

201
213



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ABUSO DE PODER EN EL SECTOR PUBLICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

VICTORIA EUGENIA ENGELL CORTINA



MEXICO, D. F. FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

1986



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 está 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.

INDICE GENERAL

ABUSO DE PODER EN EL SECTOR PUBLICO

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

Pág.

I. Historia de Roma

a) Primer período: De la fundación de Roma a la Ley de las doce tablas.....	2
b) Segundo Período: De la Ley de las doce Tablas al fin de la República.....	5
c) Tercer Período. Del advenimiento del imperio a la Muerte de Alejandro Severo.....	6
d) Cuarto período. De la muerte de Alejandro Severo a la muerte de Justiniano.....	7

II. Historia de México.

a) Epoca colonial en México.....	9
b) Independencia en México.....	15
c) El imperio en México.....	17
d) La reforma.....	18
e) Porfirio Díaz.....	19
f) Francisco Madero.....	20
g) La revolución constitucionalista.....	21
h) El carrancismo.....	22
i) La constitución de 1917.....	22

j) El interinato de Adolfo de la Huerta..	23
k) Alvaro Obregón.....	23
l) Plutarco Elías Calles.....	24

CAPITULO 2.

ABUSO DEL PODER ENTENDIENDOSE COMO UN FENOMENO POLITICO ACTUAL.

a) Los orígenes del poder.....	27
b) Nación de poder.....	29
c) Poder político y poder no político....	33
d) El poder y el derecho.....	34
e) Poder soberano.....	36
f) Poder Público.....	37
g) Sector Público.....	41
h) Teoría de la división de poderes.....	43
i) El abuso de poder y las responsabilidades de los funcionarios públicos....	46
j) Desvío de poder y el artículo 16 constitucional.....	49
k) Poder moderador.....	51
l) La defensa de las instituciones.....	54

CAPITULO 3

FUNDAMENTO LEGAL DEL ABUSO DE PODER

a) Noción sociológica del delito.....	60
b) La Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.....	61

c) Título décimo del código penal.....	65
--	----

CAPITULO 4.

IMPACTO SOCIOLOGICO DEL ABUSO DE PODER

a) Los altos círculos.....	86
b) La elite del poder.....	92
c) La inmoralidad mayor.....	95
d) Los grupos de presión.....	100

CONCLUSIONES.....	102
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	105
-------------------	-----

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

I HISTORIA DE ROMA.

- a) Primer período. De la fundación de Roma a la Ley de las doce tablas.
- b) Segundo período. De la ley de las doce tablas al fin de la república.
- c) Tercer período. Del advenimiento del imperio a la muerte de Alejandro Severo.
- d) Cuarto Período. De la muerte de Alejandro Severo a la muerte de Justiniano.

II. HISTORIA DE MEXICO

- a) Epoca colonial.
- b) Independencia de México.
- c) El imperio en México.
- d) La reforma.
- e) Porfirio Díaz.
- f) Francisco I. Madero.
- g) La revolución constitucionalista.
- h) El carrancismo.
- i) La constitución de 1917.
- j) El interinato de Adolfo de la Huerta.
- k) Alvaro Obregón.
- l) Plutarco Elías Calles.

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

I HISTORIA DE ROMA

Después de la fundación de Roma hasta el reinado de Justiniano se pueden distinguir cuatro períodos:

- a) De la fundación de Roma a la Ley de las doce tablas (304 de Roma).
- b) De la Ley de las doce tablas al fin de la República (304 a 723 de Roma).
- c) Del advenimiento del Imperio a la muerte de Alejandro Severo (723 a 988 de Roma, o 235 de la Era Cristiana).
- d) De la muerte de Alejandro Severo a la muerte de Justiniano (225 a 565 de la Era Cristiana).

a) Primer período.

De la fundación de Roma a la Ley de las doce Tablas.

Una gran oscuridad reina acerca de los orígenes de Roma, con arreglo a las conjeturas con que la ciencia moderna ha sustituido los relatos legendarios de los historiadores y poetas latinos. Tres poblaciones concurren a su formación: una de raza latina que eran los romances que tenían por jefe a Rómulo; otro de raza sabina que eran los titinces bajo el gobierno de Tatio y por último, la raza trusca que eran

los luceres cuyo jefe lleva el título de Lucerien.(1)

La reunión de éstos tres pueblos agrupados - en tres tribus distintas y establecidos sobre las colinas que bordean la rivera izquierda del Tíber, bajo la autoridad de un rey que constituía la ciudad romana. Veamos cual ha sido su organización social y política.

Cada una de las tribus primitivas estaba dividida en diez curias, cada curia comprendía un cierto número de gentes. La gens parece haber sido una agrupación natural teniéndose por base el parentesco. Cada gens comprendía el conjunto de personas que descienden de los varones por un autor común, a la muerte del fundador de la gens sus hijos llegaban a hacerse jefes de familias distintas, más estas familias que son ramas diversas de un mismo tronco, conservan una señal de un común origen, éste es el nombre Nomen Gentilitium, llevado por todos los miembros que continúan formando parte de la misma gens.

Cada familia está colocada bajo la autoridad de un jefe pater familias, estos pater y sus descendientes que componen las gentes de las treinta curias primitivas forman la clase de los patricios, ellos constituyen una nobleza de raza y solo ellos participan del gobierno y del estado, y gozan de todos los privilegios de un ciudadano romano.

Al lado de cada familia patricia se encuen -

(1) Ob. cit. Tratado elemental de derecho romano. E. Petit. Ed. Nacional. Véase pág. 28.

tra un cierto número de personas agrupadas a título de clientes, bajo la protección del jefe que es su patrón ambos tenían obligaciones recíprocas que estaban energicamente sancionadas, el patrón o el cliente que las violaba es declarado saos y podía ser muerto impunemente.

Los plebeyos o la plebe, libres de toda unión con los patricios ocupaban en la ciudad un rango inferior, no tenían ninguna participación en el gobierno, estaba prohibida su acceso a las funciones públicas y no podrían contraer matrimonio legítimo con los patricios.

La forma de gobierno es la monarquía, pero no es una monarquía absoluta, el rey no es más que el jefe de una especie de república aristocrática donde la soberanía pertenece a los patricios que componen las curias, ellos ejercen su poder en las asambleas o comicios, el rey, es elegido vitalicio por los comicios -- que le confieren la autoridad suprema, es a la vez, el jefe del ejército que manda en tiempo de guerra, es magistrado judicial tanto en lo civil como en lo criminal y también alto sacerdote encargado del culto público.

El rey está asistido del senado, compuesto desde luego de los patres o senadores, es probable que en su origen hubiese cien o más senadores; bajo Tanquiano el Antiguo el número alcanzó a trescientos senadores.

La comita curiata comprendía los miembros de treinta curias patricios y clientes, éste constituía el poder legislativo. Procedían a la elección y a la investidura del rey, estatúa sobre la paz y la guerra, así como de las actas que interesen a la composi-

ción de las familias.

Sólo los patricios tenían la carga de los -- impuestos y del servicio militar, pero sólo participaban también de la vida política.

Tanquiano el Antiguo intenta remediar esta -- desigualdad y quiere establecer tres nuevas tribus -- compuestas de plebeyos.

Servio Tulio llegado a rey en el año de 166- de Roma, establece una nueva decisión del pueblo fundada ya no sobre el origen de los ciudadanos, sino sobre la fortuna de ellos, comprendiendo el conjunto de la población. (2)

Los plebeyos fueron llamados a concurrir -- con los patricios al servicio militar, al pago del impuesto, así como permanecer en las asambleas; los comicios por centurias.

b) Segundo período.

De la ley de las doce Tablas el fin de la República.

Después del año 309 el tribuno canuleyo obtiene tres largos debates de voto de la Ley canuleyilá -- que permite el legítimo matrimonio entre patricios y plebeyos.

Hacia la misma época los patricios comprenden que no podían impedir por más tiempo a los plebeyos el acceso a la más alta magistratura, el consulado. Por consecuencia de éstos cambios la composición

(2) Ibidem. Tratado elemental de derecho romano. E. - Petit. Véase pág. 32.

del senado fué modificada, resulta que los plébeos - el día que tuvieron acceso a las magistraturas llegaron al senado y no tardaron en figurar en él por mayoría. (3)

c) Tercer período

Del advenimiento del imperio a la muerte de Alejandro Severo.

A principios del siglo XXIII la constitución republicana de Roma es reemplazada por una monarquía absoluta.

Después de la batalla de Actium quedó como único señor Octavio quien reúne en sus manos todos los poderes, después de haber tomado todos los títulos de Superator y de Augustus se hace conceder sucesivamente por el pueblo y por el senado, el poder consular que le da al mundo de todos los ejércitos del imperio; la potestad tiburciana que hace su persona inviolable y le otorga el derecho de voto sobre todos los magistrados; la potestad sensorial que le permite completar el senado y proceder a su depuración y por último, el poder religioso, del modo que tenían los reyes en tiempos pasados. Por otra parte, ninguno de los antiguas magistraturas fué suprimida y existen como en tiempo de la república los cónsules pretores y tribunos compañeros del emperador.

Después de Augusto, sus sucesores reciben los mismos poderes, no por concesiones sucesivas sino de una sola vez, por efecto de una ley renovada a ca-

(3) Ibidem. Tratado de derecho romano. E. Petit. Véase pág. 39.

da advenimiento y denominada Ley regia o ley de imperio, entre otros privilegios esta ley otorgaba al emperador el derecho de hacer todo lo que él juzgara -- útil para bien del estado, es decir, el poder absoluto.

d) Cuarto período.

De la muerte de Alejandro Severo a la muerte de Justiniano.

Después de la muerte de Alejandro Severo comienza el período del bajo imperio que se entiende -- hasta el reinado de Justiniano. Las guerras civiles, -- las luchas de los pretendientes al trono, las invasiones de los bárbaros, acaban poco a poco con la organización de la sociedad romana. En la multitud de emperadores que sucede durante tres siglos, hay algunos -- que por su habilidad y firmeza, detienen un instante -- éste lento trabajo de disolución y dan al imperio una apariencia de solidez pero no por ello estaba menos -- condenado a parecer.

Con Constantino, la unidad del imperio no podía subsistir largo tiempo, después de la muerte de -- Teodosio I, se divide el imperio en el de occidente -- y en el de oriente. El imperio de occidente desaparece en 476 invadido por los bárbaros y el de oriente, -- estrechado cada día por sus ataques, vuelve a encontrar en 535 con Justiniano, algunos años de prosperidad. Gracias al mérito de sus generales, este príncipe conquista Italia y Africa y reúne por última vez, -- bajo su dominación la mayor parte de las antiguas posesiones romanas. Pero pronto la Italia vuelve a -- caer en poder de los bárbaros y después de la muerte-

de Justiniano el imperio de oriente no es más que un imperio griego.

En Roma en todos sus períodos detectamos un fenómeno social de mucha importancia; la esclavitud, que es la condición de las personas que están bajo la propiedad de un dueño en rigor, en todos los pueblos antiguos esta institución fue considerada como derecho de gentes. Era un elemento esencial de las sociedades antiguas. Los grandes filósofos aceptaban este principio como necesario y natural. (4)

La esclavitud nació de la guerra en los pueblos primitivos; el enemigo no tenía ningún derecho y el vencedor podía apropiarse lo mismo de la persona, que de los bienes del vencido. Los prisioneros eran condenados a muerte, con frecuencia después de celebradas a su visita, las fiestas del triunfo, aunque el interés del vencedor los hacía también esclavos.

Seguían una tradición fundada en la equidad y admitida en el derecho, el prisionero deja de ser esclavo cuando escapa y vuelve al hogar. El esclavo no tenía ningún derecho político ni civil, era considerado como una cosa.

Sólo el juez, después de tomar decisiones,-- podía reprimir lo que había sido más odioso; los abusos del poder del dueño para con el esclavo, resultando que aquel que mata a su esclavo es tratado como criminal, y si algún amo se mostrara demasiado cruel con sus esclavos, el magistrado puede obligarlo a venderlo.

(4) Ibidem. Tratado elemental de derecho romano. E. Petit. Véase pág. 76.

Todo lo que el esclavo tiene o adquiere, pertenece al amo; el esclavo no puede tener nada en propiedad. Es verdad que en buena hora se introdujo la costumbre de dejar un peculio al esclavo, es decir, algunos bienes cuya administración le dejaban con lo cual podía sostener el comercio quedando libre para aumentar sus beneficios, el dueño que lo había constituido conservaba siempre la propiedad con derecho a retenerlo a su capricho cuando liberaba al esclavo.

II HISTORIA DE MEXICO.

a) Epoca colonial en México

Hacia 1550, a una generación de la conquista de México, se levantaba sobre las ruinas de la civilización indígena un estado colonial, la creación de este nuevo orden político se vió obstaculizado por disputas ocasionales y la consabida lucha por el poder.
(5)

Los colonizadores pretendieron formar una clase que transmitiera sus riquezas y privilegios en forma hereditaria, la corona frustró estas tendencias feudales por medio de la expropiación y de la centralización del poder en un gobierno virreinal. Los colonizadores deseaban controlar el trabajo del indio y la corona se empeñaba en conservar la libertad del indígena y la integridad de sus tierras comunales.

En esta lucha los defensores del indio fueron los frailes mendicantes de las órdenes dominicas y agustinas. La corona y los frailes se aliaron en -

(5) Ob. cit. Arquitectura mexicana del siglo XVI. George Kubler. Fondo de cultura económica. Véase pag. 13.

contra de los intereses civiles. Aún cuando los frailes disfrutaban concesiones de la corona y recibían el apoyo de los encomendadores quienes tenían la obligación de sostener las funciones religiosas de su jurisdicción.

La verdadera fuente de poder de los mendicantes, no se apoyaba en la ayuda financiera sino en los privilegios autócratas acordados por el patronato real de la iglesia en América. El poder ilimitado de los misioneros llegaba hasta donde su capacidad física se los permitía.

Hacia 1555 el consejo municipal de la Ciudad de México presentó quejas ante el rey por la usurpación de la autoridad civil llevaba a cabo por los franciscanos quienes intervenían con las autoridades aplicando la justicia con sus manos.

Gobierno y Administración en la época colonial:

Al producirse los descubrimientos colombianos el proceso de la tecnificación de la vieja burocracia medieval estaba en plena etapa ascendente.

La recepción del derecho romano justinianeo y el gran desarrollo económico y social de las ciudades habían ya dado frutos sazonados: los burgueses letrados compartían con los nobles las altas tareas de la administración y del gobierno. La monarquía apoyada en esta nueva burocracia con formación profesional y orgánicamente organizada había librado batalla victoriosa con los viejos poderes tradicionales. La antigua nobleza indómita y rural, se había convertido en-

una realidad institucional al cesarismo doctrinario-- de los romanitos en un nuevo tipo de estado. El estado nación había logrado desplazar el estado señorial. En el orden económico se habían cumplido las premisas según Weber del moderno estado capitalista. (6)

La pugna entre los intereses privados de los conquistadores y el interés político de la corona había de estallar con violencia tan pronto como el estado español quisiera acentuar su presencia en los territorios conquistados.

Los reyes trataron de reivindicar los atributos esenciales de la soberanía que en buena parte habían caído en manos de los descubridores y sus descendientes.

Los monarcas españoles sólo pudieron alcanzar la victoria por que contaron con el apoyo de una doctrina, y con los servicios eficaces de una burocracia que había logrado solidez en el proceso histórico de una tecnificación jurídica.

Es sabido que en España fué considerada la misma regalía de la corona la previsión de toda clase de oficios públicos. Tuvieron por tanto los reyes amplia facultad para nombrar en cada caso a quien considerasen oportuno.

La persistencia de un sistema en el cual imperó la voluntad de un rey, determinada en ocasiones por el simple capricho personal o por los intereses -

(6) Ob. cit. El Estado español en las indias. J.M. - Ots Capdequi. Fondo de cultura económica. Véase - pág. 47.

pecuniarios, en orden a la provisión de los oficios-- públicos no significó sin embargo que el hacer los diferentes nombramientos dejara de tomarse en cuenta -- cuando la naturaleza del cargo así lo requería, la capacidad profesional del presente funcionario.

Los reyes de España, de todas las españas y- de todas sus dominios en América, tuvieron plena conciencia lo mismo cuando se trataba de un Felipe II -- que de un Carlos II ET Hechizado de todo lo que signifi- caba o podía significar el tener en sus manos ese po- der enorme de la burocracia.

No podían aspirar a un poder por su voluntad personal de una manera caprichosa y voluntario; la -- ley siempre era la ley, aún cuando doctrinalmente es- tuviera en sus manos sustituir una ley por otra y re- mover a los miembros del consejo.

En lo que se refiere a estos territorios de- América, hicieron más imperios a la implantación de -- un sistema semejante. Si de un lado se concedieron a virreyes, presidentes y gobernadores independientes, -- amplísimas atribuciones, se recortaron por otro lado- estas atribuciones por medio de instrucciones muy mi- nuciosas a las cuales debían ajustarse estrictamente- en el desempeño de sus cargos. La obligación de infor- mar a la corona con meticulosidad excesiva se impuso- como deber ineludible a todas las autoridades colonia- les; de alguna significación se debía de informar, -- virtualmente sobre todo, sobre las distintas ramas de la real hacienda sobre actos de gobierno y administra- ción. Virreyes y presidentes, audiencias y gobernado- res vieron limitada en una buena parte sus activida -

des político administrativas al simple ejercicio de - funciones meramente ejecutivas. Junto a este agobian- te deber informativo, la figura jurídica de la real - confirmación de indios, y ventas y composiciones - - de tierras valdías, raro era el acto jurídico de algu- na significación que no necesitase de la confirmación del rey para tener plena validez, su otorgamiento o - designación no se hacía de manera ordinaria sino que- se estudiaba a fondo los autos que el efecto se remi- tían al consejero.

El equilibrio de poderes entre más autorida- des y otras condicionó principalmente las relaciones- entre virreyes y audiencias, tanto en la doctrina co- mo en la realidad de la vida institucional.

La real audiencia fué la pieza fundamental - sobre lo que descansó toda la monarquía burocrática o el estado español en los territorios conquistados.

A los adelantados gobernadores en la etapa - inicial de los descubrimientos fué confiado el gobier- no de los nuevos territorios incorporados a la corona de castilla a los jefes de las expediciones descubri- doras mismos que ostentaron el título de adelantado, - vieja palabra castellana de origen medieval con la - cual se designaba al funcionario que ejercía el mando más con un carácter militar que civil.

En las indias se hace difícil puntualizar - las atribuciones peculiares de los adelantados, por - que de ordinario todo adelantado era al propio tiempo gobernar. Con un carácter o con otro, se les va ejer- ciendo el gobierno político y administrativo con fa- cultades también de naturaleza militar y jurisdiccio-

nal, el cargo tuvo un carácter vitalicio y en ocasiones hereditario.

Después de los fracasos políticos de Colón y del período de gobierno de fray Nicolás de Orando, - cuando ejercía el gobierno de la española el hijo del descubridor, don Diego Colón, para hacer frente a la mayor complejidad de la vida pública en los territorios recientemente descubiertos, se creó en 1511 la primera audiencia de Santo Domingo. (7)

Las audiencias de indias tuvieron como modelo las reales audiencias y cancillerías de Valladolid y Granada. Fueron fundamentalmente órganos corporativos de la administración de justicia pero ejercieron al mismo tiempo funciones de gobierno muy importantes, que en España no llegaron a desempeñar nunca, controlaron en buena parte las altas funciones de gobierno de los propios virreyes. En el siglo XVII dependían del virreynato de Nueva España las audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guadalajara.

La institución del virreynato tuvo en las Indias, desde el primer momento de su creación, un carácter meramente estatal, aun cuando a Colón se le concedió este título esta concesión tuvo solamente un valor meramente honorífico.

Fueron los primeros virreyes, como encarnación suprema del estado español en las Indias, altosfuncionarios que gozaban de un complejo de atribucio-

(7) Ibidem. El estado español en las indias. J.M. Ots Capdequi. Véase pág. 56.

nes hasta entonces nunca igualadas. La inmensidad de las distancias y la urgencia de los múltiples problemas a resolver, obligaban a los virreyes a decidir por sí y ante sí en muchos casos, sin plantear siquiera la cuestión a los altos organismos del gobierno radicados en España.

El nombramiento de los virreyes fué vitalicio en los primeros tiempos, luego se fijó el plazo de tres años que gradualmente llegó hasta cinco años. La amplitud de poderes de los primeros virreyes, se fue limitando poco a poco, de un lado por la obligación que se les impuso de informar a los monarcas de todas sus actividades de gobierno con detallado por menor, y de otro, por la minuciosidad reglamentaria con que se legislaba desde España. La autoridad y poderes del virrey eran de gobernador, capitán general, presidente de la audiencia, superintendente de la real hacienda y vicepetrón de la iglesia.

b) Independencia de México.

Cuando las ideas llegan a formarse en un pueblo y están de acuerdo con el derecho y el progreso, jamás pueden destruirse. Así es que la revolución sofofocada en Valladolid se hizo de nuevos prosélitos en San Miguel el Grande y en Querétaro, donde se formalizó una junta de patriotas. A las doce horas del día 16 de Septiembre de 1810 salió Hidalgo por San Miguel a donde llegó en la noche, y al pasar por el pueblo de Atotonilco, viendo en la sacristía un lienzo en el que estaba pintada una imagen de la Virgen de Guadalupe, la tomó por bandera y la entregó a la mu--

chedumbre. (8)

Viendo pues que la multitud del pueblo no les inspiraba confianza, acordaron los españoles, defenderse en la Alóndiga de Granaditas, por lo que el 24 de Septiembre en la noche, se trasladó la tropa y los vecinos armados guardando ahí todos los caudales que ascendieron a tres millones de pesos.

El día 28 de septiembre a las once de la mañana se presentaron los parlamentarios Abasolo y Casmargo a íntima rendición, y a la una de la tarde se presentaron las tropas independientes, comenzando el combate.

Un muchacho llamado Pípila, arrastrándose con una losa encima, llegó hasta ponerle fuego a la puerta de la Alóndiga, con lo que aumentó la consternación de los españoles.

El señor don Manuel Abad y Quiapo, obispo electo de Michoacan, publicó un edicto el 24 de septiembre, excomulgando nominalmente el cura Hidalgo y amenazando con igual pena a todos los que lo siguieron. Al mismo tiempo Hidalgo en Guanajuato, hizo que se decretara la abolición de la esclavitud.

Así llegaron los independientes hasta México cuando el 21 de Marzo de 1811 fueron aprehendidos, fueron procesados militarmente y sin oírlos en defensa, fueron condenados a muerte. El cura Hidalgo fue fusilado en su prisión el 30 de julio de 1811, Aldama y Jiménez el día 26 del mismo mes y en diferentes días, más de cuarenta caudillos.

(9) Ob. cit. Compendio de historia de México. Luis Perez Verdía, Librería Bourdet. Véase pág. 264.

Importante es nombrar al señor José María Morelos y Pavón quien continuó las heroicas campañas de la independencia: mismo que fué muerto sufriendo un rudo golpe en la causa revolucionaria.

Agustín de Iturbide proclamó el plan de independencia llamado Plan de Iguala, en él se estableció la absoluta independencia del reino con un gobierno monárquico templado, por una constitución con la religión católica, apostólica y romana y se designaba para ocupar el trono mexicano a Fernando VII, que en caso de no admitir debería sustituirse como mejor pareciese.

Iturbide después de una conferencia con el virrey O'donojú se firmó el 24 de agosto de 1821 los tratados de Córdoba en lo que se reconocía la independencia de México y se aprobaba con ligeros cambios el Plan de Iguala.

Se instaló la junta provisional gubernativa, compuesta de 34 personas, la cual después de decretar el acta de independencia del imperio mexicano, se nombró a Iturbide como presidente, quedando así consumada la independencia nacional.

c) El Imperio en México.

El 12 de Julio de 1864, entró Maximiliano a la capital en medio de grandes festejos de un público acostumbrado a aplaudir un éxito sin importarle las máscaras. Meximiliano llamaba su gobierno una monarquía democrática, en el año de 1865 se vió consolidado el imperio, mientras tanto Juárez que había sido lanzado a la frontera del norte, comenzó a recibir auxilio de los norteamericanos.

En 1866 vió crecer Maximiliano la revolución por el norte, los generales de la reacción, Miramón, Márquez y Mejía, apoyaron al emperador, los imperialistas se habían quedado sin el amparo de las tropas francesas, mientras los liberales contaban con el apoyo del país del norte. Después de un juicio que fué una farsa, Maximiliano, Miramón y Mejía fueron fusilados con menosprecio de la opinión más generosa del país.

d) La reforma.

La revolución llamada de reforma se inicia el 10. de marzo de 1854 con la proclamación del Plan de Ayutla que desconocía a Santa Anna, creaba un gobierno provisional y convocaba una asamblea constituyente.

Gómez Farías, que se había comprometido a destruir la iglesia, no era un libre pensador, como se decía entonces era o se creía, católico. Poco después Gómez Farías ayudó al gobierno conservador como el de Paredes Arrillaga.

La iglesia mexicana era muy rica, como que ella había construído en tres siglos la labor civilizadora todo lo que en su trayectoria significaba progreso, fraternidad, humanidad y belleza en nuestro territorio, estaba en manos de la iglesia.

La reforma debió limitarse a lo justo, debió impedir que la iglesia exigiese con coacción civil en valor de su servicio y después de garantizar los derechos de los no católicos, debió reconocer que, siendo católico la mayoría del pueblo, la iglesia debía con-

conservar su carácter de iglesia nacional..

e) Porfirio Díaz.

La tiranía de Santa Anna encontró en Oaxaca la vieja resistencia de la casta española contra los abusos del poder público, el trato no era allá reservado según el temperamento indígena sino llano y afable de la vieja usanza castiza. En este medio refinado y reacio plasmó su carácter Porfirio Díaz.

Más mexicano que Juárez, también tiene Porfirio Díaz ventajas sobre Santa Anna, el bajo criollo - desleal. Santa Anna era en todo un rufián, Porfirio Díaz sentía la repugnancia al robo, Díaz dejó que sus amigos robaran, pero la codicia no fué nunca en él, - pasión dominante. Díaz se puso de manera más ignorante y servil, al servicio del capitalismo extranjero, - que la usó de gendarme y de guardián de sus propias - fechorías. Y así, bajo el gobierno de Porfirio Díaz - toda una nación fué despojada de sus tierras, de sus aguas, de su petróleo, de sus minas y de su porvenir.

Bajo Porfirio Díaz la iglesia vuelve a adquirir bienes; los conventos vuelven a establecerse y en este aspecto México vuelve a tener las condiciones de la vida civilizada.

La no reelección había sido la bandera de - Porfirio Díaz, por tal se vino la necesidad bajo un - sufragio falso a elegir a un amigo de este llamado - Manuel González, mismo que se dedicó a saquear el tesoro público y a mal administrar al país cambiando la constitución en lo que se refiere a la no reelección, por tanto el pueblo, cansado de esto, acepta la reelección

ción del señor Porfirio Díaz. En 1844 tomó el mando - que ya no abandonaría sino hasta mayo de 1911.

En la época de Díaz el jornalero y el trabajador manual estaban privados del derecho de asociación, quedando éstos a merced de toda clase de abusos, para toda esta gente, la emigración representaba una liberación.

Todo el petróleo del país pasó a manos de - los ingleses y norteamericanos, reservándose para el país una participación nominal. En materia de tierras hubo injusticias tan grandes que determinó rebeliones como la del Yaqui en Sonora.

El recurso de los tribunales era nulo, además por lo dispendioso de los litigios porque la suprema corte de justicia, los juzgados de primera y segunda instancia dependían directamente del dictador. - La tierra pasó cada vez de menos manos y así en todos las órdenes, el privilegio imperaba el medio del abuso más vil.

f) Francisco Madero.

Lo cierto es que Madero rompió una tradición, pero no logró crear una nueva. Con él nace y se extingue la esperanza de que aparezca un México dirigido - por el espíritu, gobernado por la inteligencia al servicio del patriotismo. Los antecedentes de Francisco Madero son distintos a los de los presidentes anteriores, ni general ni licenciado de su tiempo, su educación es de hombre de empresa, Madero fue muerto junto con Pino Suárez el 22 de Febrero de 1913; fue mandado

matar por Victoriano Huerta. (9)

g) La revolución constitucionalista.

Los jefes maderistas que conservaban el mando de las fuerzas auxiliares, fueron los primeros en desconocer a Huerta, Venustiano Carranza no obstante haber sido porfirista, se puso del lado del pueblo desconociendo a Huerta.

El 2 de Marzo de 1913 publicó Carranza el -- Plan de Guadalupe, esto significaba únicamente que la nación había hallado un jefe, que la revolución ven -- gándose, se había unificado en torno a una autoridad -- legítima, el alma del movimiento seguía siendo Madero. El gobierno de Huerta no resistía entonces la marea -- del descontento público.

Carranza en la capital de Sonora, estableció el gobierno constitucionalista, Los grupos en armas -- se integraron en tres columnas, la de Obregón en occi -- dente, la de Francisco Villa en Chihuahua y el centro, y la de don Pablo González en Nuevo León y Tamaulipas.

Estados Unidos negó a Huerta como presidente, el general Villa que solo se había creado un ejército derrotó a los huertistas en Torreón y en Zacatecas y resolvió la situación con sus victorias aplastantes. -- Victoriano Huerta vencido militarmente, huyó sin honra pretendiendo crear un sucesor a la persona del Li -- cenciado Carvajal.

(9) Ob. Cit. Breve Historia de México. José Vasconce -- los. Ed. Porrúa. Véase pag. 523.

Carranza consumó la entrada victoriosa a la capital en Julio de 1914, su título era de primer jefe constitucionalista, pero sus funciones eran las de presidente provisional.

h) El carransismo.

Nunca la administración se había identificado con la persona del jefe de gobierno en forma tan rigurosa, y no por que fuese Carranza hombre de extraordinaria capacidad, sino porque el ansia del mando, la envidia de subordinados más capaces, lo llevaban a intervenir en la nimiedad de los detalles con perjuicio de despacho. Desde un principio la ineptitud de Carranza motivó a que la revolución no tuviese programa fijo.

En la región del sur, dominada por Zapata, sustraído de todo a la autoridad de Carranza seguían la palabra del llamado Plan de Ayala réplica del Plan de San Luis Potosí expedida por Madero.

Los carransistas tenían por mira restablecer el imperio de la constitución vigente que era la del 57, pero precisamente lo que hizo Carranza fué salirse de esta constitución prorrogando indefinidamente su mando como primer jefe. Las únicas fuerzas leales en el mando de Carranza son las del general Pablo González porque Villa, Zapata y Obregón, lo desconocen viéndose así la división de los diferentes bandos.

i) La constitución de 1917.

La legislación importante del régimen carransista, es la de la nueva constitución que se promulgó

en Querétaro el 5 de Febrero de 1917. En lo político- la nueva constitución conserva las garantías del hombre contenidas en la constitución de 1857. En lo que se refiere el poder ejecutivo las facultades se aumentan hasta convertir al presidente en un dictador de derecho.

j) El interinato de Adolfo de la Huerta.

Antes de que Carranza pereciera en su fuga, los alzados de Sonora legalizaron su movimiento poniendo bajo la dirección del gobernador local Adolfo de la Huerta como presidente interino constitucional. Obregón hizo su entrada a la capital al frente de las fuerzas que se habían rebelado en el sur, todo no fué sino un cuartelazo en grande que por una vez coincidía con los anhelos de la población dispuesta a ensayar cualquier cosa con tal de ver prescrito y escarmentado el carransismo.

Huerta era un hombre honorable y capaz, al llegarse las elecciones y tomar la posesión Obregón, casi no se modificó el personal de secretarios de estado que colaboraban con Adolfo de la Huerta.

k) Alvaro Obregón.

Los primeros años del gobierno de Alvaro Obregón determinaron progreso notorio de las actividades del país. Se empezaron a construir las carreteras de Puebla y Acapulco, hubo cierto respeto hacia las actividades públicas y si se cometieron asesinatos políticos bochornosos como el del general Francisco Villa y el del general Lucio Blanco, lo más probable es que Obregón no interviniese en ellos, pues era Calles

quien aspiraba a la presidencia y deseaba deshacerse de rivales.

Viendo Obregón los problemas que se habían suscitado por la reelección, optó por lanzar como candidato a Plutarco Elías Calles, mismo que fué ministro en su régimen y del cual no se sabía ni su procedencia ni su capacidad para gobernar.

Obregón se sostuvo por más de tres años sin el reconocimiento de Washington, y como el país estaba contento con su gobierno no procedieron las rebeliones organizadas en Estados Unidos, pero en cuanto Obregón se divorció del pueblo al apoyar a Plutarco Elías Calles, se hizo impopular y por tanto, no pudo sostenerse sin el apoyo de los norteamericanos y aquí fué donde Estados Unidos se desquitó imponiendo condiciones favorables a sus intereses.

1) Plutarco Elías Calles.

Inició su régimen de asesinatos el 10. de Diciembre de 1924, Obregón entregó el mando a Calles con el fin de gobernar bajo interpósita persona, Calles sería la sombra del mando de Obregón quien volvió a nombrar a su gabinete.

Calles se volvió contra la iglesia, expulsó a los clérigos españoles. La embajada americana protestó por la inhumanidad del caso y porque entre los expulsados había uno que otro norteamericano, las escuelas particulares en donde se enseñaba religión católica, fueron clausuradas, los párrocos fueron res-tringidos dejando comarcas enteras sin párroco. Al grito de "Viva Cristo Rey", campesinos mal armados se pronunciaron contra la dictadura callista, el protes-

tantismo volvió a ser como en los días de Carranza la orientación dominante.

Cuando los atropellos generalizados llegaron a herir a los norteamericanos, empezó en Washington - el cruce de notas que engañó al continente pues en - ellos aparecía Calles como el defensor de la sobera - nía.

No reconociendo la ley de la propiedad absoluta, dejando el derecho de la propiedad convertido - en una tendencia subordinada al bien público y estando encargado de interpretar el bien público un gobierno en el que se turnan los dictadores záfiro, resulta que todo mundo puede ser expropiado, menos quien - cuenta con apoyos gubernamentales o supergubernamentales, es decir, la protección de las embajadas extranjeras.

Para enriquecerse en persona y para contentar a sus amigos ávidos, inició Calles una serie de - ocupaciones de tierras y expropiaciones que determina ron un verdadero pánico.

Al final del gobierno callista solamente el - 5% de la población rural había recibido en repartos - agrarios 264%. Únicamente un 4% del area total de la - república, había pasado a pequeños propietarios parti culares, compárese estas cifras con la parte caída en manos de extranjeros y se comprenderá el fracaso de - la revolución agrariata, se entenderá también el por - qué de la tolerancia y aún la simpatía que ha encon - trado Calles entre ciertos sectores de la población - norteamericana. (10)

(10) Ibidem. Breve historia de México. José Vasconce - los. Véase pag. 606.

C A P I T U L O 2. ABUSO DEL PODER ENTENDIENDOSE
COMO UN FENOMENO POLITICO
ACTUAL.

- a) Los orígenes del poder.
- b) Noción de poder.
- c) Poder político y poder no político.
- d) El poder y el derecho.
- e) Poder soberano.
- f) Poder público.
- g) Sector público.
- h) Teoría de la división de poderes.
- i) El abuso de poder y las responsabilidades de los funcionarios públicos.
- j) Desvío de poder y el artículo 16 Constitucional.
- k) Poder moderador.
- l) La defensa de las instituciones.

C A P I T U L O 2. ABUSO DE PODER ENTENDIENDOSE COMO UN FENOMENO POLITICO ACTUAL.

A) Los orígenes del poder.

A los elementos monárquicos y religiosos se les oye hablar del derecho divino de los reyes, explicando que el poder es conferido por Dios al rey de una manera personal y directa. Ello es una tremenda equivocación que hoy nadie se atreve a sostener sino los muy reaccionarios.

Los buenos tratadistas católicos, empezando por Santo Tomás, no defienden ya semejante herejía - porque si una persona recibiera de Dios el don de mando, por transmisión inmediata, participaría de su omni potencia y de su infabilidad, habría que pasar por cuanto hiciese y dijese, sus órdenes se harían indiscutibles y las cosas de la tierra tendrían una esencia divina con olvido absoluto de la libertad y la responsabilidad que son atributos y ligaduras del ser humano .. (1)

San Pablo decía que todo poder viene de Dios, no quiso significarse otra cosa sino que las sociedades, para estar debidamente organizadas, necesitan obedecer una norma de derecho y una ley de mando y que Dios es quien impone este criterio como fundamento de la sociedad civil; pero que son los hombres quienes determinan cuales han de ser los órganos de esas potestades y ellos, por consiguiente eligen libérrima mente los sistemas de gobierno de su agrado y deciden quienes son las personas en que el poder se ha de en-

(1) Ob. cit. Nociones de derecho político. Angel Osorio Colección oro atlántida de la cultura general. Véase pag. 36

car. (2)

En conclusión, la inspiración del poder viene de Dios, pero que los hombres que lo ejercen no reciben de Dios contacto ni inspiración de ningún género.

Aclarado y apartado ya este concepto de derecho divino, fijémonos en si el poder puede tener alguna fuente de razón natural. Y efectivamente lo puede tener, como ocurre con la ley de la sangre. Así sucede en las monarquías de derecho hereditario. El rey es rey sencillamente porque es hijo de su padre.

Esa razón parece bastante débil pues el que un hombre haya sido engendrado por otro no supone en él condiciones de carácter ni de capacidad para ejercer el mando.

La mayoría de los reyes hereditarios suelen estar un poco inclinados al poder personal contra el cual no hay otro remedio sino la revolución y el destronamiento. Más esta punible tendencia suele ser contrarrestada por los políticos, cuando éstos saben cumplir con su deber y enfrentan a los monarcas dentro del límite de sus potestades que son, reinar y no gobernar.

La verdadera fuente del poder es el sufragio. Si la sociedad recibió de Dios el encargo de organizarse civilmente, ella toda ella, es quien ha de elegir sus rectores, mediante sufragio universal, categorico, directo y secreto.

(2) Ibidem. Nociones de derecho político. Angel Osorio. Véase pag. 38.

Antiguamente sólo votaban los que gozaban de determinada renta o pagaban cierta contribución. Es - decir, los más o menos ricos. El jornalero y el nece - sitado no tenían voto; esto significaba una política - de clase lo cual es atentatorio a la igualdad nativa - de todos los hombres.

En muchas partes se emplea el sufragio uni - versal para elegir a los gobernantes. Es una grave - equivocación. La función del sufragio sirve para de - signar y elegir a los que han de representar una ten - dencia, un criterio, una orientación; por ejemplo, ser socialista e individualista, querer la paz o la gue - rra. Se eligen los anchos caminos de la vida y quie - nes han de representar un pensamiento o una inspira - ción, más el ejercicio de las funciones públicas es - cosa enteramente distinta. Para ser ministro, goberna - dor o juez, son necesarias determinadas condiciones - de competencia, de carácter y hasta de salud. El pue - blo buscará así a sus funcionarios, pero lo hará de un modo indirecto, a través de una disposición legal dic - tada por sus representantes.

Queda por hacer una última observación rela - tiva al jefe del estado. En unos países lo eligen las cámaras legislativas, en otros lo eligen mediante su - fragio universal; los dos sistemas tienen sus venta - jas y sus inconvenientes, pero son igualmente admi - sibles.

b) Noción de poder.

La noción de Duguit es que los gobernantes - son todos los que dan órdenes y los que son material - mente obedecidos, todo el mundo es a la vez gobernan - te y gobernado, salvo el presidente de la república,-

en lo alto de la jerarquía; porque todo el mundo recibe órdenes y las da. (3)

Se habla de poder cada vez que una relación humana es desigualitaria, cada vez que un individuo puede obligar a otro a someterse. El poder se encuentra en todas partes y en todas las instituciones que tienen un carácter político. Debe efectuarse una distinción fundamental, entre poderío material y el poder. El poderío reposa solamente en la posibilidad de coaccionar a otro; y el poder se basa, además en la creencia del coaccionado de que es legítimo aceptar la coacción.

El poderío es la ley del más fuerte que puede constreñir el más débil e inclinarse. El poderío es omnipresente, ya que resulta de la desigualdad de fuerzas. Cuando se habla de fuerza y de coacción material, no se trata sólo de fuerza política, sino también de fuerza económica. La fuerza física, es un elemento esencial del poderío. Cuando el más musculoso tome la dirección de una banda de granujas se manifiesta el fenómeno más elemental de poderío.

En los estados modernos, la policía y el ejército que son medios organizados de coacción física, tienen siempre un papel esencial como fundamento del poder político en tanto este se basa en el poderío material.

La fuerza económica, está muy próxima a la

(3) Ob. cit. Instituciones políticas y derecho constitucional. Maurice Douverger. Colección Demos. Ed. Ariel. Véase pag. 26.

coacción física. El que puede privar a un hombre de su sustancia, consigue fácilmente que lo obedezca, la autoridad de los patronos se da esencialmente en este tipo de poder.

Se constata por otra parte que el poder político y el poder económico están estrechamente ligados; en general en las diferentes épocas de la historia la clase que posee los medios de producción y la riqueza ejerce la autoridad política y detenta el gobierno. - El feudalismo colocaba al estado en manos de los propietarios de la tierra, en una época en que la tierra era la fuente de riqueza esencial. En el siglo XIX, - Carlos Marx pudo describir al estado como un instrumento de dominación de la burguesía industrial y mercantil, en el momento en que la industria y el comercio constituían la base de riqueza, las libertades políticas oficialmente reconocidas a todos los ciudadanos, eran más formales que reales para aquellos que no tenían los medios económicos de ejercerlas.

Las técnicas de encuadramiento de los hombres en el seno de organizaciones colectivas, conducen a formas de coacción más sutiles, más disimuladas, pero muy fuertes; las estructuras del ejército que mantienen a los soldados en la disciplina, las desiertas ordenes religiosas o desiertas sociedades secretas, han precedido en este campo a las grandes organizaciones de las masas modernas.

Al encuadrar a los individuos, en sistemas de jerarquías entrecruzadas, al repartir a los miembros, de cada organización en grupos de base muy coherentes y reducidos, al colocarlos bajo el estrecho --

control de un círculo interior de jefes cooptados y disciplinados, al someterlos a una formación ideológica rigurosa y profunda, se puede tener un poderío muy constructivo sobre grandes masas humanas; pues ciertamente el aspecto ideológico hace que no se trate solamente del poderío, sino también de creencias que se intentan desarrollar sistemáticamente.

El poder aparece cuando los que obedecen creen, además que es normal que ellos obedezcan, que esto es bueno, justo y legítimo. Así el poder comprende dos elementos: la coacción material y la creencia de que esa coacción está bien fundada.

La creencia en la necesidad de poder existe cuando la realidad social, tal y como es percibida directamente por los hombres, contiene en sí misma la idea de jefe y autoridad. En la sociedad el poder aparece como un fenómeno tan natural como el agua, la idea de que se puede vivir sin jefes parece absurda, al menos a primera vista porque se vive en todas partes con jefes.

Las ideologías de la legitimidad consisten en la existencia de un poder el cual se debe obediencia, pareciendo tan normal que cada sociedad se forma ideas particulares sobre la naturaleza y las modalidades del poder y la obediencia. Tiende a definir un poder legítimo que rechaza los otros como ilegítimo y no son, por tanto, verdaderos poderes, sino solamente poderíos apoyados en la coacción. La noción de legitimidad es pues uno de los elementos fundamentales del poder.

No existe poder legítimo en sí, sino solamente los poderes que se consideran legítimos para que -

ellos que creen que el poder debe reposar en la elección popular.

c) Poder político y poder no político.

Para Duguit todo poder es político, los gobernantes son tanto los patrones de una empresa, los jefes de una iglesia, los dirigentes de una asociación. Esta concepción es compartida por muchos sociólogos que consideran la ciencia o sociología política, como la ciencia del poder en general, pero otros sociólogos definen una concepción según la cual sólo el poder ejercido por los gobernantes del estado es un poder político; la ciencia o sociología política es entonces, la ciencia del estado. (4)

La ciencia política o ciencia del estado, es el estudio de la sociedad nacional de las otras sociedades, es sugerir implícitamente que el poder en el estado y la sociedad nacional tienen otra naturaleza que en los otros grupos humanos. Es la teoría nacida en el estado mismo, a fines de la edad media; el estado sería una especie de sociedad perfecta que no depende de ninguna otra y que domina a las demás, sería así, soberana. Los gobernantes del estado tendrán así una cualidad particular que los jefes de otros grupos humanos no compartirían con ellos; la soberanía de la sociedad global, hicieron creer al principio que eran dioses, después que eran descendientes de un dios, más tarde, elegidos por un dios. El carácter sagrado de sus personas se trasladó inmediatamente

(4) Ibidem. Instituciones políticas y derecho constitucional. Maurice Douverger. Véase pag. 30.

te a sus funciones, la sacralización del estado es la culminación de esta evolución.

La unidad del poder, es una hipótesis de trabajo más eficiente que la teoría de la soberanía; si se estudia de forma comparativa el poder en todos los grupos humanos, se podrán descubrir las diferencias eventuales de diferencia entre el poder en el estado y el poder en otros grupos.

Para el sociólogo la unidad del poder es una hipótesis de trabajo necesario. Afirmar la unidad de poder no impide descubrir separadamente sus formas en tal o cual sociedad, el poder en el estado, el poder en la empresa, el poder en la familia, etc. La enseñanza de las instituciones políticas corresponde así al estudio del poder en el estado.

d) El poder y el derecho.

En las sociedades modernas el derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder. No toda la actividad del poder se desarrolla dentro del marco del derecho. Pero en gran parte la actividad del poder se realiza a través del derecho, las constituciones, los códigos, las leyes, los reglamentos, las sentencias, son procedimientos de acción fundamentales del poder. En ellos se fundan los dos elementos: el elemento coacción y el elemento legitimidad.

Cuando el gobierno persuade a sus súbditos para que obedezcan por el medio que les inspira, se trata más de coacción que de propaganda, la frontera que las separa es, no obstante, indecisa, mostrar su fuerza para no tener que usarla, esta fórmula es ya, propaganda.

Los gobernantes quieren también que se les ame, intentan desarrollar en el corazón de los ciudadanos la veneración y la adoración, fundada en su superioridad natural o sobrenatural, la propaganda les sirve para persuadir a los gobernados que su gobierno es el mejor y que viven felices gracias a él.

Fijar las reglas de conducta obligatorias para los individuos, establecer sanciones para el caso de violación de éstas reglas y aplicar eventualmente estas sanciones, así es como el poder se organiza alrededor de la actividad jurídica. Los procedimientos jurídicos que dan al poder un carácter institucional, le permite así legitimizarse a los ojos de los ciudadanos.

Indudablemente, es necesario distinguir entre la legalidad y la legitimidad. La legalidad del poder consiste en su conformidad con el derecho positivo existente. La legitimidad del poder consiste en su conformidad con las teorías del poder aceptadas en la época, en el sistema de valores de la sociedad, pero a los ojos de los ciudadanos la legalidad es la legitimidad. La legalización del poder comporta pues, su legitimación.

El derecho es una garantía en contra del poder, en cierta medida se ha traducido en una disminución de lo arbitrario. El poder se ha encontrado limitado por las reglas que él mismo ha puesto. Al principio, cuando la autoridad no puede establecer ninguna regla de derecho, cuando está totalmente sometida a las costumbres y a los usos no hay lugar para el cambio y lo arbitrario.

El estado despótico, tal como en el siglo XIX, caracteriza la primera fase del establecimiento del derecho por el poder sólo cuando paulatinamente se ha separado la noción de leyes, que es el conjunto de reglas de derecho generales y estables, instaurados por el órgano especial del poder, ha finalizado lo arbitrario y los individuos han hallado una estabilidad jurídica al mismo tiempo que han visto finalizar los privilegios individuales que el príncipe concedía a uno u otro. El respeto es la legalidad que se ha convertido así en un elemento muy importante de la protección de los ciudadanos contra los abusos de la autoridad.

e) Poder soberano.

Durante el siglo XIX el criterio predominante fué el de la existencia de la soberanía o poder público, sosteniendo que es necesario un derecho especial para regular las relaciones entre el estado y los particulares, porque tratándose de relaciones entre personas desiguales, una de ellas con voluntad superior a la de los individuos, que es en lo que consiste la soberanía o el poder público, resulta inadecuada la aplicación del derecho privado que sólo regula la relaciones entre personas con voluntades iguales.

Este primer criterio, se completó haciendo una distinción entre los diversos actos que ese estado realiza, separándolo en dos categorías: actos de autoridad y actos de gestión, admitiendo así que en unos casos el estado obra dictando órdenes, y en una palabra, imponiendo unilateralmente su voluntad, en tanto que en otros, actúa como un particular.

Fuera de la impugnación que ha hecho la es -

cuela realista a la noción de la soberanía como una - voluntad de carácter superior se ha considerado que - aún admitiendo la existencia del poder soberano, re - sulta difícil admitir que el estado tenga dos volunta - des.

También se ha criticado la distinción por no existir un criterio preciso para efectuarla ya que, - por una parte no existe ninguna autoridad ejercida - hoy por los agentes del estado, de la que pueda decir - se que sea inconcebible verla ejercida por los parti - culares.

Por otra parte, se ha considerado que el es - tado aún en los actos que realiza en gestión de su pa - trimonio, nunca llega a colocarse ni a actuar en las - mismas condiciones que los particulares, puesto que - siempre estará cumpliendo o ejecutando leyes y regla - mentos administrativos y gozando de privilegios que - no disfrutaban los particulares.

Tratando de sustituir el criterio de sobera - nía y poder público, un sector importante pero limita - do de la doctrina francesa, vino a colocar la noción - de servicio público como fundamento, justificación y - límite de la existencia del derecho administrativo.

f) Poder Público.

Es posible concebir al estado como idea en - que el poder sea solamente un elemento abstracto; pe - ro en forma concreta no puede darse un estado que no - es un concepto sino una realidad, no podemos concebir - la existencia de ese elemento constitutivo que es el - poder, si no lo atribuimos a los gobernantes. Por - tanto, no es exacto hablar de representación del esta -

do por los gobernantes, porque una parte no representa a un todo.

El pensamiento político llega a muy diferentes concepciones del poder, derivando las divergencias de la distinta solución que se da al problema de la naturaleza del estado.

La doctrina social considera al estado como un grupo social, *suigeneris*, regido por una autoridad llamado gobierno o poder social político, cuyo fin es la especie de bien común llamada bien público.

De ordinario, los juristas definen el estado por poder, por la soberanía, que les parece es la cualidad esencial del estado. Dada su especialidad, -- enfocan al estado desde el punto de vista del derecho, y en esta forma, desde este ángulo, lo definen diciendo que el estado es la autoridad soberana de donde procede la regla de derecho. Pero implícitamente, reconocen que la autoridad forma parte de un sistema, el estado, que es una agrupación social.

Para Kelsen, el estado, como toda formación social se reduce a un orden normativo. Kelsen establece una ecuación absoluta: estado igual a derecho. Ya se hable de agrupación estatal, de poder público o de voluntad del estado, ninguna de éstas expresiones tiene sentido sino con referencia a una determinada regulación a las relaciones de los hombres entre sí, regulación o reglamentación consistente en un conjunto de normas válidas entre sí, independientemente de su eficacia real. (5)

(5) Ob. cit. Teoría del estado. Francisco Porrúa. Pérez. Ed. Porrúa, Véase pag. 286.

Esta misma referencia es indispensable para establecer la distinción entre los actos del estado y los que en su totalidad emanan de los individuos personalmente.

Por otra parte, el orden normativo estatal - se caracteriza por la coacción pública.

Kelsen procura explicarnos todos los elementos del estado, en consecuencia también el poder, de acuerdo con la visión normativa, considera el territorio como la esfera espacial de validez del orden jurídico, y en cuanto a las personas, afirma que los órganos del estado son factores de la expresión de derecho.

Para Duguit, el estado es un fenómeno de poder, del poder de determinados hombre sobre los demás. Este poder no es más que un hecho; no constituye para nada el objeto de un derecho subjetivo no existe; no hay más que situaciones y funciones, que se descubren en los titulares de ese derecho subjetivo. (6)

El poder de hecho de los gobernantes encuentra, en cambio un límite necesario en el derecho objetivo del grupo, es decir, en la regla de derecho. - Esta validez para todos los gobernantes y gobernados se concreta a la obligación de organizar y controlar los servicios públicos. No sólo se encuentra eliminada la idea de un elemento autoridad, sino también la idea de bien público, considerada como el fin y la razón de ser de los demás. Esta desaparece tras las no-

(6) Ibidem. Teoría del estado. Francisco Porrúa Pérez -- rez. Véase pág. 288.

ciones del poder de hecho de ciertos hombres que tienen la fortuna de poseerla, y de regla de derecho que obliga a aquellos a organizar y hacer funcionar los servicios públicos.

El estado se reduce así a una organización de servicios públicos cuya responsabilidad y carga corresponden a los gobernantes. No obstante su dialéctica, al igual que en la doctrina de los juristas clásicos, en el fondo de la exposición de Duguit, encontramos nuevamente los elementos que tradicionalmente constituyen la esencia del estado.

Duguit plantea el principio, como postulado de que los hombres dotados del poder deben poner éste al servicio no de sus intereses particulares sino del derecho, y así el poder de los gobernantes en función de la regla de derecho se convierte en instrumento -- al servicio de la propia norma, dicho de otra forma, -- los gobernantes tienen no sólo el deber sino el derecho de poner su fuerza al servicio del orden normativo.

El servicio público enfoca a otro elemento -- considerado como sustancial del estado, pues no se concibe un servicio público sin alguien a quien servir. Debe ponerse al servicio de un grupo y concomitantemente se implica la existencia de este otro elemento sustancial del estado, que es el grupo social.

La teoría de Duguit concibe al estado como una sociedad con un fin que es el bien público, y un poder, manifestado en un gobierno de derecho.

Maurice Houriou define el poder de la siguiente manera: el poder es una libre energía, que gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno.

no de un grupo humano, por la creación continua del orden y del derecho.

El poder del estado presenta dos notables -- características: es un poder político temporal y civil, del que se ha separado los elementos del poder -- económico, religioso y militar; como segunda característica del poder del estado, vemos que es un poder -- centralizado con una autonomía destacada, diciendo -- que consiste en la soberanía como facultad de autode-- terminación sin imposición de otros poderes.

g) Sector público.

La economía capitalista no es únicamente capitalista, comporta siempre un sector público, basado en la propiedad colectiva de los medios de producción empresas municipales, empresas provisionales o regionales, empresas nacionales. Este sector público tiene -- incluso a desarrollarse hacia el punto que se habla a veces de una economía mixta, semicapitalista, o semisocialista.

El sector público en el primer capitalismo -- industrial está poco desarrollado. Comprende equipamientos y servicios colectivos. Comprende también -- un sector social, que presenta un carácter residual -- en relación con la iniciativa privada. El estado llena -- en cierta manera, las lagunas del capitalismo.

Cuando las empresas públicas, intervienen -- los sectores no rentables, tienen forzosamente pérdidas, deben tenerlas por definición; más bien utiliza -- el déficit de las empresas públicas para argumentar -- que éstas no pueden lograr beneficios por estar mal -- dirigidas por naturaleza.

Los sectores de producción en decadencia - deben ser más o menos sostenidos por los poderes públicos, a fin de limitar las dificultades de las víctimas de esta decadencia.

Las condiciones de la economía moderna conducen a los poderes públicos a intervenir en lo que podría llamarse la intervención de vanguardia. El progreso técnico depende ahora esencialmente de inversiones considerables, sin que pueda asegurarse la rentabilidad de los posibles descubrimientos. El descubrimiento de la energía atómica ha sido realizado y puesto a punto por la iniciativa pública.

El estado ocupa en las sociedades neocapitalistas un papel de regulación general de la economía. El equilibrio económico no puede ser mantenido más - que por una vigilancia y una intervención constante - del poder público. Los gobernantes tienen, especialmente un papel de previsión y de planificación. Tan pronto se anuncia un desequilibrio, interviene mediante el juego de la fiscalización del crédito, para frenar en caso de aceleración, para acelerar en caso de recesión.

Se ha dicho que el sector público está muy desarrollado en ciertos países, lo que conduce a veces a hablar de régimen mixto.

El sector público es visto naturalmente con desconfianza por los dirigentes de las empresas privadas, ciertamente los banqueros y los empresarios capitalistas aceptan llevar a cabo negocios con las empresas públicas, pero sólo cuando tienen interés en ello.

Los hombres que dirigen el sector público - tienen clara conciencia de su misión y una voluntad - de independencia que les hace resistir más o menos - las presiones exteriores, de las empresas privadas o - la de los gobernantes que obran bajo su influencia, - el sector público se extiende sobre ámbitos económi - cos importantes y tiene también medios de acción que - le permite no sólo hacerse más independientes del sec - tor privado sino influir en él de manera decisiva. De - este complejo de acciones y reacciones, resulta no -- una independencia total del sector público, sino una - cierta limitación de su independencia.

h) Teoría de la división de poderes.

La distinción de poderes contiene el segundo principio del elemento del estado de derecho propio - de toda constitución liberal burguesa. Es el princi - pio orgánico destinado a asegurar la moderación y con - trolabilidad de todos los órganos de poder del esta - do.

Cronwell se esforzó en crear, frente al par - lamento que había disuelto tres veces, un gobierno - fuerte y capaz de actuar. En concomitancia con estas - experiencias surge una teoría de la necesidad de dis - tinción y control recíproco de las diversas ramas de - la actividad del estado. (7)

Montesquieu en su libro *Espíritu de las Le - yes*, manifiesta que en todos los estados hay tres es -

(7) Ob. cit. *Teoría del poder*. J. Blanco Andrade. Ed. Pirámide, Véase pág. 193.

pecies de poder público; el poder legislativo, para asuntos exteriores y el ejecutivo para la política interna. Por el primero, el príncipe o autoridad emite nuevas leyes para un cierto tiempo o para siempre y mejora o deroga las viejas. Por el segundo, declara la paz o la guerra, envía embajadas y las recibe, ve la por la seguridad y previene los ataques del enemigo. Por el tercero, castiga los crímenes y derime los pleitos civiles. El último es el poder judicial, sobre este tercer poder, formula Montesquieu la opinión misteriosa de que es, en alguna manera, nulo.

Queda, pues, para lo que aquí interesa, sólo la distinción entre el legislativo y el ejecutivo. El ejecutivo es, no una manera de la aplicación de la ley, sino la actividad propia del estado; también sería erróneo transportar al legislativo de Montesquieu a la actual práctica de la producción rápida y abundante de leyes. La finalidad de su división de las distintas ramas de la actividad del estado, consiste en que un poder frente a los otros es distinto. De este modo ha de alcanzarse un equilibrio, con contrabalanceo.

En la constitución federal de los Estados Unidos de América de 1857, se ha acogido y puesto en práctica concientemente el sistema de diferenciación, y en verdad se introdujeron no solo recíprocos frenos y controles, sino también en gran medida, afectivos separaciones. El legislativo fue separado del ejecutivo y excluida la posibilidad de una relación directa entre ambas; el presidente no tiene, pues, una propia iniciativa de la ley; aún cuando ha de sometérsele el proyecto de la ley y él puede oponerle reparos que so

lamente serán superados mediante votación, por dos tercios de mayoría de la cámara de donde el proyecto ha emanado. El presidente carece de un derecho de disolución de ambas cámaras.

La constitución del año de 1791, primera de la revolución francesa, habla por primera vez de la separación de poderes en lugar de división de poderes. Sin embargo, no puede introducir más que la constitución federal americana una absoluta separación, es decir, aislamiento, sino que antes bien se establece aquí un sistema de recíprocos frenos y vinculaciones—según corresponde al pensamiento de un equilibrio.

En la distinción de poderes hay que considerar dos puntos de vista; primero, la introducción de una separación de las autoridades superiores del estado y de su competencia; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de estos poderes diferenciados. Una cierta separación es necesaria, y con ella se hace posible una diferenciación. Si bien no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento, por lo pronto es necesario considerarlo, no obstante como punto de vista independiente dentro de este principio de organización.

El esquema de una separación rigurosamente practicada lleva a conseguir la legislación y el ejecutivo y la justicia como tres organizaciones del estado aisladas entre sí.

Ninguna autoridad, ni ningún miembro de uno de éstos sectores podía pertenecer al mismo tiempo a otro sector, existiendo así la más rigurosa incompa

tibilidad entre el puesto de un diputado de la corporación y el de un funcionario de la administración - del estado, incluso un ministro; ningún funcionario - administrativo puede actuar como juez; ningún juez - como funcionario administrativo; ninguna autoridad de un sector puede ejercer una competencia que con arreglo a su contenido objetivo pertenezca a otro sector.

Consecuencia de esta separación rigurosamente practicada sería la de que los cuerpos legislativo - res no podrían tener influjo alguno en el gobierno - parlamentario, es decir, dependiente de la confianza, de la mayoría de la corporación legislativa.

Se podría obtener también de la necesidad - de la separación, la consecuencia de que tampoco po - dría tener lugar ningún control judicial sobre actos - del legislativo.

En estos ejemplos se muestra ya, que con el sistema de una separación de poderes no tratamos de - una organización histórica completa que se hubiera -- practicado en cualquier sitio con todo detalle, sino - sólo de un esquema teórico cuya construcción aclara - el principio de la organización.

i) El abuso de poder y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

El abuso es el uso de una cosa o el ejerci - cio de un derecho en forma contraria a su naturaleza - y con una finalidad distinta de lo que sea lícito per - seguir; en el caso concreto que nos ocupa, el abuso - de autoridad es acto o actos, que exceden de la compe - tencia de un funcionario público, realizados intencio - nalmente en perjuicio de persona o personas determina - das.

Los funcionarios públicos están sujetos a --responsabilidad administrativa, civil y penal; la primera se deriva de la obligación que tienen los funcionarios públicos de guardar la constitución y las le --yes que de ella emanen; se hace efectiva esta responsabilidad mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la --actividad de los órganos del estado, que los funcionarios personifican o encarnan, incubriendo su imposi --ción a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen. La responsabilidad administrativa se origina comúnmente en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal; la responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender lo --que contrae como persona, en ocasión de los actos de --su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeña son --irrelevantes. Tan es así, que en el artículo 114 constitucional, declara "que en demandas de orden civil --no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario pú --blico", sin distinción de categorías.

La responsabilidad civil a la que nos referi --mos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los --particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede --provenir, de hecho ilícito, civil o el delito de fal --tas oficiales. En el primer caso, si el funcionario --obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en --el ejercicio de su actividad pública, y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con --sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que --no los tenga o sean insuficientes para cubrir dicha --

obligación, el estado contrae responsabilidad subsidiaria. En el segundo caso, la ley dispone: la imposición a que se refiere esta ley de responsabilidades por delitos o faltas oficiales, debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito, en su caso el derecho de la federación o de los particulares para hacerla efectiva y exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado por daños y perjuicios, al cometerlos hechos u omisiones que se le imputen.

En la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, la que se prevee y regula constitucionalmente, es la que atañe a ese tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los altos funcionarios de la federación y los que no tienen este carácter, tanto por lo que respecta a la tipificación de los delitos federales como el procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a esta clase de delitos y a los órganos del estado competentes para ello.

Por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del estado para desaforarlo a aplicarle la sanción legal-conducente por el delito oficial que hubiere cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.

Dentro del orden constitucional mexicano, se preveen las dos especies de procedimiento a las que puede someterse a los altos funcionarios de la federación, tales como los diputados y senadores del congreso de la unión, ministros de la suprema corte de justicia, secretarios de estado y procurador general de

la república. Estos dos distintos procedimientos obedecen a la diferente naturaleza del delito que impute a cualquiera de dichos funcionarios, es decir, el común y el oficial.

Ahora bien, si el acusado por delitos graves del orden común es el presidente de la república, la cámara de diputados es incompetente para desaforarlo ya que, según lo dispone el precepto invocado, dicha cámara solo deberá fundar la acusación respectiva ante el senado, como si se tratara de un delito oficial.

En el caso de que se trate de algún delito - oficial que se impute a cualquier alto funcionario federal que menciona el primer párrafo del artículo 108 constitucional, la acusación respectiva debe presentarse ante la cámara de diputados, la cual debe hacerla valer ante el senado, el que, erigido en jurado de sentencia, puede declarar, por mayoría de dos terceras partes del total de sus miembros, que el funcionario imputado es culpable quedando a merced esta declaración, privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

El equilibrio, o sea, la justicia social, - deben ser la finalidad permanente de todo orden constitucional que estructure la democracia, sin olvidar que los seres humanos individual o masivamente considerados, son los beneficiarios insustituibles de la - justicia social, la cual por su misma inherencia, excluye todo género de explotación y servidumbre.

j) Desvío de poder, y el artículo 16 constitucional.

La tesis francesa del desvío de poder es el-

fruto de la acción recíproca de la jurisprudencia del consejo del estado y de la doctrina de mediadores del siglo anterior, en especial, de las obras de Ancoc y Laferrriere. El fenómeno fue apreciado por el tribunal administrativo a pesar de que la ley que la regía no lo había previsto de manera expresa. Ello sólo hablaba del exceso de poder refiriéndolo a las posibles invasiones de un poder sobre otro poder. (8)

El desvío de poder existente, y ahí radica - sin duda la superioridad conceptual de la tesis francesa sobre la jurisprudencia norteamericana, no sólo cuando se ha cometido una injusticia notoria, quebrantadora de aquellos principios superiores de la organización social y política que la suprema Corte tuvo - que invocar en el caso de los lavaderos chinos de - San Francisco, sino aún cuando el propósito no sea en sí reprochable ni desquiciador, sino simplemente ajeno al que debe normar el ejercicio del poder. Incluso - puede la autoridad inspirarse en consideraciones de - interés público pero inoportunamente en el sentido, - de que esté empleando medios que no se les han otorga - do para realizar ese interés sino uno distinto.

El caso más frecuente de un desvío de poder, es cuando la administración hace jugar consideraciones de interés financiero en ciertos casos en que el poder no se le ha dado para ese fin.

En México, el artículo 16 constitucional habla, de mandamientos escritos de autoridad competente que funde y motive la causa legal de procedimiento.

(8) Ob. cit. La institución federal y la administración pública. Antonio Carrillo Flores. Ed. Porrúa. Véase pág. 139.

En el derecho público mexicano, hay que referir la causa tanto al presupuesto de hecho, como a los distintos elementos que determinan la subfunción de esos hechos a la norma legal, y entre ellos el motivo.

De todas maneras y sin considerar el problema acerca del alcance inicial del artículo 16 constitucional como garantía referida nada más a las autoridades ejecutorias, es indudable que, abandonando dicho alcance primitivo, a través del artículo 16 pudo sin duda, y todavía puede realizarse lo que en vano se pretenderá con el artículo 14 constitucional; lograr una garantía específica, que incorpora a nuestro sistema jurídico muchos de las instituciones que en otros países existen en defensa de los particulares.

k) Poder moderador.

Llámesese poder moderador, regulador o coordinador, a la jefatura del estado. Más esto no es unánime, porque muchos atribuyen a tal jefatura la función del poder ejecutivo; y así ocurre en todos los países donde impera un sistema presidencial.

Los poderes del estado son organismos de acción combativa, trabajadores, luchadores y por ende, contradictorios. En su acción pueden discordar, entrar en conflicto, y cualquiera entiende que cuando ésto ocurra, será necesario que una entidad ajena a la lucha y al interés, resuelva el conflicto.

El gobierno presenta determinadas leyes al parlamento y el parlamento las rechaza. Si son secundarias o indiferentes, el gobierno puede resignarse. Pero si son graves y de una aprobación se hace cues

ción de gabinete, será forzoso resolver el antagonismo. ¿Quién tiene razón? ¿Los gobernantes o las cámaras? Si éstas no aprueban la ley, el gobierno no la puede implantar y con ello se encuentra privado de elementos que juzgó indispensables para el bien público, alguien tiene que resolver la dificultad. En los países parlamentarios lo hace el poder moderador, cambiando el gobierno o disolviendo el parlamento, o admitiendo que éste tiene la razón, siempre que hay que bajar la cabeza ante sus acuerdos.

En ocasiones, el parlamento da al gobierno un voto de aplauso a un voto de censura. En los países parlamentarios eso significa que hay que mantener el gobierno o que hay que reemplazarlo.

En los países presidenciales no quiere decir nada, porque al parlamento no se le reconoce tal facultad. Más aunque no se le reconozca, la facultad existe porque el parlamento tiene mil maneras de expresar su inconformidad con el gobierno y fulminar una conminación contra él. Como las cámaras son la representación legítima del pueblo y llevan su voz, resulta que el pueblo no significa nada y que el gobierno no le basta con tener la confianza del jefe del estado para continuar en su puesto. Más como el jefe del estado, es al mismo tiempo jefe de gobierno, se sacan conclusión que él es el autor responsable de las leyes que el parlamento no quiere admitir. Así, al mantener su confianza en el gobierno, se la da a sí mismo y ejerce funciones de poder personal. La disparidad no tiene salida: si expulsa al gobierno, se traiciona a sí mismo, porque fué él quien presentó la ley rechazada y si, por ser consecuente, con su criterio desprecia el voto de las cámaras, ejercerá una

verdadera autocracia.

En otra ocasión más frecuente se ve la necesidad del alto ministerio mediador. Me refiero a la resolución de las crisis ministeriales. Cuando la crisis especial, el tema no tiene importancia, porque el presidente cambia al ministro de cualquier manera y el asunto queda concluido. Más cuando la crisis es tal porque sólo el presidente y los ministros quienes van por un camino que evidentemente el pueblo no quiere aceptar, o el pueblo revolucionario expulsa al gobierno, o el gobierno voluntariamente se marcha, dando lugar al interinato vicepresidencial. Pero si el vicepresidente está enteramente conforme con el gobierno, o si es el propio vicepresidente a quien le ocurre el tropiezo, no hay más remedio que convocar una nueva elección.

Un rasgo fundamental de la vida política moderna es la responsabilidad generalizada de cuantos altos o bajos desempeñen funciones públicas. En los tiempos de la monarquía absoluta el rey no tenía responsabilidad alguna y aunque había códigos y leyes de derecho penal, se aplicaban o dispensaban según el arbitrio del monarca. (9)

Lo que ha sido un éxito rotundo es la jurisdicción contenciosa administrativa. Según ella, el particular que en daño de su derecho, veía vulnerada una ley, un derecho, un reglamento u otra orden cualquiera, impugnaba en un pleito breve y barato, la disposición errónea y solía lograr invalidarla con el consiguiente detrimento del ayuntamiento, del gobernador o del ministro que la hubiese dictado. Durante muchos años, esta rama de la justicia, estuvo confiada-

a elevar a los jefes administrativos, reclutados - casi siempre entre los vencidos y desalojados de la - política y entonces la jurisdicción fué un engaño y - el tribunal y sus actuaciones, meras comedias desespe - rantes, pero un día en 1904, se llevó la función al - tribunal supremo, se confió magistrados de carrera y - entonces todo cambió por completo. Los derechos fue - ron respetados, la administración no fué más que un - litigante como otro cualquiera y la justicia fué jus - ticia.

Lo racional es que la constitucionalidad o - inconstitucionalidad de las leyes, así como las res - ponsabilidades de los más altos funcionarios, las de - cidía el tribunal supremo. Pero eso, ese tribunal de - be ser organizado con máximo esmero, asegurándose por - todos los medios de que sus magistrados ponen su con - ciencia por encima de todas las potestades de la tie - rra.

La regla no puede tener más que una excep - ción: cuando se trate de exigir la responsabilidad a - los propios magistrados del tribunal supremo, pues pe - dir que lo resuelvan los compañeros de los enjuicia - dos, es empeñarse en lo imposible.

1) La defensa de las instituciones.

Durante la edad media el ser humano vivió - sometido al señor feudal, a quien por algo se nombra - ba señor de horca y cuchillo. En la edad moderna este - caudillo fué reemplazado por el monarca absoluto, que - tampoco conocía el ciudadano más era árbitro de sus - bienes, de su libertad y de su vida. Por eso, al es - tallar las revoluciones americana y francesa, se eri - gieron los estados constitucionales que amparaban la -

autonomía política del hombre frente a los abusos del poder.

Sólo la ley imperaba, y desaparecidos señores y monarcas, quedaron frente a frente individuo y estado. De modo que el primero recuperó la planitud de sus derechos frente al segundo y el segundo quedó postergado en su autocracia ante el primero.

Por el curso del siglo XIX, demostró que en el mundo había más cosas que el sujeto y el poder. Había entidades, fuerzas, posiciones sociales, que se hallaban enteramente desamparadas. Especialmente, si se enfrentaban el rico y el pobre para los menesteres del trabajo, era inevitable que aquél venciera a éste. Se acabaron los siervos pero aparecieron los proletarios. El trabajador gozaba de todos sus derechos políticos pero no tenía que comer.

Cosa similar sucedía con la cultura, el amo le interesaba que su subordinado fuera analfabeta, -- para tener siempre reducida su condición moral, y los organismos oficiales donde predominaban los amos, no se inquietaban demasiado por elevar los conocimientos de los menesterosos.

La familia andaba por el estilo, gobernada -- aisladamente por sus miembros. Si éstos eran buenos, la cosa marchaba bien; pero si eran malos, cada cual hacía lo que quería y podía, y el estado lo tenían -- sin cuidado que cada hogar viviese al revés.

Todo andaba por el estilo. El individuo ordenaba o padecía según su posición. El estado, circunscrito a cumplir una ley casi siempre ineficaz, --

era un mandatario de la sociedad y desconocía la esencia del mandante.

En el siglo XX, se usa declarar laíco el estado y cada día van siendo menos aquellos que confiesan su religiosidad. El primero de los entes colectivos es el estado y no se sabe porque no ha de tener opinión religiosa alguna, si no quiere confesar a Dios, que sea ateo; si lo quiere confesar, que sea creyente. Lo inconcebible, es que no le interese nada respecto a la materia.

La familia es una cosa que el estado no puede abandonar y por esa ha ingresado en las constituciones modernas. Es la célula social y debe estar bajo la salvaguardia, especial del estado. El derecho-político debe afrontar cuestiones como la siguiente:

Si el matrimonio ha de fundarse en la igualdad de derechos entre los dos sexos, o en una relación jerarquizada en donde el hombre manda y la mujer obedece. Si el matrimonio ha de ser indisoluble o soluble mediante el divorcio. Si el concubinato bajo determinadas condiciones, ha de alcanzar o no concepto de institución jurídica. Cuáles son el sentido y los deberes de los padres en su potestad para con los hijos. Qué sanciones ha de tener el abandono de la familia para los obligados o sostenerla.

Hasta donde llega la obligación del estado para corregir los extravíos de los poderes.

La economía es otra actividad pública que necesita ser regulada en sus cimientos, por la ley fundamental del país; alrededor de ello brotan gravísi -

mos problemas como los siguientes:

Si la propiedad desempeña una función social. Si la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, requería siempre de una indemnización o a veces podría hacerse sin pagar nada y si la indemnización, en caso de haberla, habrá de ser previa, simultánea o posterior. Si los bienes naturales pueden ser objeto de la propiedad privada.

Pasemos a los problemas de la cultura, con relación a ellos corresponde fijar:

Si la educación es patrimonio exclusivo del estado, o todos los miembros de la sociedad pueden ejercerla libremente, o si ambas actividades podrán coexistir. Si se permitirá enseñar a las corporaciones religiosas. Si todas las enseñanzas deberán ser gratuitas o solamente algunas de ellas. Si las universidades deberán ser autónomas o reglamentadas. (10)

Y si irán entrando en el problema social, dejando consignados las bases de cuestiones como éstas:

Reglas generales de trabajo, seguros sociales, reparto de las ganancias, libre asociación profesional y sindical, derecho de huelga, patrimonio familiar, crédito agrícola y cooperativas

Bastan estos índices para que se comprendan las modificaciones que a la vida pública, han traído las nuevas orientaciones del derecho político y las instituciones.

(10) Ibidem. Teoría del Poder. J. Blanco Andrade. -- Veáse pág. 235.

V O C A B U L A R I O

- Poder.-** Conjunto de atribuciones conferidas por la ley a un órgano de autoridad; imperio, dominio o jurisdicción que se tiene para ordenar mandar o hacer una cosa, y que en la esfera-política se manifiesta como poder ejecutivo, legislativo y judicial.
- Poderes del estado.-** Conjunto de las atribuciones reconocidas al estado para el cumplimiento de sus fines. De acuerdo con la constitución federal de México, el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.
- Poderes Públicos.-** Conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes poderes del estado.
- Abuso.-** Uso de una cosa o ejercicio de un derecho, en forma contraria a su naturaleza y con una finalidad distinta de la que sea lícito perseguir.
- Abuso de autoridad.-** Acto o actos que exceden de la competencia de un funcionario público realizados intencionalmente en perjuicio de persona o personas determinadas. El abuso de la autoridad se encuentra previsto y sancionado en el código penal para el distrito y territorios federales.

C A P I T U L O 3

FUNDAMENTO LEGAL DE ABUSO DE PODER

- a) Noción sociológica del delito.
- b) La ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- c) Título décimo del código penal.

C A P I T U L O 3

FUNDAMENTO LEGAL DEL ABUSO DE PODER.

a) Noción sociológica del delito

Triunfante el positivismo, pretendió demostrar que el delito es un fenómeno o hecho natural, resultado necesario de factores hereditarios, de causas físicas y de fenómenos sociológicos. Rafael Gerófaló, el sabido jurista del positivismo, definió el delito natural como la violación de los sentimientos altruistas de probidad y de piedad, en la medida media indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad. Gerófaló sentía la necesidad de observar algo e inducir de ello una definición; y no pudiendo actuar sobre los delitos mismos, no obstante ser esa la materia de su estudio y de su definición, dijo haber observado los sentimientos; aunque claro está que si se debe entender que se refiere a los sentimientos afectados por los delitos, el tropiezo era exactamente el mismo, pues las variantes en los delitos debían traducirse en variabilidad de los sentimientos afectados. Sin embargo, no era posible cerrarse todas las puertas y, afirmó que el delito es la violación de los sentimientos de probidad y de piedad en medida media indispensable para la adaptación del individuo a la sociedad. (1)

De haber una definición sociológica del delito, no sería una noción inducida de la naturaleza y que tendiera a definir el delito como hecho natural

(1) Ob. cit. Lineamientos de derecho penal. Fernando-Castellanos Tena. Ed. Porrúa. Véase pág. 114.

que no lo es; sino como concepto básico anterior a los códigos, que el hombre adopta para calificar los conductos humanos y formar los catálogos formales, y no podría ser de otra manera ya que la conducta del hombre, el actuar de todo ser humano, puede ser un hecho natural, supuesta la inclusión en la naturaleza de lo psicológico y de sus especialísimos mecanismos.

La esencia de la luz se puede y se debe buscar en la naturaleza; pero la esencia del delito, la delictuosidad es fruto de una valoración de ciertos conductos, según determinados criterios de utilidad social, de justicia, de altruísmo, de orden, de disciplina, de necesidad de la convivencia humana; por tanto, no se puede investigar que es, en la naturaleza, el delito porque en ella y por ella sólo, no existe, sino a lo sumo buscar y precisar esas normas de valoración, los criterios conforme a los cuales una conducta se ha de considerar delictuosa. (2)

b) La ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

La ley de responsabilidades de los servidores públicos vigente, de fecha 21 de febrero de 1940, en su exposición de motivos, afirma que: "la organización de nuestro país es una república representativa, democrática y federal, tal como lo establece la constitución política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio de poder. -

(2) Ibidem. Lineamientos de derecho penal. Fernando Castellanos Tena. Véase pág. 115.

Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota; en una forma constitucional como lo que nos rige se requiere que cada órgano del estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cual deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que transtorne ese orden jurídico ya sea en perjuicio del propio estado, ya sea en el de los particulares. (3)

La ley de responsabilidades establece reglas específicas para los llamados delitos de los altos funcionarios de la federación.

Dispone en su artículo 2o. que: para los efectos de esta ley se conceptúan como altos funcionarios de la federación el presidente de la república, los senadores y diputados al congreso de la unión, los ministros de la suprema corte de la nación, los secretarios de estado, los jefes de departamento autónomo y el procurador general de la república.

(3) Ob. cit. Derecho penal mexicano. Antonio de P. Moreno. Ed. Porrúa. Véase pag. 559.

También quedarán comprendidos en esta ley - los gobernadores y diputádos de las legislaciones de los estados. El anterior artículo tiene su raíz y -- fundamento en el artículo 108 de la constitución política, en el que, en el anárquico desorden que no respeta jérarquías, se numeran los altos funcionarios. - Pero es de observarse que en la ley de responsabilidades, dictada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 5o. del artículo III constitucional, se ha extendido el elenco de los altos funcionarios, pues en su artículo 2o., se incluyen a los jefes de departamentos autónomos no mencionados en el precepto constitucional. (4)

La ley secundaria no puede ampliar a otros - funcionarios diversos de los enumerados por el artículo 108, la prerrogativa del fuero ppr significar una excepción a la garantía de igualdad ante la ley.

En las siete fracciones del artículo 13 de - la ley de responsabilidades, se enumeran los llamados delitos de los altos funcionarios de la federación.

En los artículos 110, 111 y 113 de la cons - titución "delitos oficiales", plantean el importante y trascendente problema de esclarecer si nos hallamos ante hechos antijurídicos de naturaleza estrictamente penal o por el contrario, ante hechos antijurídicos - de naturaleza netamente política, creadores de una - responsabilidad simplemente constitucional: (5)

- (4) Ob. cit. Ley Federal de responsabilidades de los funcionarios públicos. Véase pág. 709.
- (5) Ob. cit. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Véase pág. 115.

De los delitos oficiales conocerá el senado erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la cámara de diputados. Si la cámara de senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Cuando el mismo hecho tuviere señalado otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ello.

El senado en su carácter de tribunal especial, no conoce en su integridad de la responsabilidad penal del acusado sino sólo el aspecto en que esa responsabilidad le interesa como cuerpo político, o sea, la destitución o la inhabilitación del funcionario. La responsabilidad del individuo como miembro de la comunidad social, es cosa que no preocupa al órgano político una vez que ha emitido sentencia condenatoria.

En el párrafo segundo del artículo III constitucional, ni el precepto de ley incluido en el artículo 51 de la ley de responsabilidades, los que a la par disponen que cuando el mismo hecho tuviese señalada otra sanción en la ley, el acusado quedará a disposición de la autoridad judicial competente para que lo juzgue con arreglo a ella,

No puede silenciarse, después de reconstruirse dogmáticamente y racionalmente interpretarse el -

sistema de ordenamiento vigente en torno a la tutela penal de los derechos públicos subjetivos individuales de libertad frente a los demances y abusos despóticos cometidos por los altos funcionarios, que en la ley de responsabilidades impera un criterio poco claro desde un punto de vista típico, pues obliga al intérprete, cuando se propone exponer sus verdaderas -- esencias, a realizar una esforzada labor, siempre -- proclive para que en ella puedan diluirse y escurrirse las responsabilidades penales de los altos funcionarios; de extraordinaria gravedad en un régimen de -- derecho y cuya efectividad es trascendente para el -- imperio de la armonía social, dada la indignación, el clamor y la justísima rebeldía que originan las impunidades de los altos funcionarios, pues sin suscribir íntegramente la acrática idea de que el poder que un hombre ejerce sobre otro es siempre una usurpación, -- creemos en verdad que dicho poder debe estar siempre -- regido, por la moderación. Y ésta moderación sólo se alcanza, si clara e inequívocamente es exigida bajo -- la amenaza de una auténtica y efectiva responsabilidad penal.

c) Título décimo del código penal.

El título décimo del código penal, bajo el -- rubro general "delitos cometidos por funcionarios públicos", está dividido en los siguientes capítulos: -- ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; -- abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado y concusión.

El código penal es un ordenamiento de índole sancionadora que tiene vigencia en materia de fuero --

común, en el distrito y territorios federales y en toda la república en materia de fuero federal, que entró en vigor el día 17 de septiembre de 1931. (6)

Los delitos que se comprenden en los títulos décimo y décimo primero del código penal, señalan como sujetos activos de las conductas delictuosas que describen sus respectivos artículos y fracciones a los funcionarios y empleados públicos, encargados de un servicio público centralizado o descentralizado y, finalmente, a los funcionarios, empleados o auxiliares de la administración de justicia que correspondan en sus respectivos casos, a la federación o al distrito y territorios federales.

El funcionario público supone un encargo especial transmitido por la ley, y que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, y en cambio, el empleado público sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurre a la formación de la función pública. Los agentes de la autoridad pública, son aquellos que sin estar investidos de ninguna porción del poder público cooperan en un orden inferior al cumplimiento de la misión encomendada a la autoridad pública.

La actividad del estado se realiza por funcionarios que expresan la voluntad de él, al que por consiguiente, representan y por empleados que obran para el estado, en una esfera de actividad pero que no la representan ni expresan su voluntad.

(6) Ibidem. Derecho penal mexicano. Antonio de P. Moreno. Véase págs. 525.

La ley de responsabilidades sanciona los delitos que cometen los funcionarios o empleados de la federación y del distrito y territorios federales; pero no los encargados de los servicios públicos descentralizados. A ellos se refiere expresamente en señalados casos, el código penal; no podría ser de otra manera porque los encargados de los servicios públicos descentralizados son funcionarios o empleados de las instituciones públicas respectivas, sujetas a los regímenes para ellos creados, pero no funcionarios o empleados públicos.

El título décimo del código penal contiene varios capítulos que a continuación indicaré:

Capítulo I.

Art. 212.- Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública centralizada o en la del distrito federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el congreso de la unión, o en los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados a los legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en ese título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas-

para el delito del que se trate a cualquier persona-- que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente:

Art. 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este artículo el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría del funcionario o empleado de confianza, será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. (7)

Capítulo 2. Ejercicio indebido de servicio público.

Art. 214.- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

I.- Ejercerá las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer todos los requisitos legales.

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o sustituido.

(7) Ob. cit. Código penal para el D.F. Colección Porrúa. Véase pág. 69.

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del distrito federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos del congreso de la unión o de los poderes judicial, federal o judicial del distrito federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

IV.- Por sí o por interposición persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Al que cometa alguno de los delitos al que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de 3 días a un año de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes o dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión público.

Al infractor de las fracciones III y IV, se le impondrán de dos años a siete años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comi-

sión públicos. (8)

Capítulo 3. Abuso de autoridad

Art. 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en algunas de las infracciones siguientes:

I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellos hiciere violencia o alguna persona sin causa legítima a la vejare o la insultare;

III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impide la presentación o el curso de una solicitud;

IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V.- Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo.

VI.- Cuando estando encargado de cualquier --
(8) Ibidem. Código Penal para el D.F. Véase pág. 71 y 72.

establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girado por la autoridad competente.

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente, si éste estuviera en sus atribuciones;

VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

IX.- Cuando con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dadas u otro servicio.

X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o en contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI.- Cuando autorice o contrate quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que comete el delito de abuso de autoridad se le impondrán de un año a ocho años de prisión, multa desde 30 hasta 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de un año a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Iguales sanciones se impondrán a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X, XI y XII. (9)

Capítulo 4. Coalición de servidores públicos.

Art. 216.- Cometén el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometén este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

El que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete-

(9) Ibidem. Código Penal para el D.F. Véase pág. 72 y 73.

de prisión y multa de 30 a 300 veces salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisiones públicas. (10)

Capítulo 5. Uso indebido de atribuciones y facultades

Art. 217.- Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades;

1.- El servidor público que indebidamente:

a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación;

b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

c) Otorgue franquicias, excensiones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública federal y del distrito federal.

d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

(10) Ibidem. Código penal para el D.F. Véase pág. 73- y 74.

II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hace referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les de a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciera un pago ilegal.

Al que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones:

Quando el monto al que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de 500 veces al salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Quando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá de dos años a doce años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (11)

(11) Ibidem. Código penal para el D. F. Vease pág. 74 y 75.

Capítulo 6. Concusión.

Art. 218.- Comete el delito de concusión el servidor público que con carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (12)

(12) Ibidem. Código penal para el D.F. Véase pág. 75- y 76.

Capítulo 6. Intimidación.

Art. 219.- Comete el delito de intimidación:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule, querelle o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, y

II.- El servidor público que con motivo de la querrela denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omite una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guardan algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (13)

Capítulo 8. Ejercicio abusivo de funciones.

Art. 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

(13) Ibidem. Código Penal para el D.F. Véase pág. 76- y 77.

I.- El Servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias excensionales, efectúa compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su conyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad, afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tengan vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas forman parte:

II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a la que ascienda las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabi-

litación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, - se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de 300 veces a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (14)

Capítulo 9. Tráfico de influencia.

Art. 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a - las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II.- Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la - promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y

III.- El servidor público que por sí o por - interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia de su empleo, cargo o comisión de otro - (14) Ibidem. Código penal para el D.R. Véase pág. 77 y 78.

servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del art. 220 de este código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, (15)

Capítulo 10. Cohecho.

Art. 222.- Cometén el delito de cohecho:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones y,

II.- El que de manera espontánea de u ofresca dinero o cualquiera otra dádiva alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no excede del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal-

(15) Ibidem. Código penal para el D.F. Véase pág. 78 y 79.

en el momento de cometerse el delito, se impondrán - de dos años a catorce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y - destitución e inhabilitación de dos años a catorce - años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión p_u blicos.

En ningún caso se devolverá a los responsa - bles del delito de cohecho el dinero o dádivas entrega - das, las mismas se aplicarán en beneficio del esta - do. (16)

Capítulo II. Peculado

Art. 223.- Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para su uso -- propio o ajeno distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa pertenecientes al estado el organismo descentralizado o a algún particular, si por razón de su cargo los hubiese recibido en adminis tración, en depósito o por alguna otra razón.

II.- El servidor público que indebidamente - utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la - imágen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de de - signar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acep - (16) Ibidem. Código penal para el D.F. Véase pag. 79- y 80.

te realizar las promociones o demigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligado legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se le destinó.

Al que comete el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Quando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no excede del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Quando el monto de lo distraído de los fondos utilizados indebidamente excede de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce -

años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario-mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (17)

Capítulo 12.- Enriquecimiento ilícito.

Art. 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Incorre en responsabilidad penal, así mismo quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiere o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabienda de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

(17) Ibidem. Código penal para el D.F. Véase pág. 81.

Cuando el monto al que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de 5000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto al que asciende el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de 500 veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (18)

La fórmula - abuso de autoridad - expresa - ahora un género, ahora una especie particular.

Como género se aplica indistintamente a cualquier hecho culpable para cuya consumación el agente se haya valido de la situación que le proporcionaba el oficio desempeñado por él. Como especie expresa particularmente aquellos abusos que además de ser meras transgresiones disciplinarias o violaciones de los simples deberes morales del oficio, acarrear además tal ofensa al derecho, que merecen una represión penal y constituyen por ello verdaderos y propios delitos; pero no representando en sí, al mismo tiempo, una particular odiosidad merecedora de un nom

(18) Ibidem. Código Penal para el D.F. Véase pág. 81 y 82.

bre especial, permanecen bajo la denominación genérica. El criterio de esta especificación desde tiempos más antiguos, fué deducido de la diversidad de la pasión impulsiva. Se distinguió el ánimo de lucro propio del desahogo de cualquier otra pasión; considerando con justo motivo como más reprobables y más peligrosos los abusos de autoridad que cometieran con el torpe fin de ganancias, y como menos graves los abusos cometidos por causa de odio y favor, soberbia y severidad del ánimo o por otro afecto distinto a la codicia; surgieron en el primer caso los títulos de corrupción y de concusión, quedando todos los demás bajo la genérica denominación de abuso de confianza innominado, cuando ésta era el único elemento que daba al hecho de la escencia criminosa.

El abuso de autoridad tiene su parte positiva y su parte negativa. Es positivo, en cuanto se requiere que se haya cometido un abuso de autoridad suficientemente grave para merecer que se le reprima como delito y no sólo con medidas disciplinarias. Es negativo en cuanto se requiere que el oficial público no haya hecho eso con el fin de procurarse a sí mismo el disfrute de un bien material; y que no se trate de un verdadero y propio delito en su especie, sino que la criminiosidad resulte únicamente de que el funcionario público haya abusado de los poderes conferidos.

El abuso de autoridad es un delito intencionalmente doloso, obtendremos el verdadero concepto de abuso de autoridad, que solamente varía en lo referente a las diversas formas de cometerlo, o sea, en cuanto a los elementos materiales, consumativos de la acción delictuosa descrita típicamente en cada una de las fracciones que se componen el artículo 215 del código penal.

C A P I T U L O 4

IMPACTO SOCIOLOGICO DEL ABUSO DE PODER

- a) Los altos círculos.
- b) La elite del poder.
- c) La inmoralidad mayor.
- d) Los grupos de presión.

C A P I T U L O 4

IMPACTO SOCIOLOGICO DEL ABUSO DE PODER

a) LOS ALTOS CIRCULOS.

Los poderes de los hombres corrientes están circunscritos por los mundos cotidianos en que viven, pero aún en esos círculos de trabajo, de la familia y de la vecindad, muchas veces parecen arrastrados por fuerza que no pueden ni comprender ni gobernar. Los grandes cambios caen fuera de su control, pero no --- por eso dejan de influir en su conducta y en sus puntos de vista. (1)

La estructura misma de la sociedad moderna --- los limita a proyectos que no son suyos, sino que les son impuestos por todos lados, y dichos cambios presionan a los hombres y a las mujeres de la sociedad --- de masas, quienes, en consecuencia, creen que no tienen objeto alguno en una época en que carecen de poder.

Pero no todos los hombres son corrientes u --- ordinarios en éste sentido. Como los medios de información y poder están centralizados, algunos individuos llegan a ocupar posiciones en la sociedad desde las cuales pueden mirar por encima del hombro, digámoslo así, a los demás, y con sus decisiones pueden --- afectar poderosamente los mundos cotidianos de los --- hombres y las mujeres corrientes. No son producto de

(1) Ob. cit. La elite del poder. C. Wright Mills. --- Fondo de Cultura Económica. Véase pág. 11.

su trabajo, crean o suprimen trabajo para miles de -- individuos, no están limitados por simples responsabi -- lidades familiares, pues pueden eludirlas. Ejerzan o -- no su poder, su experiencia técnica y política de él -- trasciende con mucho a la población que está por deba -- jo de ellos.

La minoría poderosa está compuesta de hom -- bres cuyas posiciones les permiten trascender los am -- bientes habituales de los hombres y las mujeres co -- rrientes; ocupan posiciones desde las cuales sus de -- cisiones tienen consecuencias importantes. El que to -- men o no esas decisiones importa menos que el hecho -- de que ocupen esas posiciones centrales; el que se -- abstengan de actuar y de tomar decisiones en sí mismo, un acto que muchas veces tiene consecuencias más im -- portantes que las decisiones que adoptan, porque tie -- nen el mando de las jerarquías y organizaciones más -- importantes de la sociedad moderna. Gobiernan la ma -- quinaria del estado y exigen sus prerrogativas, diri -- gen la organización militar, ocupan los puestos de -- mando de la estructura social en los cuales están cen -- trados ahora los medios efectivos del poder y la ri -- queza y la celebridad de que gozan.

Los individuos de la minoría poderosa no son gobernantes solicitarios. Consejeros y consultores, -- portavoces y creadores de opinión pública son con -- frecuencia quienes capitanean sus altas ideas y deci -- siones. Inmediatamente por debajo de la minoría están los políticos profesionales de los niveles medios de poder, en el congreso y en los grupos de presión, así como entre las nuevas y las viejas clases superiores de la ciudad y la región. Mezcladas con ellos de mo -- dos muy curiosos, están éstas celebridades profesiona -- les que viven de exhibirse constantemente, pero nunca se

exhiben bastante mientras son celebridades. Si esas celebridades no están a la cabeza de ninguna jerarquía predominante, muchas veces tienen poder para llamar la atención del público, o para brindar a las masas cosas sensacionales o, más directamente, para hacerse oír de quienes ocupan posiciones de poder directas. Más o menos libres de compromisos como críticos de la moral y técnicos del poder, como portavoces de Dios y creadores de la sensibilidad de las masas, esas celebridades y consultores forman parte del escenario inmediato en que se representa el drama de la minoría. Pero ese mismo drama está centrado en los puestos de mando de las grandes jerarquías institucionales.

La verdad acerca de la naturaleza y el poder de la minoría no es ningún secreto que los hombres saben pero no dicen. Estos hombres sustentan teorías totalmente distintas acerca de su papel en la sucesión de acontecimientos y decisiones. Con frecuencia se muestran indecisos acerca de su papel, y aún con mayor frecuencia permiten que sus temores y esperanzas influyan en la estimación de su propio poder. Por grande que sea su poder real, tienden a tener de él una consecuencia menos aguda que de la resistencia de los otros a usarlo. Además, la mayor parte de los hombres que detentan el poder han aprendido bien la retórica de las relaciones públicas, en algunos casos hasta el punto de usarla cuando están a solas, llegando a creer en ella. La conciencia personal de su papel que tienen los actores es sólo una de las varias fuentes que hay que examinar para comprender a los círculos sociales superiores. Pero muchos de los que creen que no hay tal minoría, o en todo caso, que no hay ninguna minoría de cierta importancia, apoyan su

argumentación en lo que los hombres de negocios piensan de sí mismos, o por lo menos, lo que dicen en público.

Pero hay otra opinión: quienes creen, aunque sea vagamente, que ahora prevalece una minoría de gran importancia, con frecuencia basan esa opinión en la tendencia histórica de nuestro tiempo. Han experimentado, por ejemplo el predominio de los acontecimientos militares, y de ahí infieren que los generales así como otras personas decisivas influenciadas por ellos, deben ser enormemente poderosos. Creen que el congreso ha abdicado de nuevo en un pulado de hombres decisivos y claramente relacionados en esas cuestiones. Hay que tener en cuenta ambas opiniones, pero ninguna de ellas es suficiente. El camino para comprender el poder de la minoría no está únicamente en reconocer la escala histórica de los acontecimientos ni en aceptar la opinión personal expuesta por individuos indudablemente decisivos. Detrás de estos hombres y detrás de los acontecimientos de la historia, enlazando ambas cosas, están las grandes instituciones de la sociedad moderna. Esas jerarquías del estado, de las empresas económicas y del ejército constituyen los medios de poder; como tales, tiene actualmente una importancia nunca igualada antes en la historia humana y en su cima se encuentran ahora los puestos de mando de la sociedad moderna que nos ofrecen la clave sociológica para comprender el papel de los círculos sociales más elevados. (2)

(2) Ibidem. La elite del poder. C. Wright Mills. Véase pág. 21.

En la sociedad, el máximo poder nacional reside ahora en los dominios económico, político y militar. Las demás instituciones parecen estar al margen de la historia moderna y, en ocasiones, debidamente subordinados a esas. Ninguna familia es tan directamente poderosa en los asuntos nacionales como cualquier compañía anónima importante. Ninguna iglesia es tan directamente poderosa en las biografías externas de los jóvenes como las instituciones militares y políticas; ninguna universidad es tan poderosa en la dirección de los grandes acontecimientos como lo es el estado. Las instituciones religiosas, educativas y familiares no son centros autónomos de poder nacional; antes al contrario, esas zonas descentralizadas son moldeadas cada vez más por los tres grandes, en los cuales tienen lugar ahora acontecimientos de importancia decisiva e inmediata.

Las familias, las iglesias y las escuelas se adaptan a la vida moderna, los gobiernos, los ejércitos y las empresas la moldean, y, al hacerlo así, convierten aquellas instituciones menores en medios para sus fines.

El destino vital del individuo moderno no sólo depende de la familia en la que ha nacido o en la que entra por el matrimonio, sino, cada vez más, de la empresa en que pasa las horas más despiertas de sus mejores años. No son de la escuela en que se ha educado cuando niño y adolescente, sino también del estado, que está en contacto con él durante toda la vida; no sólo de la iglesia en que de vez en cuando oye la palabra de Dios, sino también del ejército en que es disciplinado.

Si el estado centralizado no pudiera confiar en las escuelas públicas y privadas para inculcar sentimientos de lealtad nacionalista, sus líderes buscarían enseguida el medio de modificar el sistema educativo centralizado. Si el índice de quiebras entre las empresas mayores fuera tan elevado como el índice general de divorcios, constituiría una catástrofe económica de proporciones nacionales.

Dentro de cada uno de los tres grandes, la unidad institucional típica se ha ampliado, se ha hecho administrativa y, en cuanto al poder de sus decisiones, se ha centralizado. Detrás de estos acontecimientos está una tecnología fabulosa, porque, en cuanto a instituciones, se han asimilado esa tecnología y la guían, aunque ella a su vez informa y marca el ritmo de su desenvolvimiento.

La economía en otro tiempo alcanzó una gran dispersión de pequeñas unidades productoras en equilibrio autónomo. A la fecha, la economía ha llegado a estar dominada por compañías gigantescas relacionadas entre sí administrativamente y políticamente, las cuales tienen conjuntamente las claves de las resoluciones económicas.

El orden político en otro tiempo fue una serie descentralizada de varios docenas de estados con una médula espinal débil, se ha convertido en una institución ejecutiva centralizada que ha tomado para sí muchos poderes previamente dispersos y ahora se mete por todos y cada uno de las grietas de la estructura social.

En cada una de las zonas institucionales, -

han aumentado enormemente los medios de poder a disposición a los individuos que toman las decisiones; - sus poderes ejecutivos centrales han sido reforzados - y en cada una de ellas se han elaborado y apretado modernas rutinas administrativas.

b) LA ELITE DEL PODER.

Desde la revolución las instituciones social y económica y política, estuvieron más o menos unificadas de un modo directo y sencillo; los hombres de la minoría del poder pasaban con soltura de un papel a otro en la cima de cada una de las instituciones primordiales. Muchos de ellos fueron hombres polifacéticos que podían aceptar el papel de legislador y mer ca de r, pionero y soldado, erudito y topógrafo.

Estos hombres de poder eran la base de la lu cha so ci al e i n cl u ían en su grupo a notables figuras políticas. Lo importante respecto a esta época reside en que la vida social, las instituciones económicas, el instinto militar y el orden político coincidían y hombres que eran políticos eminentes, desempeñaban también papeles claves en la economía y a la vez co n t i u ían en sus familias la flor de la sociedad. En é s te p e r i ó d o se distinguen por el gobierno de hombres cuya situación no se debe exclusivamente a su posición política, aunque sus actividades de esa índole tienen importancia y su prestigio como políticos es grande. Y dicho prestigio parece inherente a personajes que pertenecieron al congreso, así como al gobierno. La minoría del poder está formada por hombres u l l u l t o s y de experiencia administrativa, con amplitud de miras y cierta dignidad de carácter. (3)

(3) Ibidem. La elite del poder. C. Wright Mills. Véase pág. 261.

A la fecha, esta sociedad de la elite se --- convirtió en una pluralidad de grupos, cada uno de - los cuales carecía de una gran cohesión. Hay una cla- ve definitiva, en este período, y las ideas que nos - hacemos de él fué mucho más que una revolución de si- tuaciones sino una revolución económica o política. - El sector económico influye a la vez, sobre la situa- ción social y sobre el poder político; y, dentro del- sector económico, hay una buena proporción de hombres que deciden.

Se ha dicho que estudiamos la historia para- liberarnos de ella, y la historia de la elite del po- der es un caso clarísimo en el que encaja esta máxi - ma. Como el ritmo de vida mexicana en general, las - tendencias a largo plazo de la estructura del poder, - han sido grandemente aceleradas desde la revolución - mexic na, y ciertas tendencias más recientes en las - instituciones dominantes, han contribuído también a - dar forma a la elite del poder en un significado his- tóricamente específico.

En la medida en que la clave estructural de- la elite del poder reside hoy en el sector público, - dicha clave es la decadencia de la política como deba - te auténtico y público de soluciones, compartidas na- cionalmente responsables y de coherencia política, y - organizaciones autónomas que relacionan los niveles - inferiores y medios del poder con niveles más eleva- dos.

La vieja tendencia de que el gobierno y los- negocios se entretejan intrincada y profundamente ca- da vez, ha llegado a su más clara evolución. Ambos - elementos no pueden verse ya como dos mundos distin-

tos. Y el acercamiento ha sido más decisivo en los organismos ejecutivos del estado. El desarrollo del poder ejecutivo del gobierno, con sus organismos vigilantes de la compleja economía, no significa sólo la ampliación del gobierno como una especie de burocracia autónoma; significa el ascenso del hombre corporativo como eminencia política.

En la medida en que la clave de la elite poderosa se encuentra hoy en el estado amplio, dicha clave se evidencia en el ascendiente poder ejercido por el titular del poder ejecutivo federal. En el grado en que la clave estructural de la elite del poder reside hoy en el sector económico, como ya lo habíamos mencionado, dicha clave consiste en el hecho de que la economía es a la vez una economía corporativa-privada y una economía corporativa del estado. El capitalismo es ahora en gran medida la relación más importante entre las dos corporaciones antes mencionadas, mismos que se funda en la coincidencia de intereses entre las necesidades de las dos corporativas. Dentro de la minoría en conjunto, dicha coincidencia de intereses de los empresarios privados y los jefes corporativos del estado, fortalece a ambos y además supedita el papel de los hombres meramente políticos. No son los políticos, sino los jefes de las empresas y los jefes corporativos los que proyectan la organización económica de nuestra nación.

La forma y significado de la elite del poder de hoy sólo puede entenderse cuando éstas dos tendencias estructurales se contemplan en el punto en que coinciden. El capitalismo existe en un sistema de mocrático debilitado y formal que encierra un sector-

político y económico por sus puntos de vista y conducta. Por lo tanto en la cima de esta estructura, la elite del poder ha sido formada por la coincidencia de intereses entre los que dominan los principales medios de producción y los que controlan los instrumentos de poder del estado.

c) LA INMORALIDAD MAYOR.

La inmoralidad mayor no puede reducirse a la esfera política ni achacarse tan sólo a la existencia de hombres corrompidos en instituciones fundamentalmente sanas. La corrupción política es uno de los aspectos de una inmoralidad más general; el nivel de sensibilidad moral que prevalece ahora no procede sólo de la corrupción humana. La inmoralidad mayor es un rasgo sistemático de la elite; su aceptación general constituye la característica esencial de una sociedad de masa.

Claro que puede haber hombres corrompidos en instituciones sanas, pero cuando las instituciones -- se están corrompiendo muchos de los hombres que viven y trabajan en ellas se corrompen necesariamente. En la era de las corporaciones, las relaciones económicas se hacen impersonales y el alto funcionario siente menos responsabilidad personal. Dentro de los mismos corporativos del negocio y la política, la conciencia privada se atenúa y la gran imoralidad se identifica con las instituciones. No se trata de una administración corrompida, es un rasgo de la riqueza corporativa como estrato capitalista, profundamente tramada con la política del sector económico.

La inquietud moral de nuestro tiempo se debe a que los antiguos valores y los viejos códigos de rectitud ya no dominan a los hombres y mujeres de la era de las corporaciones, ni han sido tampoco sustituidos por nuevos códigos y valores que prestarían significado y sanciones morales y las rutinas corporativas que se ven obligados a seguir. Y no es que el público de las masas haya rechazado explícitamente los códigos recibidos; es, más bien que para muchos de sus miembros los códigos mencionados suenan a hueco. No hay normas morales de aceptación disponibles, pero tampoco existen normas morales de rechazo. Como individuos, están moralmente indefensos; como grupos, son políticamente indiferentes. A éste falta de compromiso, ya generalizado, se hace referencia al decir que el público se encuentra moralmente confuso. Pero no sólo el público es el que sufre esa confusión.

(4)

En las instituciones económicas y políticas, los ricos de las corporaciones ejercen ahora un poder enorme, pero nunca tuvieron que obtener el consentimiento moral de aquellos que le concedieren este poder. Todo interés desnudo, todo poder corporativo nuevo y no aprobado, bloque agrícola, unión obrera, y organismo gubernamental, surgidos en las dos últimas generaciones se disfrazaron de consignas de significado moral. Pues ¿que es lo que no se hace en nombre del interés público? Al desgastarse estas consignas, se elaboran trabajosamente otras nuevas, que resultan triviales a su debido tiempo. Y, mientras tanto, las reiteradas crisis económicas y militares difunden temores, vacilaciones y ansiedades que dan mayor urgencia a la búsqueda de justificaciones morales y excusas decorosas.

(4) Ibidem. La elite del poder. C. Wright Mills. Véase pág. 319.

El término crisis está en bancarrota, por culpa de tantos hombres que ocupaban altos puestos y que lo invocaron para disfrazar sus extraordinarios actos y sistemas, y, en realidad, es precisamente la ausencia de crisis lo que constituye la principal característica de la inmoralidad mayor.

Pues las crisis auténticas implican situaciones en que los hombres en general se hallan ante verdaderas alternativas, cuyos significados morales están al alcance del debate público. La inmoralidad mayor, el debilitamiento general de los valores más antiguos y la organización de la irresponsabilidad, no han supuesto ninguna crisis pública, al contrario, sólo lo produjeron una indiferencia reptante y un aislamiento silencioso.

Las imágenes de los altos círculos que predominan entre la raza, son las de la elite vista en función de las celebridades. Como el volumen de la publicidad y la aclamación recae principalmente y de modo continuo sobre dichas celebridades políticas y económicas, lo desvían de la elite poderosa. Así que la visibilidad social de ésta es reducida por la distracción organizada, o mejor dicho, la visión pública de sus miembros se efectúa a través de la celebridad que divierte y entretiene o, repugna, según el caso.

La falta de un orden de creencias morales firme, hace a los hombres de la masa mucho más susceptibles a la manipulación del mundo de las celebridades. Con el tiempo, la inversión de apelaciones, códigos y valores a la que están sujetos, los induce a la desconfianza y el cinismo, a una especie de maquiavélismo para el hombre pequeño. De esta manera los de-

la masa disfrutaban las prerrogativas de los ricos corporativos, las juergas nocturnas de la celebridad y - la triste vida feliz de los muy ricos.

Pero, con todo ésto, hay un viejo valor que no está en franca decadencia; el valor del dinero y - de las cosas que pueden comprarse con él. Estas, incluso en esta época de inflación, parecen tan sólidas y permanentes como el acero inoxidable.

Siempre que prevalecen las normas de la vida adinerada, el hombre con dinero, sea cual fuera la - procedencia de éste, será respetado. Se dice que un millón de pesos cubre una multitud de pecados, y no - sólo es que los hombres quieren dinero; es que sus - propias normas son pecuniarias. En una sociedad donde el que hace dinero carece de verdaderos rivales en reputación y honor, la palabra práctico significa - útil en beneficio propio, y el sentido común quiere - decir sentido para abrirse paso en el aspecto económico. La aspiración a una existencia adinerada es el va - lor dominante en relación con el cual ha decaído la - influencia de los otros valores, así que los hombres - se hacen moralmente implacables cuando se trata de ga - nar fácilmente el dinero y ser propietario con rapi - dez.

Una gran parte de la corrupción mexicana, -- aunque no toda, es simplemente parte del viejo esfuer - zo por enriquecerse y después, por hacerse todavía - más rico. Pero hoy, el ambiente en el que se lleva a - cabo la vieja lucha es destino. Cuando las institucio - nes políticas y económicas eran pequeñas y estaban di - seminadas como las más sencillos modelos de la econo - mía clásica y de la democracia, ningún hombre podía -

otorgar ni recibir grandes favores. Pero cuando las - instituciones políticas y las oportunidades económi - cas están concentradas y relacionadas entre sí, enton - ces los funcionarios públicos pueden ejercerse prove - chos propios.

En los organismos gubernamentales no hay más inmoralidad que en los negocios corporativos. Los po - líticos sólo pueden conceder favores financieros cuan - do hay agentes políticos capaces de otorgar dichos fa - vores. Claro que los proyectos de la publicidad bri - llan con más fuerza sobre las transacciones de los - hombres de gobierno, y con buenos motivos. Como las - esperanzas son mayores, los funcionarios públicos de - cepcionan al público con más facilidad. Se supone que los hombres de negocios se ocupan de sí mismos, y si - patinan con éxito sobre una pista frágil en su aspek - to legal, los mexicanos los elogian por esta proeza - Pero, en una civilización tan compenetrada con los ne - gocios como es la vida de los Estados Unidos Mexica - nos, las reglas de los negocios se aplican al gobier - no especialmente cuando hay en él tantos hombres de - negocios. ¿Cuántos gerentes defenderían deberas una - ley exigiendo una manifestación meticulosa y pública - de todos los contratos ejecutivos y todas las cuentas de gastos? Los elevados gastos sobre la renta han pro - vocado una red de convivencia entre la gran compañía - y el alto funcionario. Hay mil maneras ingeniosas de - traicionar el espíritu de las leyes de impuestos, y - las normas de consumo de muchos hombres que se esti - man a gran precio, están determinadas mucho más por - complicados cuentas de gastos que por el simple pago - de la mercancía que reciben en casa.

Como ha prohibición, las leyes del impuesto-

sobre la renta existen sin el apoyo de lo convenido-- con los grandes negocios. Es ilegal traicionarlos, pero es hábil hacerlo. Las leyes, sin el apyo de las - normas morales, invitan al delito, y también, lo cual es más importante, estimulan al desarrollo de una acomodaticia actitud moral.

Una sociedad considerada en sus más altos -- círculos y en sus niveles medios como una red de há - bil ilegalidad, no produce hombres con un sentido mor - ral íntimo, una sociedad que es solo acomodaticia no - produce hombres de conciencia. Una sociedad que re - duce el significado de la palabra éxito al de hacer - dinero y que condene al fracaso como el peor de los - vicios, elevando el dinero el nivel de valor absoluto producirá el agente avisado y el negocio dudoso. - Bienaventurados los cínicos porque sólo ellos tienen - lo necesario para triunfar.

d) LOS GRUPOS DE PRESION

Mientras los partidos políticos pretenden -- conquistar el poder y ejercerlo, dice Duverger, los -- grupos de presión se limitan a actuar sobre el poder - permaneciendo en su exterior, y presionan e influyen - sobre los hombres que están en el poder. Su finali - dad es orientar la acción del poder hacia sus intere - ses sin asumir las responsabilidades de la decisión - política.

En un análisis de la vida política iberoame - ricana no debe omitirse una referencia a los diversos grupos de presión que, con vigencia muy relevante, en ella operen. Si bien la historia y actuación de los -

partidos políticos cuenta con abundante bibliografía, no se dispone de estudios y análisis, a escala continental, de estas agrupaciones intermedias entre el poder político y el individuo, aunque no faltan investigaciones sociológicas respecto a los elites vigentes u operantes, a los que mandan, en los diversos países. Con frecuencia se ha centrado la atención en la conducta de los grupos oligárquicos de las familias que, detentadores del poder económico y social han evitado aparecer como titulares del poder político, pero lo han ejercido a través de terceras personas. Un estudio de los grupos de presión en iberoamérica que se limitase a este sector, resultaría hoy excesivamente restrictivo y excluyente. Por el contrario, es preciso tener en cuenta como campo de análisis a los diversas fuerzas que gravitan sobre la vida política, entre las que cabe señalar: asociaciones patronales, - asociaciones profesionales, movimientos sindicales y gremiales, federaciones, movimientos y agrupaciones estudiantiles, la prensa, el clero, las fuerzas armadas, la alta burguesía. Pero aún así no quedaría completa la lista, pues parece lógico incluir a los representantes y gestores de los intereses económicos extranjeros vinculados a cada país.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El hombre es un ser eminentemente sociable, en todas las épocas hasta nuestros días, el hombre siempre ha vivido en sociedad, no ha vivido aislado jamás; por esta razón es natural que si los hombres viven en sociedad es necesario que alguien los rija, por lo tanto, necesita ser gobernado por alguien que tenga voluntad y habilidad para hacerlo.

El hombre que gobierna es elegido por los gobernados a su entera satisfacción, éste gobernador es quien detenta el poder que le han otorgado los gobernados.

En todas las épocas de la humanidad ha existido el abuso de poder sin freno.

- 2.- En el momento en que una persona detenta el poder pierde toda proporción respecto a éste y cree que tiene en sus manos la voluntad de todos los gobernados.
- 3.- En nuestra sociedad es patente el abuso del poder; el abuso de autoridad y consecuentemente, el abuso de la fuerza.

No es posible pasar por alto el peligro que existe siempre latente, de que la autoridad desvirtué los fines que se persiguen mediante el uso de la fuerza; que se valga de ella no para mantener el orden social, sino para ver satisfechas ambiciones o intereses de carácter estrictamente individual, que no sean en benefi -

cio de la colectividad; sino en provecho propio; por lo tanto la fuerza ya no estaría al servicio del derecho sino a disposición de aquellos que valiéndose de su cargo sin ningún escrúpulo lo usan en beneficio personal.

- 4.- Contra la arbitrariedad y para remediarla, el hombre ha establecido el imperio de la ley y la limitación del poder; por ésto existen las constituciones para defender el derecho y la libertad humana.
- 5.- En el sistema de gobierno mexicano el abuso de autoridad se ha visto a través de la historia.- El poder es delegado a los gobernantes para los gobernados, por lo tanto debería ser un poder limitado por los propios gobernados; en nuestra sociedad sucede al contrario, la persona que detenta el poder se enferma del mismo y siente que es omnipotente.
- 6.- En México existen diferentes clases sociales, la clase alta, la media alta, media baja, campesina, proletaria y los desclasados. La clase alta son los que detentan los medios económicos, los medios de producción. Las clases medias son la alta burguesía y la baja burguesía; la clase obrera son los que tienen la fuerza del trabajo; la clase campesina son los destinados a trabajar la tierra más no poseerla. Y los desclasados son las personas que no corresponden a ninguna de las clases mencionadas, como podrían ser pepenadores, teporochos, etc.

Las clases que más resienten el abuso del po --

der son las clases medias en virtud de que son las que tienen que seguir manteniendo un estatus económico, social y cultural.

Los obreros y campesinos son afectados en menor proporción por encontrarse en la misma situación social, económica y cultural.

- 7.- El poder debería estar dividido en comunidades, en las que participaran todos sus miembros para gobernarse y administrarse; siempre en comunicación con un poder superior que sirviera de su pervisor y de guía.
- 8.- En México un problema importante es la inmigración de las personas que viven en el campo, en virtud de que la infraestructura de la ciudad en un momento dado, no se de abasto habiendo tanta población, por lo tanto, la burocracia crece en una forma desproporcionada por lo tanto hay desorganización, abuso, e ineptitud en la misma.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Derecho romano.
E. Petit
Tratado elemental de Derecho Romano
Editorial Nacional
Reimpresión 1969.
p.p. 715
- 2.- El estado español en las Indias
J. Mots Capdequín
Fondo de cultura económica
Impreso 1982.
p.p. 200.
- 3.- Historia de México desde sus primeros tiempos
hasta el fin del siglo XIX.
Luis Pérez Vendía.
3a. edición.
Librería Bouret
México
p.p. 159.
- 4.- Breve historia de México
José Vasconcelos
Editorial Porrúa
México
p.p. 621.
- 5.- La Justicia Federal y la Administración Pública.
Antonio Carrillo Flores.
2a. Edición
Editorial Porrúa
México 1973
p.p. 372.

- 6.- Derecho administrativo.
Gabino Fraga
10a. edición
Editorial Porrúa
México 1973.
p.p. 295.
- 7.- Teoría del estado.
Francisco Porrúa Pérez
6a. edición con reformas y adiciones
Editorial Porrúa
México 1971.
p.p. 455.
- 8.- Economía, democracia y libertad.
Jacob Ferlinjam
Editorial Viracocha
Buenos Aires 1959.
p.p. 254.
- 9.- Teoría de la constitución.
Carl Schimiet
reimpresión 1970.
Editorial Nacional
p.p. 500.
- 10.- Lecciones de garantía y amparo.
Juventino V. Castro
Primera Edición 1974.
Editorial Porrúa.
México 1974.
p.p. 360.

- 11.- Derecho constitucional mexicano.
Ignacio Burgos
Primera edición
Editorial Porrúa
México 1973.
p.p. 830.
- 12.- Nociones de derecho político
Angel Osorio.
Colección oro Atlántida de la cultura general
Tercera edición
Editorial Atlántida
Buenos Aires
p.p. 127.
- 13.- Limitaciones el poder público en la Constitu -
ción Mexicana.
Ignacio Javier Campero Alatorre
México 1953.
Editora de revistas s.a.
p.p. 154.
- 14.- Derecho penal mexicano
Mariano Jiménez Huerta
Antigua Librería Robledo
México D.F.
1968.
p.p. 257.
- 15.- Lineamientos de derecho penal.
Fernando Castellanos Tena
6a. Edición
Editorial Porrúa
México 1971.
P.p. 320.

- 16.- Derecho penal mexicano.
Antonio de P. Moreno
Editorial Porrúa
México 1968.
p.p. 275.
- 17.- Constitución Política de los Estados Unidos --
Mexicanos.
Colección nuestras leyes, editores mexicanos --
unidos.
3a. edición
1979.
p.p. 131.
- 18.- Código Penal para el Distrito Federal.
Colección Porrúa.
37a. edición
México 1963.
p.p. 214.
- 19.- Teoría del poder.
J. Blanco Andé
Ediciones Pirámide S.A.
Madrid.
1977
p.p. 306.
- 20.- La elite del poder.
C. Wright Mills
Fondo de cultura económica
México 1978.
p.p. 378.
- 21.- Instituciones políticas y el derecho constitu -
cional.

Maurice Duverger
Biblioteca de la ciencia política, colección De
mos, ediciones Ariel.
Barcelona 1970.
p.p. 625.

22.- Arquitectura mexicana en el siglo XVI
George Kubler
Fondo de Cultura económica
México 1983.
p.p. 681.