugar el 18 de abril de 1948. Las mismas las ganó la Democracia Cristiana, la que consiguió la mayoría absoluta de los votos en la Cámara de Diputados y la mayoría relativa en el Senado.

6 2 EL PARLAMENTO

Una vez que quedó establecido, mediante el referéndum institucional, que Italia debía ser una República, el dilema esencial que se presentó para la Asamblea Constituyente fue el de escoger entre la forma parlamentaria y la forma presidencial de la República misma, así que en el curso de los trabajos preparatorios casi ninguna voz se elevó a proponer un régimen de tipo directorial. Pero pronto, descartada la solución de la República presidencial, que se elevó con muy poco consenso; todos los integrantes de los partidos presentes en la Asamblea, desde aquellos liberales hasta aquellos comunistas, se declararon dispuestos a la adopción de un régimen tendencialmente parlamentario. Así que en este momento es ya oportuno conocer todo lo relativo a esta tan importante institución, el Parlamento.

El Parlamento italiano está articulado en dos asambleas: el Senado de la República y la Cámara de Diputados. La elección bicameral por parte de la Asamblea Constituyente fue determinada por al menos dos tipos de consideraciones. Por una parte se consideró oportuno basar la representación política en un equilibrio de poderes. Por la otra resultó importante una consideración de procedimiento por la cual dos Cámaras permitirían una mayor reflexión en el cumplimiento de las funciones que les son atribuidas, imponiendo una coordinación que debería asegurar a los intereses representados al menos dos fases sucesivas de debate.

Las dos Cámaras, en el diseño constitucional de los poderes, se configuran como órganos paritarios y no representan intereses sociales distintos. Su diferenciación, ya muy contenida en la disciplina constitucional, es de hecho marginal, y se puede hablar con razón de un bicameralismo, en tendencia, "perfecto".

Se han hecho diversas propuestas de reforma de las instituciones parlamentarias que contemplan varias soluciones dirigidas a un objetivo único: hacer más ágil el trabajo parlamentario, superando los frecuentes obstáculos de procedimiento. Así, algunos proponen la introducción de un modelo unicameral, otros la drástica reducción del número de componentes de cada asamblea, otros formas de especialización del trabajo y una integración funcional más eficaz entre las dos Cámaras.

En lo que a la estructura del Parlamento se refiere, cabe advertir que las Cámaras ejercen regularmente sus funciones propias de forma independiente. En algunos casos, disciplinadas por la Constitución, las dos Cámaras se reúnen en sesión común. La sesión común se celebra para la elección y el juramento del Presidente de la República, para la elección de los jueces constitucionales, designados por el Parlamento en número de cinco, para la elección de un tercio de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura y para la impugnanación del Jefe del Estado, el Presidente del Consejo y los Ministros. Cuando concurren estas circunstancias, los parlamentarios de ambas Cámaras se reúnen en el Palacio de Montecitorio, sede de la Cámara de los Diputados.

También cuando no deben efectuar una sesión común, las dos asambleas se reúnen y coordinan a través de comisiones bicamerales. Estas comisiones están compuestas por diputados y senadores en igual número y en la proporción correspondiente a la envergadura de los distintos grupos parlamentarios. Son comisiones bicamerales la comisión investigadora para los procedimientos de impugnación, la comisión para la dirección y vigilancia de los servicios radiotelevisivos, la comisión para las intervenciones en el Mediodía, además de otras de vigilancia y encuesta constituidas especialmente por el Parlamento.

Es oportuno ahora, habiendo explicado claramente algunas cuestiones relativas al Parlamento, entrar al estudio tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, para ello qué mejor que atender lo que al respecto nos establece la Constitución.

El Senado, según lo establece el artículo 57 Constitucional "estará elegido sobre base regional El número de los senadores a elegir será de trescientos quince".

El Senado de la República a diferencia del de la Monarquía, que era nombrado por el rey, según lo previsto en el Estatuto Albertino, es ahora una derivación electiva. Es elegido sobre una base regional en colegios uninominales, con la integración del escrutinio proporcional en el ámbito regional cuando ningún candidato consiga el quórum necesario, establecido en el 65% de los votos válidos. Como mencioné anteriormente, el número de senadores es fijado por la Constitución (315 senadores), aunque cabe señalar que además forman parte del Senado, "por derecho", los ex Presidentes de la República y los senadores de nominación presidencial, los cuales sólo pueden ser cinco, elegidos entre los ciudadanos que han ilustrado la patria por sus altísimos méritos bien sea en el campo social, en el científico, en el artístico o bien en el literario.

Por su parte, el artículo 56 de la Constitución establece lo relativo a la Cámara de Diputados. La Cámara, al igual que el Senado, es elegida cada cinco años por sufragio universal directo y secreto, esto según el sistema proporcional por colegios plurinominales. El número de diputados se halla establecido en 630. Para la elección de los diputados, el territorio de la República está repartido en 32 circunscripciones electorales. A cada una de ellas se le ha atribuido un número de diputados igual al que se obtiene dividiendo toda la población, esto según las cifras del último censo general, por 630, y asignando los escaños en proporción a la población de cada circunscripción, sobre la base de los cocientes electorales enteros y de los restos más altos.

Teniendo hasta este momento bien clara la estructura del Parlamento, entro al estudio de lo referente a la elaboración de las leyes, el control político y las demás funciones de las Cámaras.

Desde los más remotos orígenes de la institución, la función típica del Parlamento ha sido la de legislar. Incluso como sabemos en la estructura del Estado de nuestra época, la función legislativa prevalece por encima de las otras atribuciones parlamentarias más relevantes.

Según la Constitución, la función legislativa es ejercida en Italia por ambas Cámaras. De hecho, las propuestas de ley deben ser aprobadas por ambas Cámaras. Las eventuales modificaciones aportadas a propuesta de una asamblea deben ser discutidas y votadas también por la otra.

La Constitución señala dos procedimientos: el procedimiento legislativo ordinario para la aprobación de las leyes formales, y el procedimiento, sometido a revisión constitucional, para la aprobación de leyes constitucionales o de leyes que modifiquen la Constitución. En este último caso el procedimiento obviamente es más complejo, y puede requerirse incluso la intervención directa del electorado mediante el ya multimencionado "referéndum".

El derecho a presentar propuestas de ley corresponde a diversos órganos: al Gobierno, que debe deliberar el diseño de la ley en el Consejo de Ministros y recibir la autorización del Presidente de la República para su presentación al Parlamento, a través de un decreto presidencial; a los parlamentarios, cada uno de los cuales puede hacerse promotor de una propuesta de ley; a los consejos regionales; al Consejo nacional de economía y trabajo, para los asuntos de su competencia; y finalmente a cincuenta mil electores, presentando un proyecto redactado en artículos.

Posteriormente, el Presidente de la Asamblea envía el proyecto de ley a la Comisión parlamentaria competente en la materia. El proyecto puede ser aprobado por procedimiento ordinario o por procedimiento descentralizado en comisión. En el primer caso la comisión examina el texto y lo transmite a la cámara para su aprobación; en el segundo caso la propia comisión delibera sobre la propuesta, sin que ésta deba ser votada en la cámara. Se habla, en esta hipótesis, de aprobación en "sesión legislativa o deliberante".

La ley, después de haber sido aprobada por las dos Cámaras, es promulgada por el Presidente de la República. Con la fórmula de promulgación el Presidente de la República da fe de la aprobación parlamentaria de la ley, ordena su publicación y exige entonces al pueblo su observancia como ley del Estado. La ley, tras la promulgación, es insertada en lo que se conoce como colección oficial de leyes y decretos de la República y publicada en la Gaceta Oficial. Por regla, la ley entra en vigor quince días después de su publicación; desde entonces la ley es efectiva y obligatoria y no se acepta su ignorancia. Esto es la tan importante labor de elaboración de las leyes.

Respecto al control político, el Parlamento ejerce importantes funciones de este tipo de control además del financiero sobre el Gobierno y la administración pública. La actividad del ejecutivo, en razón de la responsabilidad política que asume con la investidura parlamentaria expresada en el voto de confianza, es objeto de una verificación política minuciosa por parte del Parlamento. La Constitución especifica explícitamente la "moción de censura" al Gobierno que, si resulta aprobada, obliga al ejecutivo a admitir y autoriza con ello al Parlamento a revocar la confianza otorgada en el acto de investidura del Gobierno. En el funcionamiento real del modelo constitucional, de todos modos, el Parlamento no se ha valido nunca de este instrumento formal, que obliga a una tensa confrontación entre la mayoría, la oposición y el Gobierno.

A reforzar la función de control político de las Cámaras coadyuvan también los poderes de investigación y de información, ya sea con el nombramiento de comisiones parlamentarias adecuadas, ya sea invitando a funcionarios expertos públicos a las audiencias informativas desarrolladas por las comisiones.

Finalmente, el Parlamento realiza una función de control financiero particularmente a través de la aprobación necesaria de algunos acuerdos como el balance del Estado, compuesto por los presupuestos generales para el próximo ejercicio financiero y el balance de la gestión del año anterior, y las leyes financieras, así como el examen en sesión de numerosas declaraciones de contenido económico-financiero presentadas al propio Parlamento.

6.3 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

En un ordenamiento republicano, se dan fundamentalmente tres vías para resolver el problema de la elección del Jefe del Estado: primero, que la elección sea directamente confiada al cuerpo electoral; segundo, que la tarea esté reservada a las Cámaras del Parlamento; tercero, que se adopte un sistema intermedio entre las dos hipótesis anteriores, ya sea constituyendo un colegio electoral apropiado, ya sea configurando elecciones de segundo grado, para que así, el elegido presidencial sea a su vez electo por el pueblo.

Como se ha visto, la elección popular directa del Jefe del Estado caracteriza la República Presidencial y es común que corresponda a un régimen político que no obedece a la lógica del parlamentarismo. El constituyente italiano optó por la opción de confiar la elección presidencial al Parlamento, así lo dispone el artículo 83 de la Constitución: "El Presidente de la República lo nombrará el Parlamento en sesión conjunta de sus miembros".

El Presidente de la República es elegido entre los ciudadanos que gozan de derechos civiles y políticos y han cumplido al menos los cincuenta años de edad. La elección, según la Constitución, es efectuada por un colegio electoral especial compuesto por las dos Cámaras del Parlamento, reunidas en sesión común e integradas con la presencia de representantes designados por los consejos regionales en número de tres por cada región, a excepción del valle de Aosta que sólo designa uno. La elección tiene lugar por escrutinio secreto, y resulta elegido el candidato que haya conseguido la mayoría de dos terceras partes de la asamblea en los primeros tres escrutinios o al menos la mayoría absoluta después del tercer escrutinio. El mandato presidencial es de siete años, tal mandato puede ser renovado.

Antes de asumir las funciones, el elegido presta juramento ante el Parlamento en sesión conjunta y es práctica común que, aprovechando la ocasión, dirija un mensaje al país. Cabe advertir que el cargo de Presidente de la República es incompatible con cualquier otro cargo o función.

En nuestro país, como se advirtió en el capítulo anterior, se emplean diversas denominaciones para distinguir a la persona que sustituya al Presidente de la República, ello según el momento en que se produzca y el órgano que lo designe; así tenemos Presidente Interino, Presidente Substituto, Presidente Provisional, según el caso. En Italia, en caso de impedimento, las funciones del Presidente son asumidas temporalmente por el Presidente del Senado. Cuando el impedimento sea permanente, o en el caso de muerte o dimisión, el Presidente de la Cámara debe convocar nuevas elecciones.

El Presidente de la República representa la unidad política de la nación, en función de "garantía" respecto al equilibrio de los poderes constitucionales establecido en el "pacto constituyente" original y en función de gobierno a través de una iniciativa propia de carácter constitucional. Con el poder de su mensaje, el Presidente de la República puede exteriorizar su propia orientación política-institucional, ya sea en las diversas sesiones institucionales o directamente frente al país.

Cuando se dan condiciones de difícil "governabilidad", el Presidente de la República puede disponer incluso la disolución anticipada de las Cámaras, llamando al cuerpo electoral a las urnas. El Jefe del Estado, pues, en este modelo constitucional, tiene por misión asegurar el respeto a las reglas establecidas por la Constitución para el desarrollo correcto de las relaciones político-constitucionales entre los poderes del Estado, e intervenir para resolver las eventuales crisis institucionales en esas relaciones.

*Atribuciones:

Como punto de partida a este respecto, cabe advertir que el Jefe del Estado ejerce funciones relacionadas con todos los poderes constitucionales de la República. En lo que al procedimiento legislativo se refiere el Presidente participa en la elaboración de las leyes con la promulgación, y puede devolver las leyes a las Cámaras solicitando una nueva deliberación (veto suspensivo); autoriza la presentación de los proyectos de ley gubernativa; convoca las elecciones políticas y las votaciones de referenda; puede pedir la convocatoria extraordinaria de las Cámaras y, consultados sus Presidentes, ordenar su disolución; puede nombrar hasta cinco senadores vitalicios.

Por su parte, en relación con el Gobierno y la función ejecutiva, el Presidente de la República tiene el encargo de nombrar al Presidente del Consejo y, a propuesta suya, a los Ministros; de nombrar, a iniciativa del Gobierno y en los casos previstos por la ley, a los funcionarios del Estado; de emanar, previa deliberación del Gobierno, los decretos con valor de ley (decretos-leyes y decretos legislativos), así como los reglamentos; de acreditar y recibir a los representantes diplomáticos

Al igual que en nuestro país, en Italia, el Jefe del Estado tiene el mando de las Fuerzas Armadas, además, preside el Consejo Supremo de Defensa y declara el estado de guerra tras deliberación de las Cámaras

Cabe señalar también la participación formal del Presidente de la República en el ejercicio de algunas atribuciones administrativas. el reconocimiento de las personas jurídicas, la disolución de los consejos provinciales y municipales, la legitimación de los hijos naturales, la decisión de los recursos administrativos extraordinarios, la concesión de condecoraciones.

En relación al poder judicial, el Jefe del Estado nombra a cinco jueces del Tribunal Constitucional, preside el Consejo Superior de la Magistratura, concede indultos y conmuta penas.

Hasta el momento ha quedado establecido lo referente a la elección del Presidente de la República, el papel y las atribuciones del mismo; sin embargo, es importante en este momento establecer lo referente a la responsabilidad tanto política como jurídica de esta figura.

Todos los actos del Presidente, incluso aquellos que configuran el ejercicio de las atribuciones "propias", deben ser refrendados por los Ministros proponentes o por el Presidente del Consejo que, según el artículo 89 de la Constitución, asumen así la responsabilidad política. El Jefe del Estado, por otro lado, no puede ser desposeído de sus funciones sobre la base de su responsabilidad política. El único control político al que está sometido es al derecho de crítica por parte de la opinión pública y la eventual no reelección en el caso de que su candidatura sea propuesta de nuevo.

La atención que las fuerzas políticas y los medios de comunicación de masas centran sobre el Presidente de la República, sin embargo, no debe ser infravalorada, porque la disensión de las fuerzas políticas, acompañada de las críticas y la censura de la opinión pública, pueden forzar incluso al propio Presidente de la República a presentar su dimisión.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

6.4 EL GOBIERNO.

El espacio que la Constitución italiana dedica al Gobierno, entendido como un órgano constitucional, resulta un tanto restringido (solamente cinco artículos en comparación con los veintiocho dedicados al parlamento).

El Gobierno suele definirse como un órgano complejo. Según el artículo 92 de la Constitución, el Gobierno de la República se compone del Presidente del Consejo y los Ministros quienes, juntos, constituyen el Consejo de Ministros. Aunque no previstos en la Constitución, forman también parte del grupo gobernante los Subsecretarios de Estado que colaboran con los Ministros. Los subsecretarios son nombrados por decreto del Jefe del Estado, a propuesta del Presidente del Consejo, previa deliberación del Consejo de Ministros, y prestan juramento ante el Presidente del Consejo.

En ocasiones varios ministros participan conjuntamente en Comités Interministeriales para tratar problemas comunes a sus Ministerios. Algunos de estos Comités de Ministros han asumido funciones particularmente importantes, sobre todo en materias económicas y financieras. Se pueden citar como ejemplos el Comité Interministerial de los Precios (CIP), el Comité Interministerial para la Programación Económica (CIPE), el Comité Interministerial para el Crédito y el Ahorro (CICR), entre otros.

Por otra parte, cabe mencionar que los ministros, de acuerdo con el encargo recibido, se distinguen en Ministros con cartera y Ministros sin cartera. Los primeros ocupan una de las ramas en que se divide la Administración Pública. Los segundos forman parte del gobierno con encargos especiales, sin asumir la responsabilidad de un ministerio.

A continuación presento las áreas que le corresponden a los Ministros con cartera y las que les corresponden a los Ministros sin cartera:

MINISTROS CON CARTERA.

Asuntos Exteriores.
Agricultura y Bosques.
Bienes Culturales y Medio Ambiente.
Presupuesto y Programación Económica.
Comercio Exterior.
Defensa
Hacienda.
Gracia y Justicia.
Industria, Comercio y Artesanía
Interior
Obras Públicas.
Trabajo y Seguridad Social.
Marina Mercante
Participaciones Estatales.
Correos y Telecomunicaciones.

MINISTROS SIN CARTERA.

Asuntos Regionales.
Ecología.
Función Pública.
Intervenciones Extraordinarias.
Política Comunitaria.
Protección Civil.
Relaciones con el Parlamento.
Investigación Científica.

* Atribuciones:

El Gobierno es titular de la función ejecutiva. El Presidente del Consejo coordina las acciones de los distintos Ministerios y a su vez mantiene la unidad política general, de la que es principal responsable. Cada Ministro participa en la orientación política del Gobierno, ¿cómo lo hace?, asistiendo a las sesiones del Consejo de Ministros y asumiendo, obviamente, las decisiones relativas a los respectivos Ministerios.

El Gobierno es, en efecto, titular de algunos poderes normativos; delibera los proyectos de ley a proponer al Jefe del Estado, que debe autorizar su presentación a las Cámaras; aprueba los decretos-ley en casos de necesidad y urgencia y los decretos legislativos por delegación del Parlamento.

¿Qué hay con respecto a la responsabilidad ministerial? Los Ministerios tienen ante todo una responsabilidad político-colectiva por todos los actos del Gobierno y por gran parte de los actos de orientación política que implican la responsabilidad colegiada del Gobierno. Los reglamentos parlamentarios, recientemente han introducido la responsabilidad política del Ministro de enfrentarse a una moción de censura individual.

En lo que se refiere a la responsabilidad jurídica, los Ministros, por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, no se hallan sometidos al juicio de la magistratura ordinaria, más bien son juzgados por el Tribunal Constitucional, tras haber sido planteadas las acusaciones en el Parlamento. Los Ministros asumen también la responsabilidad civil por actos ilícitos o dolosos cometidos contra el Estado o bien en contra de terceros.

6.5 LA MAGISTRATURA.

Junto a las funciones legislativa y administrativa, la vigente Constitución señala entre las funciones fundamentales del Estado la función jurídica, que consiste en garantizar la actuación y la aplicación de las normas de leyes en relación con los distintos casos concretos. El ejercicio de tales funciones es confiado a personas pertenecientes a los órganos públicos del Estado, que en su conjunto constituyen la Magistratura la cual, según la Constitución, constituye un poder autónomo e independiente.

La jurisdicción puede ser civil o penal (Magistratura ordinaria), administrativa o contable (Magistraturas especiales).

a) Justicia Civil.

La justicia civil es la que tiene por objeto resolver las disputas entre particulares y en algunos casos, cuando el derecho cuya protección se solicita está garantizado plenamente por la ley, incluso entre particulares y la Administración Pública.

La justicia civil es la normal, general, a la que pertenecen todas las materias no explícitamente excluidas. Sus límites, por ende, están indicados por la ley, por exclusión de la materia penal por un lado y de las materias sometidas a la justicia administrativa por el otro.

En materia civil, la justicia es ejercida por los jueces de paz, los jueces de primera instancia, los tribunales, los tribunales de Apelación y el tribunal de Casación. Los jueces de paz y los de primera instancia son órganos unipersonales, es decir, compuestos por un solo magistrado, mientras que los tribunales son órganos colegiados, compuesto por un número variable de miembros.

b) Justicia Penal.

Teniendo en cuenta que la prevención y represión de ciertas conductas es considerada una actividad de interés público, en el proceso penal se halla vigente el principio de la iniciativa de oficio, o sea que, independientemente de la demanda de parte, la acción penal es iniciada apenas la noticia del delito llegue a la autoridad judicial.

Cabe señalar que el proceso penal se divide también en fases o etapas. los órganos judiciales de la primera fase son: juez de primera instancia, tribunal y Audiencia de lo criminal. Mientras que los jueces de primera instancia y los tribunales son órganos compuestos exclusivamente por magistrados, en la Audiencia de lo criminal existe la figura del juez popular, o sea de los ciudadanos que, conjuntamente con los magistrados, forman parte del colegio judicial.

Dado el caso, el juicio se inicia ante uno de los órganos anteriormente señalados, según las indicaciones de la ley. El proceso se divide en dos momentos fundamentales: la instrucción y el debate.

Una vez terminado el juicio y emitida la sentencia, cada una de las partes implicadas, entre las que se incluye también al Ministerio Público, pueden solicitar la revisión de la causa por los jueces de grado superior, que son respectivamente el Tribunal de Apelación y la Audiencia de Apelación de lo criminal.

Tras el término de la segunda fase del juicio, a la parte perdedora, como también en los procesos civiles, sólo se le concede recurrir ante el Tribunal de Casación, con la posibilidad de quejarse de la interpretación equivocada por parte del juez de las normas de la ley.

Con respecto a la justicia penal, es importante el mencionar que, actualmente se está estudiando una reforma global del proceso penal, con el objeto de suministrar amplias garantías al derecho de defensa, entre las cuales se aprobó recientemente una reducción drástica de los plazos de encarcelamiento preventivo.

c) Justicia administrativa:

Con el término de justicia administrativa se señala el complejo de medios que dispone la ordenación jurídica para asegurarse de que el ejercicio de las acciones administrativas se produzca de modo conforme a las leyes y, en los casos explícitamente indicados, según los principios de la oportunidad y razonabilidad. El núcleo principal de estos medios lo constituye la acción judicial, que el administrado propone mediante recurso ante los Tribunales administrativos regionales, constituidos en cada una de las capitales.

El juicio administrativo se orienta, principalmente, a la anulación, es decir, a la eliminación, de las acciones no conformes a las normas de las leyes que las regulan. En la justicia administrativa rige un importante principio, el de la iniciativa de la parte interesada, en el sentido de que el juicio no se puede iniciar por iniciativa del órgano judicial.

Debido a que la conformidad de las acciones administrativas a las leyes tiene una importancia que afecta no sólo a los intereses de las partes, se le reconoce al juez la potestad de realizar algunas actividades de investigación, como por ejemplo ordenar al órgano público que exhiba determinados documentos en juicio, a fin de poder establecer decisiones. También en el juicio administrativo se le concede a la parte perdedora la facultad de solicitar la revisión de toda la causa ante los jueces de apelación, que constituye el Consejo de Estado, con sede en Roma.

La sentencia que pronuncia dicho consejo en situación de apelación es definitiva y ya no se concede ninguna otra oportunidad, excepto circunstancias excepcionales, de forma análoga a los juicios civiles.

Además de los juicios celebrados ante los Tribunales administrativos regionales, la justicia administrativa comprende también otros medios de protección que operan en el interior de la misma administración y que son definidos como recursos administrativos. Esos recursos son demandas que el administrado dirige a la autoridad administrativa para conseguir la reforma o la anulación de un procedimiento. Existen varios tipos de recursos administrativos, que se distinguen según la demanda sea presentada a la misma autoridad, a la autoridad superior o al Jefe del Estado, y tienen plazos y formas diferentes.

Un lugar especial merece el Tribunal de Cuentas, con sede en Roma, que ejerce sus funciones en materia de contabilidad pública y pensiones.

d) Justicia constitucional:

La aprobación de una Constitución escrita y rígida, es decir, sujeta para su eventual revisión a un procedimiento más gravoso que los establecidos para la aprobación de las leyes ordinarias, ha llevado a establecer un Tribunal Constitucional, con la tarea de juzgar la legitimidad constitucional de las leyes y el poder de anular las normas y leyes contrarias a la Constitución.

El Tribunal tiene pues como tarea principal la de juzgar todas las cuestiones relativas a la legitimidad constitucional de una ley o bien de un acuerdo que tenga fuerza de ley.

Al Tribunal se le atribuyen además otras competencias, relativas a los conflictos entre los poderes del Estado; los juicios de acusación contra el Jefe del Estado, el Presidente del Consejo y los Ministros; el control acerca de la admisibilidad del referéndum para abolir una ley.

En cuanto a su estructura, el Tribunal Constitucional está compuesto por 15 jueces, un tercio de ellos nombrados por el Presidente de la República, otro tercio elegido por el Parlamento en sesión ordinaria, y el tercio restante designado por la Magistratura Suprema de la República (tres por el Tribunal de Casación, uno por el Consejo de Estado y uno por el Tribunal de Cuentas).

En los casos de juicios de acusación, el Tribunal se ve ampliado en su composición por 16 jueces agregados, extraídos a suertes entre un elenco de 45, establecido cada nueve años por el Parlamento.

Los jueces ordinarios del Tribunal deben ser elegidos entre los abogados con al menos veinte años de ejercicio de la profesión; los magistrados, incluso retirados, de las jurisdicciones superior ordinaria y administrativa; los profesores universitarios en materias jurídicas. En cuanto a su duración en el cargo, los jueces permanecen nueve años en el mismo y no pueden ser reelegidos. Los jueces agregados de los que hablaba anteriormente (16 jueces) deben poseer los mismos requisitos de elegibilidad de los senadores: haber cumplido cuarenta años de edad y gozar de todos sus derechos civiles y políticos.

Y ya que me encuentro en el aspecto de la justicia constitucional, se presenta la posibilidad de entrar al estudio de un órgano previsto en la Carta Constitucional; en su artículo 104 disciplina su composición, mientras que el artículo 105 fija los principios relativos a su competencia. Me refiero al Consejo Superior de la Magistratura, que de hecho también en nuestro país existe aunque con diferente denominación (Consejo de la Judicatura Federal). De cualquier forma, en ambos países tienen por finalidad que se libere a los órganos judiciales del mayor número de funciones administrativas y de gobierno, para que así, con imparcialidad desempeñen sus funciones y a la vez fortalezcan el autogobierno del Poder Judicial.

Artículo 104: "La Magistratura constituirá un orden autónomo e independiente de todo otro sector. El Consejo Superior de la Magistratura lo presidirá el Presidente de la República. Integrarán el Consejo por derecho propio el primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal Supremo. Los demás miembros serán elegidos en sus dos terceras partes por todos los magistrados ordinarios pertenecientes a la varias categorías y en un tercio por el Parlamento en sesión ordinaria entre profesores ordinarios de materias jurídicas y abogados que cuenten con más de quince años de ejercicio profesional. El Consejo nombrará a un Vicepresidente entre los componentes designados por el Parlamento. Los miembros electivos del Consejo desempeñarán el cargo durante cuatro años y no serán inmediatamente reelegibles."

Artículo 105: "Corresponderán al Consejo Superior de la Magistratura, según las normas de la ordenación judicial, la admisión, la asignación, el traslado, los ascensos y las medidas disciplinarias concernientes a los magistrados.

Todo lo anterior da pauta entonces para establecer que la jurisdicción, considerada en sí misma, una función unitaria, no excluye que, en base a la diversidad del objetivo, podamos distinguir una jurisdicción civil, otra penal o criminal y otra administrativa.

En lo que se refiere en particular a la administración de la justicia en su relación con los ciudadanos, la Constitución italiana, a diferencia de la gran mayoría de las constituciones extranjeras, garantiza formalmente, con el artículo 24, "el derecho a la defensa judicial", citándolo entre los derechos de la persona y demostrando así que la relación entre ciudadano y justicia constituye uno de los puntos cardinales del Estado configurado constitucionalmente. Junto a esta disposición, y como testimonio de la importancia que la materia asume en la Constitución, hay un conjunto de disposiciones relativas a la magistratura cuyo fin es garantizar que la actividad desarrollada por este órgano, cuya finalidad es rendir justicia, resulte ejercida de un modo imparcial. De hecho, son garantizados con particular rigor:

- La independencia del juez, condición necesaria para asegurar su imparcialidad. De hecho, el juez sólo está sometido a las leyes, y la magistratura como orden aparece completamente

independiente del exterior, en particular, respecto, tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo. Esto significa que el magistrado puede expresar, con plena libertad y según su exclusivo juicio, el contenido que le parezca más conforme a derecho en las actuaciones de su competencia.

- La justicia natural, que establece que para cada litigio haya un juez competente para conocerlo, nombrado y determinado en base a criterios generales fijados por anticipado por la ley y no respecto a un litigio en particular, ello a fin de evitar que pueda producirse el caso de remisión a un órgano distinto de aquél que sería competente según la ley.

- El principio de contradicción, en virtud del cual a todos les es dada la ocasión y la posibilidad de defenderse en juicio y por el que, en consecuencia, el juez no puede pronunciar sentencia si primero no ha informado según un procedimiento particular a la persona interesada de la existencia del proceso. Una característica ulterior y fundamental de la jurisdicción es la indeclinabilidad, en el sentido que el juez que se haga cargo de un asunto no puede negarse a decidir.

+ Citas Bibliográficas .

* Las fechas y los artículos de los antecedentes fueron tomadas del libro La formación de las instituciones italianas, AGNATI, Adnano, Tercera edición, Editorial Grafica, Italia, 1992.

1) PALADIN, Livio, Derecho Constitucional, Segunda edición, Ed. Cedam, Padova, Italia, 1995, p. 74

2) Ibid , p. 75.

3) Marcella Boneschi, en su libro La Sociedad y las Instituciones en Italia, Pnmera edición, Ed. Grafica, Italia, 1993, p. 59.

4) Citado en Ibid , p. 72.

CAPÍTULO VII.

**“DE LA POSIBILIDAD DE UNA MISIÓN HACIA UNA
DEMOCRACIA VERDADERA”**

CAPÍTULO VII.

DE LA POSIBILIDAD DE UNA MISIÓN HACIA UNA DEMOCRACIA VERDADERA

¿La democracia ha cristalizado totalmente en algún pueblo de la tierra? ¿En qué régimen democrático, antiguo o moderno, ha existido la democracia plenamente? La respuesta sobre este particular tendrá que ser terminante, en el sentido de afirmar que la democracia no se ha realizado plenamente en la historia de la humanidad. Hasta el momento actual ha sido un ideal, pero no ha alcanzado su realización total. En este sentido se considera unida al futuro de la civilización, manifestándose como una estrella luminosa para todos los hombres que alientan un respeto profundo a las libertades humanas. Representa, indudablemente, el tipo de gobierno que permite al hombre actuar con dignidad.

Lo cierto, es que la democracia ha tenido errores, deficiencias, imperfecciones. ¡Pero qué obra humana no las tiene!

No sería correcto pensar que el amor verdadero, con toda su belleza, como fuente inagotable de inspiración, deje de existir tan solo porque determinada forma de vida gire en torno al interés. No sería correcto el pasar por alto la grandeza del amor como fundamento de nuestra existencia, por la presencia de amores inconsistentes.

Tal es el caso de la democracia como forma de gobierno; una cosa son sus errores, sus fallas, sus imperfecciones, y otra muy distinta es su esencia, su valor real, que la convierte en un ideal constante de nuestra vida pública.

Principalmente después de la Primera Guerra Mundial, se levantó la crítica más acerba contra los sistemas democráticos, señalándose entre sus más apasionadas objeciones la ignorancia manifiesta de la mayoría del pueblo, que no le permite un conocimiento amplio de los problemas del Estado. La democracia - para los impugnadores - era el gobierno de los impreparados, de los incapaces y especialmente de los irresponsables. Y como la impugnación no solo se quedó en la crítica verbal, sino que llegó a la viviente realidad de Hitler y Mussolini que pusieron en grave predicamento a los pueblos amantes de la libertad, considero llegada la hora de revisar los sistemas democráticos, de corregir sus deficiencias y de hacer realidad sus postulados fundamentales.

7.1 LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA.

"En la teoría del cambio político, por transición política suele entenderse el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso". (1)

Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (2) consideran que la transición constituye un lapso definido en la historia de un determinado país; es el intervalo entre un régimen no democrático y un nuevo régimen (sea éste democrático o no). Así, la transición empieza con un proceso de disolución del régimen autoritario y concluye con la instauración de un nuevo tipo de régimen. Este puede implicar el establecimiento de alguna forma de democracia, el restablecimiento de cierto régimen autoritario o el nacimiento de una nueva opción revolucionaria.

"La transición democrática es un proceso de cambio cualitativo por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que ese cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en corto tiempo. También se considera como transición

aquella transformación por la cual una democracia se profundiza con gran celeridad y las instituciones políticas penetran con mayor efectividad en la realidad y se convierten en verdadera práctica institucional". (3)

De acuerdo a las anteriores definiciones, el estudio de la transición democrática supone, ante todo, el establecimiento de los principales actores que han de intervenir, antes, durante y después del proceso.

Si caracterizamos a la democracia, de sus características se pueden deducir los actores y factores que han de participar para que esa se consolide. En un régimen democrático deben existir

- La división de poderes.
- Los partidos políticos
- Las elecciones, las cuales deben garantizar el sufragio.
- Las garantías individuales.
- La opinión pública.

Para que pueda existir un cambio, se requiere que las reglas sean establecidas por los participantes y tienen que ser respetadas cuando, como en toda competencia, se gane o se pierda.

En otras palabras, para que un acuerdo o pacto de transición democrática sea posible se requiere del sufragio efectivo.

Un pacto de transición supone, además del sufragio efectivo para hacerlo posible, la reforma del propio poder político y su limitación democrática por medio del derecho

Son igualmente importantes las voluntades de los partidos políticos y de los ciudadanos.

La transición democrática es con lo anteriormente dicho, un ejercicio complejo, toda vez que implica estrategias y modalidades específicas de parte de los diversos actores involucrados: autoridades, partidos, grupos de presión, ciudadanos, políticos, etc.

"Pues la gran novedad del orden democrático es que ha de ser creado entre todos. El orden de algo que está en movimiento no se hace presente si no entramos en él".(4)

La transición democrática, sea ya un cambio de régimen o sea ya un cambio en el régimen es tarea de todos. Cada actor debe estar consciente del papel que ha de desempeñar en ese cambio, en esa transición. Se hace necesario entender que la democracia no debe ser tomada como un simple instrumento, por el contrario, exige a sus actores una elevada preparación moral y una pureza, la más absoluta, en sus prácticas fundamentales.

Hoy en día, el mundo vive una nueva "ola democratizadora" (5) que involucró, entre 1974 y 1990, a más de treinta países de Europa mediterránea, América Latina, Asia y Europa del Este. Muchas naciones han transitado desde sistemas de gobierno autoritarios a anheladas democracias, originando una "revolución democrática global", que probablemente constituya la tendencia política más importante de finales del siglo XX, y la cual ha inspirado una multiplicidad de estudios en torno al tema

Con el propósito de conocer los aspectos de los países que estudio, y con ello aprovechar para conocer los aspectos referentes a su transición, una en el régimen y otra de régimen, trato por separado el caso de México y el caso de Italia, para después hacer una comparación entre ambos.

7.2 EL CASO DE MÉXICO

En el caso de México, "rige en nuestra sociedad un régimen político que, aunque queriendo asemejarse a la democracia en su forma más pura y completa, deja mucho que desear, tanto por acción como por omisión".(6)

La ciudadanía, en un grandísimo porcentaje, pudiérase decir que hasta aterrador, hace abandono voluntario de sus derechos esenciales. Nuestro sistema de gobierno presidencialista -"la tapa que todo lo tapa" - ha dicho alguien, cumple sin embargo una función primordial, la cual consiste en opinar y ejercer por todo y para todo el pueblo, procurando mejorar la condición de las mayorías. Todos, pero todos, hemos sido a la vez cómplices y víctimas, de esa democracia a medias.

Sin duda, son muchos los errores del presidencialismo y en nuestro país ha sido semillero de luchas y de guerras, acabando por convertir al Presidente en un dictador.

En México, a diferencia de lo que ocurre en Italia con respecto a la transición que tiende al cambio del régimen, se pugna por un cambio en el régimen, por el perfeccionamiento de las instituciones constitucionales. No son muchos los Estados que han conseguido formar, desarrollar, consolidar y aún mantener las instituciones políticas y democráticas. México quiere hacerlo

Ha quedado establecido que para que un acuerdo de transición democrática sea posible se requiere el sufragio efectivo, pues bien, el sufragio efectivo ha estado ausente en la historia de México a pesar de que durante toda ella se le ha planteado como pretensión y aspiración. Las elecciones tuvieron lugar... con un gran abstencionismo y fueron consideradas como un gran fraude... El gobierno mexicano, por supuesto, tampoco se preocupó por negar el fraude. Los senadores, los diputados, en su inmensa mayoría, fueron nombrados o elegidos de acuerdo con las órdenes del gobierno o por medio de votos falsificados. ¿Cuántas veces no hemos leído en los periódicos, escuchado en las noticias, palabras como esas? En México no existe el sufragio efectivo ni un régimen de derecho a plenitud. Los poderes Legislativo y Judicial se encuentran supeditados al Poder Ejecutivo.

Quedó establecido que un pacto de transición supone, la reforma del propio poder político y la correspondiente limitación a través del derecho; esto es, la delimitación constitucional del Poder Ejecutivo a través del aumento de las facultades del Legislativo, de los estados de la federación y los municipios, por una parte y, por otra, la reforma profunda y amplia del Poder Judicial, que lo fortalezca y le dé autonomía plena, como base para la transición a una democracia verdadera.

La reforma del Poder Judicial, es quizá el indicador más claro de la distancia a la que nos encontramos del funcionamiento efectivo de las instituciones, cuando México tenga jueces respetados, capaces de limitar al Poder Ejecutivo, y de garantizar los derechos ciudadanos, podremos hablar entonces de tal efectividad.

Se destaca en la transición el papel de los partidos políticos y de los ciudadanos. La aspiración a la democracia en México no se refiere hoy al poder de uno u otro partido, sino a que el poder mismo se encuentre limitado por el derecho. Por eso no es sólo una reivindicación de los partidos políticos, sino fundamentalmente de la ciudadanía como expresión política de la sociedad mexicana en su conjunto.

No se puede precisar en qué momento nuestro país inició ese proceso de construcción de una vida democrática más plena, pero sí se puede apuntar que la experiencia de 1988 ha sido interpretada frecuentemente como un proceso radical e irreversible que vendría a

cambiar de manera sustancial la vida política de México. Hoy podemos percatarnos que, más bien fue una expresión clara de que la lucha política en México se transformaba, que la participación ciudadana se activaba y de que, en suma, el sistema electoral debería ajustarse a una nueva realidad. Las elecciones presidenciales de julio de 1988 abrieron una oportunidad histórica: la posibilidad de un acuerdo nacional para la transición y la construcción en México de una democracia verdadera. Es por ello que hay que reconocer que en los últimos tiempos ya se empieza a respetar el sufragio de los partidos de oposición como lo evidencia la titularidad, por parte de ellos, de algunas gobernaturas, senadurías, diputaciones, Presidencias Municipales y el caso último del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

7.3 EL CASO DE ITALIA

En el caso de Italia, las cosas se han dado de otra manera. La formación de su sistema político ha tenido la participación de vanos factores, entre ellos: el papel político que a través de la historia ha desplegado la Iglesia Católica, y sobre todo el fascismo, con sus secuelas.

De los grandes Estados europeos, Italia está entre los que llegó a la unidad nacional recién en el siglo XIX, es decir, en Italia -a diferencia de otros países europeos-, las instituciones representativas, la unificación estatal y la fusión cultural nacional, se han articulado bastante tarde, casi contemporáneamente. El retraso político ha ido acompañado de un retraso económico.

En este distorsionado proceso sociopolítico las instituciones democráticas han tenido un desarrollo demasiado lento.

En Italia, se han acogido la mayoría de los factores necesarios para la consolidación de la democracia, esto es, la división de poderes, los partidos políticos, el sufragio, un régimen de derecho, entre otros.

Los partidos políticos son los actores principales de la democracia en Italia; y es que sin duda en la democracia de nuestro tiempo el papel principal se deposita en los partidos políticos, pero en Italia han extremado su poder hasta construir, una partidocracia (régimen en el que el poder recae en los partidos). No ha existido alternancia en el poder porque el Partido Demócrata Cristiano, ha formado coaliciones que aseguran que los gobiernos cuenten con el respaldo parlamentario para que no se emitan votos de censura ni se disuelva anticipadamente el Parlamento. " Italia es uno de los países que más crisis gubernamentales ha tenido después de 1946. Puede afirmarse que de abril de 1946 a abril de 1991, tuvo 49 crisis gubernamentales y 49 gobiernos, en ese lapso la vida promedio de los gobiernos fue de seis meses".(7)

El sistema de los partidos, es pues, el cuerpo central de la vida democrática moderna, especialmente en Italia. En 1944-1945, cuando se liberó Italia, había un partido único desde hacía veinte años, y aquello fue un explosión de libertad, de la que nació una gran cantidad de partidos.

Durante el primer ciclo de la vida política, el sistema de los partidos desempeñó un papel muy positivo; puso en movimiento masas atrasadas, pobres, ignorantes; las llevó al círculo de la vida civil. Fue aquello una riqueza de vida democrática extraordinaria.

"Sin embargo, todos sentíamos que en los últimos tiempos, en los últimos 10 años, algo funcionaba mal en el sistema de los partidos. No lo decíamos porque debiera cambiarse el sistema de los partidos, sino porque el sistema estaba funcionando mal. Su capacidad de dirección disminuía, mientras aumentaba su corrupción, y también su incapacidad de afrontar los problemas del país". (8)

La partidocracia como gran problema ha provocado por lo tanto que desde hace más de un decenio se reclame una nueva "reforma institucional".(9)

Al respecto se establecen dos corrientes: por una parte, el perfeccionamiento del actual sistema parlamentario, por la otra, se demanda un régimen presidencial.

El bicameralismo italiano es extremadamente lento, y efectivamente, se habla de corregirlo. Hay quien propone la abolición de la segunda cámara, y hay quien propone que se diferencien las funciones de las dos cámaras, siguiendo el ejemplo de Francia. El punto interesante es que: ¿Por qué, hace 40 años, se escogió el bicameralismo y, precisamente, este tipo de bicameralismo? La razón es que el bicameralismo garantizaba, a través de la confrontación de dos asambleas, que no habría un nuevo atropello a las libertades públicas. Pero el bicameralismo ha resultado bastante lento, en tanto que ha ido creciendo la necesidad de leyes rápidas. Ahora se discute su

modificación Quizá no se llegue al monocameralismo, pero, sin duda, el bicameralismo quedará corregido

"Los italianos han acogido la mayoría de los elementos esenciales de la solución europea, sobre todo de sus socios de la Comunidad, esto es, la democracia plural - que hace de los partidos los grandes interlocutores de la política-, el parlamentarismo, los derechos humanos, el sufragio, el Estado de Derecho, la división de poderes y el civilismo".(10)

7.4 LA COMPARACIÓN

Si la preocupación en el presente trabajo es la de dejar establecido en qué consiste el sistema presidencialista mexicano y el sistema parlamentarista italiano incluyendo en ambos a la democracia como fórmula jurídico-política para vivir en la armonía social, qué mejor que llevar al cabo un comparación entre ambos sistemas.

La historia de la humanidad está llena de eventos que han provocado momentos de ruptura en la evolución del proceso histórico. Uno de estos eventos se puede encontrar en la Segunda Guerra Mundial en lo que respecta sobre todo a Italia, la que originó un profundo cambio de carácter institucional con el paso de la monarquía a la república. Es por ello que cuando se habla de transición italiana, se habla del momento en el que la República relevó por completo a la monarquía. Sin embargo, la transición no consiguió desterrar al crimen organizado, y el terrorismo ha amenazado a la democracia.

En México, la transición que más bien ha sido un cambio en el régimen, ha pretendido no dejar a la democracia sólo en el plano de la creación, sino que pretende lograr que la misma se consolide. Sin embargo, la transición no ha conseguido desterrar a la corrupción, y la misma ha amenazado a la democracia.

En Italia, como lo mencioné anteriormente, las instituciones representativas, la unificación estatal y la fusión cultural nacional, se articularon bastante tarde. Por lo tanto, el retraso político ha ido acompañado de un retraso económico, y luego, ambos han alimentado procesos explosivos de recuperación de la modernización. A partir de los años 50's, el crecimiento económico unido a las innovaciones tecnológicas han modificado radicalmente la fisonomía del país, hasta preparar el ingreso al grupo de los siete países más industrializados.

En México, aunque la lucha ha sido incansable y se han establecido estrategias para mejorar la cuestión económica del mismo, no se ha podido hacer mucho al respecto y aunque figuran la celebración de tratados de libre comercio, sigue siendo concebido como un país tercermundista. México sigue en la búsqueda del desarrollo.

Italia es un caso de inestabilidad política de los gobiernos, sus gobiernos son efímeros, pues tienen una duración promedio de tan sólo 6 meses. México es un sistema estable, y es que desde 1932 los gobiernos se han sucedido regularmente.

Lo más importante de todo, es que en ambos países se ha pretendido, se pretende y se pretenderá lograr la consolidación de la democracia; ¿ hasta cuando se logrará ?, eso nadie lo sabe. Whitehead (11) filósofo inglés, dijo, a principios de este siglo, que la máquina de vapor y la democracia pertenecían a una edad de esperanza. "Es cierto que en la vida política de nuestra democracia se acumulan muchas dificultades, incluso muchos absurdos, pero yo no encuentro una respuesta más bella que la que un gran escritor francés como Victor Hugo dio, en el lejano 1873: "La democracia demuestra su solidez precisamente gracias a los absurdos que se han acumulado sobre ella sin aplastarla".

Si efectivamente sentimos y amamos a la democracia como forma superior de gobierno, no podemos pasar por alto sus deficiencias radicales. Alejados de cualquier partidismo oportunista y con la mejor intención de orientarnos a través de nuestra más profunda convicción, debemos exigir la total depuración de nuestros procedimientos democráticos, reanimando nuestra fe y nuestra confianza en la realización de sus más altos postulados.

Para ello, habrá necesidad de desterrar la mentira, la perfidia, el fraude, la corrupción y la cultura de la impunidad.

Esto se logrará únicamente mediante la educación del pueblo, elevando su nivel moral y creando una opinión pública fuerte, pero principalmente cuando nuestros hombres públicos actúen con desinterés, con lealtad y patriotismo. De lo contrario, seguiremos viviendo al margen de la democracia verdadera.

+ Citas Bibliográficas .

1) CANSINO, César, Democratización y Liberalización, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 14, IFE, Primera edición, México, 1997, p.13.

2) Citados por Rosa María Mirón Lince, en su Estudio Político: Elecciones y Transición Democrática en México, Estudios Políticos, 3a. Epoca, Coordinación de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1992, p.15.

3) RUÍZ Massieu, José Francisco, El Proceso Democrático de México, Primera edición, Ed Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 123.

4) CANSINO, César, op. cit., cita 1, p. 20.

5) Huntington define la "ola democratizadora" como un grupo de transiciones de regímenes no democráticos a regímenes democráticos, que ocurre en un periodo determinado y que supera significativamente a aquellas transiciones que, en sentido inverso, se presentan durante el mismo lapso. Citado por Rosa María Mirón Lince, op. cit., cita 2, p. 9.

6) PALACIO Díaz, Alejandro, Los Mecanismos del Poder, Sexta edición, B. Costa-Amie Editor, México, 1990, p. 58.

7) ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décima edición, Ed. Porrúa, S A , México, 1991, p. 80.

8) CERRONI, Umberto, Reglas y Valores en la Democracia: Estado de Derecho, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Primera edición, Alianza, México, 1991, p. 199.

9) RUÍZ Massieu, José Francisco, op. cit., cita 3, p. 176.

10) Ibid., p. 148

11) CERRONI, Umberto, op. cit., p. 196.

CONCLUSIONES

1.- Desde la antigüedad clásica encontramos sistemas democráticos, que aunque no eran precisamente como los conocemos en la actualidad, sí constituyen el origen más o menos inmediato de la democracia moderna. No puede hablarse de una democracia completa, o mejor dicho, de una democracia verdadera en la antigüedad. Su régimen social se encontraba organizado sobre la institución de la esclavitud y evidentemente los esclavos no tenían derechos políticos. Una protesta contra todo privilegio social y económico fue la Revolución Francesa. Todo adulto es ciudadano y todo adulto tiene derecho a ser nombrado para desempeñar cargos y funciones públicas. Sin embargo, desde el punto de vista ius-filosófico, la democracia y la autocracia no son sino dos formas de producción jurídica, aún cuando de la primera se debe desprender la consideración y el respeto a las garantías individuales creadas constitucionalmente. Per aún con esta idea se puede establecer de manera terminante que la democracia no se ha realizado plenamente en la historia de la humanidad. Si efectivamente sentimos y amamos la democracia, es claro que no podemos pasar por alto sus deficiencias radicales. Es necesario desterrar la demagogia, la mentira, la perfidia, el fraude, la corrupción y la cultura de la impunidad. Esto se logrará únicamente mediante la educación del pueblo y a través del fomento de la cultura democrática.

2 - La democracia no es una receta que prescriba las medidas para curar la injusticia. Es una forma de gobierno que garantiza que todos participemos en la construcción del destino de la sociedad. Para que pueda consolidarse debe encarar múltiples retos. Debe fomentar la cultura democrática y derribar el analfabetismo político. Para ello, cuenta con factores como: la división de poderes, los partidos políticos, las elecciones, la participación ciudadana y la opinión pública y, por si fuera poco, cuenta con elementos tales como la libertad, la responsabilidad, la igualdad, la tolerancia, la justicia, el pluralismo, la participación. De ahí la importancia de fomentar la formación y la consolidación de ciudadanos informados, que ejerzan con responsabilidad y autonomía de criterio sus obligaciones y sus derechos políticos.

3 - La democracia en México es una democracia joven. Es, por lo tanto, una democracia que aspira a consolidarse. Nuestro país cuenta con elementos que posibilitan el tránsito de una sociedad con rasgos tradicionales a una sociedad más moderna; sólo le hace falta ponerlos en marcha de manera honesta, auténtica, plena.

En nuestro país el movimiento democrático tiene que:

- Construir un gran acuerdo entre las fuerzas y personas comprometidas para terminar con un régimen de partido de Estado.
- Ser inflexible en el respeto irrestricto al voto.
- Terminar con el fraude electoral
- Reconocer la necesidad de respetar el disenso.
- Contemplar la participación pluricultural de los grupos étnicos que conforman la nación

4 - Italia es un Estado muy joven, ha tenido que afrontar el mayor desarrollo económico de su historia y las consecuencias políticas de profundas transformaciones sociales. Al día de hoy, se encuentra en una fase de acentuada y acelerada transición institucional. En este país, las

instituciones democráticas tienen ahora más espacio, mayor vitalidad y fuerza. No es una casualidad que la mafia y la camorra se hayan encontrado bajo acusación, ni que el terrorismo se haya destruído. Escuelas, fábricas, ciudades, se han desplegado en torno a las instituciones democráticas. Su Constitución dispone y articula los instrumentos adecuados para hacer efectiva la elección democrática pluralista, a través de la solidaridad política y la igualdad fundamental de los ciudadanos.

5 - La institución fundamental, común a todos los regímenes democráticos contemporáneos, es la elección de representantes por medio del sufragio universal. En México, no existe el sufragio efectivo, ni un régimen de Derecho a plenitud. Los poderes Legislativo y Judicial se encuentran todavía supeditados al poder Ejecutivo.

La forma presidencialista de gobierno, de nuestro país, para subsistir, tuvo de alguna manera que romper con la división de poderes que es su fundamento, lo que creó problemas insolubles constitucionalmente y ha sido semillero de luchas, acabando por convertir al Jefe del Ejecutivo en dictador. México es una autocracia disfrazada de democracia. Ha llegado la hora de corregir las deficiencias de nuestro sistema y de hacer realidad sus postulados fundamentales. A través de nuestra más profunda convicción, debemos exigir la total depuración de nuestros procedimientos democráticos. El Instituto Federal Electoral (IFE) es un paso dado en ese sentido.

6 - La creación de los partidos políticos, indispensable en la actualidad, debe ofrecer tanto en el sistema presidencialista como en el parlamentarista terreno fértil para el desarrollo amplio e integral de los mismos. Los partidos políticos son los actores principales de la democracia en Italia, pero éstos han extremado su poder hasta construir, una partidocracia. Es cierto que para la consolidación de la democracia es indispensable que existan estos entes, pero la misma será verdadera a partir de la aceptación de que todos los partidos están en condiciones de aspirar legítimamente al poder.

7.- Los pueblos de la tierra y sus hombres debemos luchar con entusiasmo, con pasión, con fe por la realización del ideal democrático. Nuestra idea de la democracia es muy amplia; expresa un proyecto de organización mundial. Avanzar en la democracia es adelantar en el fortalecimiento de cada nación y en la condición de sus hombres. Por esta razón debemos consagrar a la democracia como una fórmula jurídico-política y como un sistema de vida en constante perfeccionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Décima edición, Ed Porrúa, S A., México, 1991

AGNATI, Adriano; *La formación de las instituciones italianas*; Tercera edición, Ed. Grafica, Italia, 1992.

BACA OLAMENDI, Laura, *Diálogo y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1996.

BORJA OCHOA, Roberto, *La transición democrática en México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Primera edición, UNAM, México, 1992.

BOVERO, Michelangelo, *Los Adjetivos de la Democracia*, Colección: "Temas de la Democracia", IFE, Primera edición, México, 1995.

BOVERO, Michelangelo, *Los Desafíos Actuales de la Democracia*, Colección: "Temas de la Democracia", IFE, Primera edición, México, 1995.

BONESCHI, Marcella, *La sociedad y las instituciones en Italia*, Primera edición, Ed. Grafica, Italia, 1993.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Undécima edición, Ed. Porrúa, S A., México, 1997.

CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1995.

CANSINO, César, *Democratización y Liberalización*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1997.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1996.

CARPISO, Jorge, El presidencialismo mexicano, Tercera edición, Siglo XXI editores, México, 1978.

CERRONI, Umberto, Reglas y valores en la democracia: Estado de Derecho, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Primera edición, Alianza, México, 1991.

CISNEROS, Isidro, Tolerancia y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1996.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, Primera edición, México, 1982.

CRESPO, José Antonio, Elecciones y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1995.

DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, Los Mecanismos del Poder, B Costa-Amie Editor, México.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., La Democracia como Forma de Gobierno, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1995.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuadragésimotercera edición, Ed Porrúa, S.A., México, 1992.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, La Democracia en México, Tercera edición, Serie popular Era, México, 1980.

HOYO ARANA, José Luis, Las elecciones de 1991 y las posibilidades de transición a la democracia, Estudios Políticos, 3a. Época, Coordinación de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1992.

LECHNER, Norbert, Cultura Política y Gobernabilidad Democrática, Colección: "Temas de la Democracia", IFE, Primera edición, México, 1995.

LOAEZA, Soledad, Oposición y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1996.

MERINO, Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1995.

MIRANDA BASURTO, Angel, La Evolución de México, Vigésimasexta edición, Ed. Herrero, S.A., México, 1979.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1991, Decimosexta edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1991

VALDÉS, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1995.

VALLADO BERRÓN, Fausto, Introducción al Estudio del Derecho, Primera edición, Ed. Herrero, S.A., México, 1961.

VEGA VERA, David Manuel, El presidencialismo mexicano en la modernidad, Primera edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.

VILLA AGUILERA, Manuel, La institución presidencial: el poder de las instituciones y los espacios de la democracia, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1987.

XIRAU, Ramón, Introducción a la Historia de la Filosofía, Undécima edición, UNAM, México, 1990.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1987.

Los Valores Democráticos, Apuntes de Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1996.

El Orden Político Democrático, Apuntes de Cultura Democrática, IFE, Primera edición, México, 1996.

Questa é l'Italia, Ministero degli Affari Esteri. Touring Club Italiano, Primera edición, Milán, Italia, 1995.

Hoy en Italia, Ambasciata d'Italia in Messico.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ITALIANA. Ambasciata d'Italia in Messico.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, (Comentada), Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, 1997.