



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

**“ REALIDAD JURIDICA DEL PODER POLITICO
EN MEXICO. ”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
MARTHA ROSALINDA ISLAS RUIZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Universidad Nacional Autónoma

de México

DER 416

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
EN MÉXICO

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
EN MÉXICO

A Dios, por permitirme alcanzar esta meta.

**Mi eterno agradecimiento a
mis queridos padres, el
Ing. José Guadalupe Islas
Victoria y la Sra. Marfa
Rufz de Islas, quienes con
su cariño alentaron mi
esfuerzo.**

**A mis amados abuelos, con
respeto y admiración, porque
con su ejemplo estimularon
mi deseo de superación.**

A mis hermanos cariñosamente.

Con mucho cariño a mi tfo, el
Lic. y Prof. José Manuel Ruz
Martínez, por sus sabios
consejos y su invalorable
colaboración en esta tesis.

A mis queridos tfos:

- Lic. Ponciano Islas Victoria.
- Lic. Alfredo Islas Victoria.
- Lic. Guillermo Islas Victoria.
- Dr. Bernardino Islas Victoria.

A la Universidad Nacional Autónoma
de México, ENEP Aragón, que como
madre, amorosamente me acogió en
su seno alumbrándome con la luz
del saber.

A mis maestros, mi perenne gratitud
por su desinteresada entrega a la
enseñanza.

Con profundo agradecimiento a
mi asesor, el Lic. Fernando
Pineda Navarro, quien genero-
samente me brindó sus juicios
y consejos para la realiza -
ción de este trabajo.

Al Lic. Fernando Pineda
Escoto, mi maestro y
amigo.

Con mucho respeto y especial
admiración a mis queridos
Profesores:

- Lic. José Alberto Solís Marín.
- Lic. Gumesindo Padilla Sahagún.
- Lic. Alfredo Espinoza Soto.
- Lic. Raúl Benites Coronado.

" . . . me ha parecido más conveniente buscar la verdad efectiva y real de las cosas que ir detrás de una creación de ella. . . porque hay tanta diferencia entre como se vive y como se debiera vivir, que aquél que abandona lo que hace por lo que debiera hacer, en lugar de obtener el bien, va a la ruina".

Nicolás Maquiavelo.

I N D I C E

REALIDAD JURIDICA DEL PODER POLITICO EN MEXICO

Introducción.

	página
I. Capítulo. Análisis General del Estado Moderno	
A) Origen del Estado.....	1
B) Elementos del Estado.....	10
C) Fines del Estado.....	23
D) Funciones del Estado.....	26
E) Justificación del Estado.....	38
II. Capítulo. El Poder Político y Jurídico como Elemento Constitutivo del Estado Moderno.	
A) Teorías acerca del Poder Político y Jurídico.....	42
a. Kelsen.....	43
b. Duguit.....	45
c. Hauriou.....	46
B) Elementos Constitutivos del Poder.....	48
C) Diferencia entre Poder Político, Poder Público, Gobierno y Autoridad.....	57
D) La división de poderes del Estado.....	66
III. Capítulo. El Poder Político y Jurídico en México y su Realidad de Hecho.	
A) Formación del Poder Político en México.....	77

B)	Factores Reales del Poder.....	85
C)	Aciertos y Errores del Poder Político en México..	101
	Conclusiones.....	106
	Bibliografía.....	108

I N T R O D U C C I O N

Siendo el Estado el alfa y la omega de una sociedad organizada, es mi preocupación el ejercicio correcto del poder jurídico y político que su existencia implica, ya que dicho ejercicio permitirá la realización del ser humano en su calidad de ente político y de ciudadano.

Esta institución, necesaria y derivada de las exigencias mismas de la sociedad en la que nace y cobra vida, ha tenido un interesante y largo proceso de perfección que fulge en nuestros días con un esplendor que pasa de la teoría a la práctica con excelsitudes y defecciones que ocupan nuestro cuidado en el presente trabajo.

El poder como necesidad de dirección, de mando y de encauzamiento dentro del Estado, requiere de un equilibrio que debe mantenerse de la mejor manera para el cumplimiento cabal de su razón de ser y para conservar su real esencia.

En el caso concreto de nuestro país, el poder del Estado recae en tres órganos supremos que toman su papel, de manera gradual dentro del tiempo, para la consecución de los fines de nuestra república; el equilibrio teórico, entre estos tres órganos, en la realidad parece tener descompensaciones que se revisten de capital importancia y que tienen serias consecuencias para el orden político nacional.

El Poder Ejecutivo mantiene una gran preponderancia por sobre el Legislativo y el Judicial, nuestra propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le ha otorgado una serie de facultades que sobrepasan los marcos formales. En el presente trabajo intento exponer una versión analítica de tal situación, en busca de una participación más efectiva y equilibrada de lo que ha de

ser en la realidad el poder político y jurídico de un Estado como el nuestro.

En el Capítulo Primero de este trabajo, analizo de manera general al Estado Moderno, precisando así su origen, los elementos que lo integran, los fines que persigue, las funciones más importantes de sus órganos así como su justificación; lo anterior en virtud de que el poder político y jurídico tema central de esta tesis, es un elemento constitutivo del Estado moderno y para referirnos a él es necesario analizar al Estado en su totalidad.

Por lo que se refiere a las teorías acerca del poder político y jurídico del Estado, así como su conformación, su división teórica, y su diferencia esencial con otros términos con los cuales se le ha confundido, presento un esbozo en el capítulo segundo.

De igual manera, el tercer y último capítulo de este trabajo, contiene una exposición acerca de la manera en que se formó el poder político y jurídico en nuestro México, las limitaciones que encuentra en virtud de la existencia de factores que poseen ciertas características que le impiden conducirse con libertad, así como una breve referencia de los aciertos y errores en que han incurrido sus titulares al ejercerlo.

Concluyen esta tesis mis puntos de vista acerca de la realidad del poder político y jurídico de un Estado como el nuestro, a la vez que exhorto a todos aquellos amantes de la justicia y del bien común para que pugnen por el equilibrio y el ejercicio correcto del poder al que aludo.

"El Estado es una Unidad Dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnada en una realidad social".

H E R M A N H E L L E R

C A P I T U L O I.

ANÁLISIS GENERAL DEL ESTADO MODERNO

A) ORIGEN DEL ESTADO.

Para llegar a precisar como nace el Estado, es necesario establecer con anterioridad lo que éste sea. El Estado, nos dice Groppali "... es la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre el territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común".(1)

A decir de Jellinek, el Estado "... es pues la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio".(2)

Por lo que respecta a Francisco Porrúa Pérez, el Estado es "una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes".(3)

Nuestro Código Civil para el Distrito Federal, en su título II artículo 25 fracción I. define al Estado como una persona moral: "Art. 25.- Son personas Morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios..."

1 Apud., Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, Edit. Porrúa., Méx. 1987, P.279.
2 Loc. cit.
3 Teoría del Estado, Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1977, P. 190.

El maestro Andrés Serra Rojas, lo concibe como "... un orden de convivencia de la sociedad política organizada, en un ente público superior, soberno y coactivo".(4)

Es también el Estado "... una máquina de represión que permite a las clases sociales dominantes (en el siglo XIX a la clase burguesa y a la clase de los grandes terratenientes) asegurar su dominación sobre la clase obrera para someterla al proceso de extorsión de la plusvalía (es decir, a la explotación capitalista)".(5)

El origen de esta corporación, persona moral, orden de convivencia o máquina de represión, como es considerado el Estado por diversos autores es lo que nos ocupa en este inciso. Esta interrogante puede examinarse desde dos puntos de vista: El histórico y el racional o filosófico según Porrúa Pérez.

a) Aspecto Histórico de la Determinación del Origen del Estado.

El punto de vista histórico es el que trata de alguna manera de determinar cuándo surgió la sociedad humana con los atributos de comunidad política, es decir, cuándo aparece el Estado como tal. Pero la historia es una ciencia muy limitada, ya que se sirve de fuentes que le proporcionan datos para elaborar sus tesis por lo que este problema del origen del Estado se encuentra también limitado por los datos que sirven para determinarlo. Sobresalen dentro de este aspecto las siguientes teorías:

a.1) Teoría Histórica o Sociológica del Origen del Estado.

Los expositores de esta teoría consideran al Estado como producto no

4 Ciencia Política, Op. cit., P. 283.

5 Althusser, Louis, Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado, Ediciones Pepe Medellín, Colombia 1978, P. 20.

sólo del libre juego de las leyes naturales (físicas) sino también de las que derivan de las funciones espirituales del hombre. Es decir, consideran que es el Estado un fenómeno natural, un hecho real.

Los pensadores que sostienen esta teoría, la fundamentan en datos históricos, fenómenos sociales y políticos que se han dado en la realidad además de basarse en conclusiones de las ciencias sociales entre ellas la Sociología. Ya que el plantear el origen del Estado es plantear también el origen de la sociedad y la familia.

"... una cosa si se ha comprobado: que primero fué la sociedad y que más tarde, con la evolución, la simple sociedad se convirtió en Estado. En consecuencia ha habido sociedades sin Estado. Estas sociedades son ciertas uniones anárquicas humanas en el seno de las cuales existen reglas jurídicas cuyo cumplimiento depende de la honorabilidad de cada uno, ya que no existen en la sociedad ni el juez ni la pena..."(6)

Para Hegel, la concepción del Estado deriva de la historia. Y así sostiene que "... el Estado no es tan solo una parte, una provincia especial de la vida política sino su esencia, su médula misma. Es el alfa y la omega..."(7)

Dentro de esta teoría histórica o sociológica del origen del Estado sobresalen tres corrientes sociológicas en relación con la posible forma social primitiva: El Patriarcado, el Matriarcado y una tercera que está formada por el conjunto de todas aquellas teorías que buscan la explicación de los lazos de cohesión social en la existencia de los vínculos primitivos de factores aglutinantes que existen además de los simples lazos de parentesco sanguíneo.

6 López Rosado, Felipe, Introducción a la Sociología, Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1957, P. 198.

7 Apud., Cassierer, Ernst, El Mito del Estado, Edit. FCE, Méx. 1968, P. 311.

a.2) Teorías Patriarcales y Matriarcales.

Las Teorías Patriarcales y Matriarcales se diferencian entre sí en lo que respecta al elemento que consideran base del origen de la sociedad. Las primeras toman el Paterfamilias como centro de las actividades del grupo primitivo. Los diversos grupos familiares son los que vienen a constituir la sociedad bajo la dirección del jefe de familia, encargado de proteger a la comunidad.

Las teorías Matriarcales se presentan en gran variedad de organizaciones desde etapas rudimentarias de promiscuidad inicial hasta organizaciones en las que el elemento permanente es la madre.

En la humanidad primitiva aparecen confundidos y casi al mismo tiempo, la sociedad y la familia para satisfacer necesidades primordiales de reproducción y conservación de la vida de relación de sus integrantes.

"Las tribus nómadas que aún no se fijan en un territorio determinado no tienen Estado. Lo que las mantiene unidas es ese parentesco espiritual del totemismo, el vínculo de la sangre. Y he aquí dos formas muy distintas de cohesión social: La estirpica o totemística que es prepolítica y se basa en la conciencia de una igualdad mayor; y la política que es estatal, y se basa en una de igualdad reconocida por quienes obedecen respecto de quienes mandan..." (8)

La familia viene a ser así el núcleo primitivo; ya Bodino establecía que es "La verdadera fuente y origen de toda República y miembro principal de ella".

Cabe aclarar que en un principio no había una característica que separa a un grupo social de otro, todos permanecían simplemente agrupados, indefinidos. Con posterioridad fueron apareciendo factores de diferenciación que fueron perfeccionando tales grupos sociales rudimentarios que con el tiempo llegaron a

8 López Rosado, F., Op. cit., P. 199.

originar el Estado. Uno de ellos es la consanguinidad de la que hablamos y que es un lazo creado por el parentesco, que asigna un principio de autoridad en favor de los progenitores. De ahí derivan las teorías del patriarcado y del matriarcado.

En el diario convivium de los grupos se acentúan aptitudes de uno o varios miembros del grupo social, mismas que determinan que surja una situación de dominación que es el principio de la autoridad. Al existir ésta el grupo social adopta el carácter de político al existir una relación de gobernantes y gobernados, y al surgir así el gobierno como órgano de dirección del grupo surge el Estado como producto de un lento proceso histórico.

b) Aspecto Filosófico de la Determinación del Origen del Estado.

Este punto de vista, es el que trata de determinar el origen del Estado tomando como base para elaborar sus conclusiones a la razón, lo que lo convierte en especulativo.

El problema es netamente filosófico porque consiste en desentrañar el conjunto de datos fenoménicos, cuyo estudio corresponde a la Historia y a la Sociología, el grupo de razones de causas primeras que dieron vida al Estado: al Estado considerado en abstracto; es decir, como concepto.

Existen varios autores que con sus diversas teorías han tratado de dar solución a este problema:

b.1) Teoría Teológica.

La teoría teológica considera que el Estado es creado por un ser superior -Dios-, por lo que el origen de éste es sobrenatural.

b.2) Teorías Contractualistas, del Origen Convencional del Estado o del Pacto Social.

Las Teorías Contractualistas tratan de dar respuesta a tal interrogante concibiendo al Estado como producto de un acuerdo de voluntades entre los hombres. El Estado considerado como tal, no es un hecho producido espontáneamente en la naturaleza, sino el resultado de un libre convenio entre los hombres, de un pacto social.

Estas teorías tienen como máximo exponente al filósofo ginebrino del siglo XVIII Juan Jacobo Rousseau, quien precisamente en su obra cumbre "El Contrato Social", sostiene, que en un principio el hombre disfrutaba de plena libertad, misma que debió limitar al tener necesidad de conservarse y asegurar su bienestar relacionándose así con sus semejantes. Rousseau, admite la indigencia social del hombre y la necesidad de que tenga que vivir asociado. "El remoto origen de esta interdependencia reside en el hecho de que, al despuntar la aurora de su existencia sobre el planeta, el hombre, el "animal político de que habla Aristóteles, encontró indispensable asociarse con sus semejantes para hacer frente a la lucha por la vida".(9)

"Este consentimiento, este acuerdo de los hombres para ceder su libertad natural al Estado, a cambio de que éste les garantice la libertad civil, hace que la obediencia a la ley, que uno mismo se ha obligado a acatar sea una manifestación de la libertad, pues haciendo uso precisamente de esa libertad es como las voluntades se han puesto de acuerdo dando vida a ese contrato social".(10)

En relación con el problema que nos ocupa, es decir, el determinar el origen del Estado desde el punto de vista filosófico, Hauriou expone que el con -

9 Montenegro, Walter, Introducción a las Doctrinas Político - Económicas, Edit. FCE, Méx. 1967, P. 9.

10 Porrúa Pérez, F., Op. cit., P. 408.

sentimiento "consuetudinario" es el fundamento del origen del Estado y no así el consentimiento otorgado para formar un pacto. En su opinión, la formación del Estado tiene además de un carácter histórico por basarse en hechos reales un carácter jurídico, porque el consentimiento consuetudinario que se ha otorgado sanciona la existencia del Estado.

Ejemplificando tal teoría, supongámos la creación de determinada institución por virtud de una fuerza fundadora o poder creador. Si los demás miembros del grupo político dan su consentimiento consuetudinario al paso del tiempo tal aceptación da como resultado la Opinio Juris, la aprobación jurídica. Lo mismo ha sucedido con el Estado; por lo que no es un contrato sino una institución ya que los caracteres que le dan nacimiento son distintos de los que dan nacimiento a los contratos. Además "... el Estado, difiere de las otras instituciones sociales en que es una institución necesaria, derivada de las exigencias mismas de la naturaleza humana. Las otras instituciones sociales no tienen este carácter necesario sino que por ser privadas, se mueven dentro del plano de la libertad" (11) como afirma Dabin.

b.3) Teoría del Origen Violento del Estado.

La Teoría del Origen Violento del Estado, es otra de las teorías que se considera sobresaliente, sus seguidores sostienen que el Estado es consecuencia de la guerra, ya que es una organización social impuesta por un grupo vencedor a grupo vencido, y cuyo fin es reglamentar la dominación del vencido para defender su autoridad contra ataques posteriores. La dominación se traduce en la explotación económica del vencido. "Todo estado está fundado en la violencia", argumento Trotsky en Brest - Litowsk.

11 Ibíd., P. 413.

Karlos Marx es también exponente de esta corriente al sostener en su teoría de la lucha de clases, que el Estado es la síntesis de los grupos humanos que han mantenido un proceso de lucha social. Por su parte, Engels, sostiene que en "... la fortuna apreciada y considerada como el sumo bien y la antigua organización de la gens desnaturalizada para justificar el robo de las riquezas por medio de la violencia. No faltaba más que una cosa. Una institución que, no solo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la organización de la gens, ... que además, legitimase en nombre de la sociedad en general las nuevas formas de adquirir la propiedad que se desarrollasen unas después de otras, es decir, el crecimiento cada vez más acelerado de las riquezas; en una palabra una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora de explotar a la que no poseyere nada, y la preponderancia de la primera sobre la segunda.

Y vino esa institución y se inventó el Estado".(12)

En realidad, el Estado a opinión de Porrúa Pérez, "... es, en efecto un hecho histórico. Ocurrió su nacimiento en el transcurso del tiempo. Su motivación ha sido sociológica y voluntaria. En su formación ha intervenido la voluntad humana, pero, en atención a una necesidad de la naturaleza del hombre, ... esa voluntad humana no se presentó en forma de pacto, a la manera que quiere Rousseau, sino como aceptación consuetudinaria de un hecho que rodea a los hombres como una realidad necesaria".(13)

Este pensador acepta la doctrina teológica de la atribución a Dios del origen del Estado pero solo "... en forma mediata, como creador que es del

12 El Origen de la Familia. La Propiedad Privada y el Estado, Editores Unidos Mexicanos, S.A., Méx. 1977, Pág. 122.

13 Op. cit., P. 413.

hombre, pues de manera inmediata... el Estado es producto de la actividad humana libremente orientada de acuerdo con especial cualidad de arbitrio indeterminado que corresponde a la naturaleza de la persona humana..." (14)

Por su parte, Serra Rojas, opina que a las formas políticas primitivas o rudimentarias que comprenden largos siglos de la historia humana no podemos llamarles Estados ya que en ellas se producen cambios o modificaciones que también se extinguen en violentos procesos sociales.

"Es necesario llegar al renacimiento; cuando las formas políticas han adquirido madurez y desarrollo para encontrarnos con la forma política superior que es el Estado. El Estado es una consecuencia de las formas políticas que vienen de los tiempos antiguos, culmina en el feudalismo y se estimula con la lucha de las nacionalidades". (15)

Nuestra Historia no presencia la aparición de los grandes Estados. Cuando ésta llega se encuentra con el Estado ya hecho y constituido en su plenitud.

En México es evidente el papel distinto del Estado en relación al establecimiento y desarrollo del Estado Moderno en otras sociedades, principalmente en el territorio Europeo.

En tanto que allá el Estado surge como organización política de naciones integradas, de sociedades que logran su propia densidad económica previa y surge como la superestructura que viene a consolidar a las comunidades nacionales, yo comparto la idea de que en América, en cambio, fundamentalmente en la América Latina, el Estado es un elemento que viene a integrar y a constituir la sociedad civil.

14 Loc. cit.

15 Serra Rojas, A., Ciencia Política, Op. cit., P. 708.

"El Estado no solamente fué el reflejo de una comunidad nacional integrada sino que por la acción de ciertos segmentos y grupos políticos, viene en realidad a constituirse en catalizador de la formación de las sociedades. Y ello se acentúa en nuestro caso cuando después de la Revolución de 1910, el Estado se convierte en el rector y diseñador de un nuevo estilo de sociedad, atendiendo a ciertos valores políticos fundamentales".(16)

B) ELEMENTOS DEL ESTADO.

Son elementos del Estado, todas aquellas unidades o partes que lo integran. A propósito de este tema el Profesor Italiano Groppali, opina que hay mucha discordancia en la doctrina respecto de cuales son aquellos elementos que constituyen el Estado, y así se refiere a la doctrina clásica, la cual está formada por un primer grupo de pensadores que afirman que son tres los elementos constitutivos del Estado: pueblo, territorio y soberanía o poder. Otros pensadores, consideran como otro elemento del Estado que unifica y coordina los esfuerzos de los hombres, al fin del Estado. Otros agregan al gobierno.

El numerar estos elementos del Estado coordinadamente nos conduce a enunciar que el Estado es una sociedad humana, que se ha asentado en forma permanente en el territorio que le corresponde, que se ha sujetado a un poder que se ha distinguido por ser soberano, que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura dicha sociedad con el fin de obtener el bien público temporal de los que la componen.

16 Madrid de la, Hurtado Miguel, Pensamiento Político, PRI, Coordinación General de Documentación y Análisis, Méx. 1981, Pp. 35 y 36.

Su análisis nos proporciona la existencia de los siguientes elementos:

- Presencia de una sociedad humana;
- Un territorio donde se asienta dicha sociedad;
- Un poder caracterizado por ser supremo, es decir, soberano;
- Un orden jurídico creado, definido y aplicado por el poder estatal que es base de la sociedad y que la estructura;
- Una teleología particular que se traduce en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal o bien común.

El Estado, se caracteriza además por ser soberano en su unidad total, considerando tal soberanía como un adjetivo del poder; por tener personalidad moral y jurídica, ya que el Estado es un ente social susceptible de tener derechos y obligaciones y por someterse al derecho a fin de que éste regule su estructura y funcionamiento. (17)

El maestro Serra Rojas, por su parte, establece que "... los elementos del Estado pueden clasificarse en elementos esenciales o constitutivos del Estado y elementos determinantes o modales, que son atributos del poder y del derecho. Los elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores se agregan los fines del Estado. (18)

a) Sociedad.

La sociedad como elemento integrante del Estado, según el sociólogo Leandro Azuara, es un sistema de relaciones entre los hombres; lo que a consideración del maestro Groppali es la unión de los hombres que tiene como base los

17 Confer. Porrúa Pérez, F., Op. cit., P. 193.

18 Ciencia Política, Op. cit., P. 239.

distintos lazos de solidaridad; y que es un término mucho más amplio que otros relacionados con este concepto como son la población, el pueblo y la nación.

a.1) Población.

Este término es utilizado con un sentido aritmético, estadístico y lo usamos para referirnos al conjunto de hombres que habitan en un Estado.

a.2) Pueblo.

Este término es más restringido, su significación "... se nos presenta en aspectos importantes referidos a una parte de la población, que goza de los derechos civiles y políticos que se les reconocen legalmente y consiste en el "Cuerpo Electoral". Al pueblo corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares, en un abierto proceso democrático; participando en su integración y mantenimiento y el necesario apoyo económico..." (19)

"El concepto del pueblo aunque con frecuencia se emplea como sinónimo de población, es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado: "El pueblo comprende solo aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero". No forman parte del pueblo los extranjeros y los que no tienen la relación jurídica señalada. El pueblo es el sosten de las instituciones nacionales".(20)

a.3) Nación.

Manzini, concibe a la nación como "una sociedad natural de hombres con

19 Ibid., P. 357.

20 Ibid., P. 358.

unidad de territorio, de costumbres y de lengua con una vida y conciencia comunes". (21)

Para el maestro Porrúa Pérez es un mero concepto sociológico que viene a significar la suma de individuos o la serie de generaciones sucesivas marcadas con el mismo carácter nacional. Lo cual es una abstracción de las características esenciales que distinguen a un grupo de hombres.

b) Territorio del Estado.

La comunidad o grupo social, unido por fuertes lazos de solidaridad exige una porción geográfica en la que se desenvuelve su vida de relación "... los factores geográficos como suelo, el clima, la topografía del terreno, las regiones montañosas, la naturaleza de suelo, las praderas y bosques, los litorales marítimos, las tierras frías y calientes, las llanuras o desiertos, ejercen una influencia determinante sobre la vida social, sobre todo cuando el grupo se hace sedentario, permanece estable y se fija en lugar determinado..." (22)

Kelsen, por su parte, sostiene que el territorio es el ámbito o esfera espacial de validez del orden jurídico.

Es imprescindible que todo Estado posea su propio territorio, ya que éste, es un supuesto necesario para que el Estado se organice y lleve a cabo todas las funciones de su competencia.

21 Porrúa Pérez, F., Op. cit., P. 263.

22 Serra Rojas, A., Ciencia Política, Op. cit., Pp. 329 y 330.

Una característica del territorio es que no es inmutable, ya que puede variar y aún pasar al dominio de otro Estado total o parcialmente.

Por lo que respecta a nuestro territorio nacional, "es aquella porción de la superficie terrestre en el continente americano, en la cual el Estado Mexicano ejerce en forma exclusiva su soberanía y sirve de apoyo y unidad a nuestras instituciones".(23)

Así nuestra Carta Magna, contempla este elemento del Estado en su título segundo, capítulo segundo denominado: "De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", artículos del 42 al 48.

Autores como González Uribe, reconocen al territorio una doble función: La Función Positiva, como asiento del poder tanto desde el punto de vista interior como exterior para realizar sus fines fundamentales. El territorio considerado así, es una delimitación política, porque señala el ámbito dentro del cual se ejerce el poder del Estado. Y una Función Negativa, que es un límite de competencia territorial, señala el dominio o zona prohibida para los demás Estados. Un Estado soberano no debe tolerar intromisiones indebidas en su territorio, como también se encuentra obligado a respetar la integridad territorial de sus demás vecinos.(24)

c) Poder del Estado.

El poder del Estado aparece en todas las comunidades primero como necesidad de dirección, de mando, de encauzamiento de actividades y finalmente como

23 Ibid., P. 231.

24 Ibid., Pp. 296 y 297.

represión a los actos considerados como antisociales. El poder del Estado, es considerado por la teoría clásica o tradicional como el tercer elemento constitutivo del Estado.

La autoridad, poder político o poder del Estado aparece en la vida del Estado como su mejor forma de expresión, y todo lo que se relaciona con aspectos fundamentales de la política y del sistema político gira en torno a este elemento del Estado. El poder del Estado es el dominio, el imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mantener para mandar o para ejecutar alguna cosa. Se constituye para proteger y estimular al grupo, el cual va a considerarlo cada vez más importante para su vida social.

Nuestra propia Constitución Política, consagra en su artículo 39 el principio fundamental del poder al establecer que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. "... más históricamente no todo poder dimana del pueblo, sino de complejas circunstancias en que la fuerza y la arbitrariedad han jugado un papel importante..."(25)

Se distinguen dos tipos fundamentales de poder: Uno dominante o Político, que es el que ejerce el Estado, es total, dispone de la coacción y se impone.

El otro, es el poder no dominante o social y se manifiesta en las entidades sociales (Ej. Sindicatos, agrupaciones patronales, comunidades agrarias, y aún la misma familia, etc.) (26)

d) Orden Jurídico.

El derecho es ese conjunto de normas de carácter jurídico que van a

25 Ibid., P. 380.

26 Ibid., P. 381.

regir la conducta de los hombres en sociedad. Es "... connatural al Estado. Es la atmósfera misma en que el Estado vive y se desarrolla. Y es también el principio fundamental de su legitimidad y justificación. Por esa razón todo Estado de nuestros días debe ser un Estado de derecho".(27)

Refiriéndose al orden jurídico, Porrúa Pérez sostiene que nace del aspecto de la autoridad que cuando nos referimos al origen del Estado consideramos como gobierno. Y solo es tomado como de vital importancia en cuanto va a servir de auxiliar al Estado para que cumpla con sus objetivos. El derecho no es el Estado como afirma Kelsen, el Estado es algo más que la simple norma jurídica, es un instrumento del cual se sirve el Estado para encauzar su actividad y para que ésta no sea desorbitada.

"El orden jurídico que integra el Estado -dice Serra Rojas-, es inconcebible sin el poder del que se provee para su efectividad. El poder es fuerza jurídica, porque ésta lo organiza".

Además agrega, que si no existiera el derecho, el poder del Estado sería irrefrenable, indominable; un hecho de fuerza capaz de producir violencia y desorden. "Imaginarlos al poder público como una fuerza material es desvirtuar su naturaleza, de ser un poder social institucional o constitucional. La fuerza debe radicar en el derecho, en los principios de justicia social que dominen en un Estado y se concreten a un orden jurídico. En la tesis de Stammier el derecho justo deberá luchar con el orden injusto..."(28)

27 González Uribe, Héctor, Teoría Política, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1977 P. 222
28 Ciencia Política, Op. cit., P. 398.

Según Duguit, si el derecho carece de fuerza es impotente, pero la fuerza sin el derecho es barbarie, "... la aplicación "brutal" o arbitraria del derecho es la negociación de la libertad y de la dignidad humana y el desprecio a sus más nobles valores. El Estado de derecho es el adalid de los valores indiscutibles como la justicia, la libertad, la igualdad, el bien común y otros. Su propósito ha significado el tránsito de la acción tiránica del poder público, al régimen institucional de los sistemas contemporáneos".(29)

Entre las numerosas opiniones que se han elaborado para definir las relaciones entre el Estado y el derecho, el maestro Serra Rojas destaca dos tesis importantes:

1. Las que suponen que el Estado es el creador del derecho y que todo el orden jurídico es una expresión de la voluntad del Estado, el cual es soberano para someter al orden jurídico que él mismo ha creado, limitando su acción.
2. Aquellas tesis que suponen que además del Estado existen otras fuentes sociales de creación del derecho que constituyen entidades que comparten con el Estado el ejercicio del poder tales como los grupos de presión.

Los naturalistas limitan con el orden jurídico al propio Estado, al considerar que el derecho natural es anterior al derecho del Estado por lo que éste no posee facultades para destruirlo o modificarlo.

Por su parte, la escuela racionalista y la escuela histórica reconocen plenamente las conquistas de los derechos humanos y la escuela moderna concibe a estos derechos sociales como limitantes de la acción estatal. Todo esto lo sos-

29 Ibid., P. 301.

tiene en razón de que no todo el derecho emana del Estado ya que el derecho internacional y el canónico, no son creaciones de éste.(30)

e) Teleología del Estado.

Todo Estado debe llevar dentro de sí una meta por alcanzar, un propósito indispensable que perseguir para justificar su exigencia y su acción.

La teleología (del griego telos, que ha alcanzado los fines, y logos tratado, teoría) es una doctrina de tipo filosófico e idealista que se refiere a la racionalidad universal de la naturaleza. Sustenta que todos los fenómenos y objetivos existentes tienen un destino racional, una finalidad predeterminada. Se apoya "... en el hecho de la relativa racionalidad de las substancias vivas, es decir de su adaptabilidad a las condiciones de su existencia.

Los partidarios de la teleología consideran esta racionalidad natural como el resultado de la acción de fuerzas inmateriales o ven su causa en Dios ..."(31). La teleología del Estado, es entonces la doctrina filosófica que trata lo relativo a sus fines, metas o propósitos.

Porrúa Pérez por su parte expone, que "... la sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, se caracteriza y distingue de otras agrupaciones humanas distintas de la sociedad política, por la presencia en la misma de otros elementos constitutivos (población y territorio). Uno de ellos es el fin específico que persigue en virtud de su actividad. Este fin es el bien público de los hombres que forman su población".(32)

30 Ibid., Pp. 312 y 313.

31 Méndez García, Alejo, Traducción de, Diccionario de Filosofía Marxista, Ediciones de Cultura Popular, Méx. 1978, P. 294.

32 Op. cit., P. 275.

Aristóteles establece en el libro primero de su "Política", que toda comunidad se constituye en vista de algún bien.

Además de la autoridad o poder del Estado, el orden jurídico y el fin del Estado son elementos de gran trascendencia que lo distinguen de otras formas de agrupaciones humanas. El Estado, como ente cultural, tiene como objeto la obtención de un fin. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin propio. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen al Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura.

El fin del Estado "... será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos. En ese fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

El fin que persigue el Estado, elemento teleológico o espiritual es el bien público temporal".(33)

f) Soberanía.

Este adjetivo del poder es, como lo han señalado la mayoría de los tratadistas, uno de los temas a tratar que más polémicas ha despertado. Es un término muy confuso, poco claro y aunque se le ha tratado bastante, su discusión y estudio sigue en boga hasta nuestros días.

33 Ibid., P. 276.

Su origen, según Jellinek, es político y solo más tarde se convierte en jurídico. "... Etimológicamente significa Super sobre, Omnia todo, lo que está por encima de todo. Poder soberano es entonces aquel poder que está por encima de todo, aquel que no reconoce a ningún otro poder.

La soberanía es una característica, atribución o facultad del Poder del Estado, que lo convierte en Supremo "... Poder soberano equivale a ser el poder de mayor alcance, el poder que está por encima de todos los poderes sociales".(34).-Dice el maestro Serra Rojas- que es la cualidad específica del poder del Estado. Que consiste en dar órdenes definitivas, en hacerse obedecer en el orden interno y en afirmar la independencia y autonomía del Estado en relación con los demás Estados que integran la comunidad en el plano internacional.

La soberanía es un elemento que determina la validez del orden jurídico porque se manifiesta en el derecho de darse leyes, emitir decisiones administrativas y sentencias para los casos donde existe controversia y el pueblo debe ser la única fuente de la que emanan los poderes del Estado ya que al pueblo corresponde la soberanía quien la ejerce por medio de los Poderes de la Unión.

De este atributo del Estado se ha dicho "... que produce centralización del poder, al reunir atribuciones y funciones de los órganos políticos en los gobernantes, los cuales adquieren en esta forma el derecho del mando sobre los demás hombres que viven dentro de los límites de un mismo territorio, sin reconocer la existencia de ningún otro poder frente a él en el seno de la circunscripción geográfica del Estado.(35)

34 Porrúa Pérez, F. Op. cit., P. 345

35 García Pelayo, Manuel, Et. Al. Constitución y Grupos de Presión en América Latina, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Méx. 1977, P. 53.

Un Estado es soberano cuando el Poder Público se caracteriza por ser supremo, independiente y autónomo: y cuando no existen otros poderes que lo iguallen o lo menoscaben. Por lo que, para que a un Estado se le reconozca como soberano ha de detentar una institución total y superior lo que corresponde a dar determinaciones inapelables en el aspecto político y social.

Es Jean Bodino quien aporta el concepto de soberanía al señalar que toda República (Estado), debe poseer un poder soberano, una potencia absoluta y perpétua, una fuerza por virtud de la cual asegure la unidad del Estado y mantenga la existencia de un cuerpo político independiente. La soberanía según él, consiste en *Jubende ac Tollendae Legis Summa Potestate*, "crear y derogar la ley con potestad suprema". Agrega también que es indivisible, imprescriptible e inalienable por lo cual solo existe un poder supremo.(36)

Nuestra Constitución Política contempla esta característica o atributo del Estado moderno en sus artículos 39, 40 y 41. El poder del Estado es entonces soberano, pero no ilimitado como equivocadamente lo conciben algunos autores ya que se halla sometido al orden jurídico.

Si el poder político fuese omnipotente -dice Jellinek- podría suprimir el orden jurídico, introducir la anarquía y, en una palabra, destruirse a si mismo. El poder estatal encuentra una limitación en la necesidad de ser jurídico, es decir poder cuyo ejercicio se haya normativamente regulado. "El Estado puede, es verdad, elegir su constitución; pero es imprescindible que tenga alguna, la anarquía es una posibilidad de hecho, no de derecho".(37)

36 Porrúa Pérez, F., Op. cit., Pp. 335 y 336

37 García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1977. P.103.

El que la actividad del Estado esté sujeta al derecho no implica la destrucción del concepto de soberanía, porque las limitaciones que impone el orden jurídico se derivan del mismo Estado, esto se traduce en una autolimitación o autonomía del Estado, que es otro atributo del poder del Estado, es decir, la capacidad o facultad que poseen las organizaciones políticas de darse así mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo a las mismas.

A opinión de García Maynez, la soberanía no es atributo esencial del poder del Estado ya que "Hay en efecto Estados soberanos y no soberanos. El de la Edad Media, por ejemplo, no tenía aquél atributo, pero era, no obstante, Estado. Y en nuestra época, los Estados miembros de una federación no son, relativamente a ésta soberanos, ya que se encuentran sujetos a la constitución general y a las leyes federales (Art. 133 Constitucional)".(38)

Duguit, es el principal exponente de una corriente de doctrina que sostiene que el Estado no tiene personalidad ni es soberano, que la soberanía es un hecho que se da en la naturaleza y que el querer relacionarla con el orden jurídico es caer en la metafísica.

Por su parte, Serra Rojas reconoce a la soberanía un carácter interno y otro externo "... tiene un aspecto interno cuando se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado concreto. Y se dice que tiene un carácter externo cuando se refiere a las relaciones del Estado con otros Estados. Se dice que un Estado se presente en el campo de las relaciones internacionales precisamente con ese carácter de "soberanía externa".(39)

38 Ibid., P. 104.

39 Ciencia Política, Op. cit., P. 346.

Otros autores refutan esta teoría porque consideran que las relaciones de un Estado con otro son del mismo nivel, es decir, el poder soberano de uno es es tá colocado en el mismo plano que el poder soberano del otro, aunque exista un poder supremo de carácter interno.

Otros más sostienen que tratándose de un Estado Federal existen dos so beranías esto es: La de los Estados y la de la Federación. Aunque de hecho la soberanía es solo una, ya que su titular -el pueblo- integra una unidad.

Lo que ocurre es que este titular la ejerce por medio de dos grupos de órganos diferentes y en dos planos distintos: el nacional a través de los poderes federales, y en la esfera local por conducto de los poderes de los Estados respectivos que actúan dentro de los territorios que le corresponden.

C) FINES DEL ESTADO.

Resolver la interrogante para qué existe el Estado, nos lleva a determinar la meta o el propósito del Estado, a lo que se dirige su actividad.

El fin del Estado es el Bien Común, el interés general. Para precisar en lo que consiste ese fin, debe distinguirse el "bien común", fin de toda socie dad del "bien público", fin específico de la sociedad estatal, según el maestro Porrúa Pérez "Siempre que los hombres se agrupan socialmente para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común. La sociedad mercantil persigue un fin de lucro para todos los miembros que la componen. Ese fin, consiste en los beneficios económicos, es el bien común de los que integran esa sociedad. El sindicato persigue el bien común de sus afiliados, consiste, ese bien común, en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los que componen ese sindicato.

La agrupación religiosa persigue también un bien común, consistente en el perfeccionamiento espiritual de sus miembros, y así todas las agrupaciones humanas, se dirigen hacia un fin que consiste en obtener el bien común para sus integrantes.

El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser esta: bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien público".(40)

El bien particular es el que persigue de manera inmediata cada individuo o grupo concreto y es un bien que concierne solo a él o al grupo; por lo que habrá de obtenerse no en forma directa dentro de la esfera de competencia del Estado, sino por medio del esfuerzo directo del propio individuo o grupo y con el auxilio del Estado.

El bien público, concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos que forman parte del Estado. Así "... frente al individuo, el Bien Común se revela como el reconocimiento o permisión de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par como la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana, imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo cumplimiento redunde en beneficio social. Por otra parte frente a los intereses colectivos, el Bien Común debe autorizar la intervención del poder público en las relaciones sociales para preservar los intereses de la comunidad o de los grupos desvalidos, con ten-

40 Porrúa Pérez, F., Op. cit., P. 277.

dencia a procurar una igualdad real, al menos en la esfera económica... El Bien Común no consiste exclusivamente en la felicidad de los individuos como miembros de la sociedad, ni solo en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano, sino en una equilibrada armonía entre los desiderata del hombre como gobernado y las exigencias sociales o estatales".(41)

Porrúa Pérez, encuentra como sujeto beneficiario del bien común al ... conjunto de los habitantes del Estado, el público integrado por éstos, los que se encuentran en el territorio nacional. Sin embargo... dentro del orden internacional existe o debe existir entre las naciones mutuo respeto, de tal manera que el bien público que persiga un Estado no invada la esfera de acción de los otros Estados".(42)

El fin del Estado para Santo Tomás consiste en Quod Homines Non Solum Vivant Sed Quod Bene Vivant. Es decir, en que los hombres no solo vivan sino que vivan bien.

Es también materia del bien público el bien general del Estado como institución política que implica la existencia y conservación del Estado. Esta existencia del Estado, comprende la defensa contra sus enemigos que pueden existir interior o exteriormente. Por lo que respecta a la conservación, se refiere al funcionamiento positivo de su aparato administrativo que supone la existencia de una economía estatal sana.

El bien específicamente político, que es el de conservación y de existencia del Estado encuentra su justificación en cuanto que se encamina a obtener el bien público puro y simple. La materia propia del bien público la constituye

41 Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1981, Pp. 46 y 47.

42 Op. cit., P. 278.

la suma de los intereses humanos. Porque el bien público es humano y general en comparación al que persigue cualquier otra sociedad.

El bien público se logra con la actividad de todos los miembros que integran el Estado, la cual debe ser un objetivo que debe dirigirse y que agrupa a todos los individuos sin excepción alguna, es decir, un objetivo para que los hombres puedan alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de la agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional.(43)

Sin embargo, no podría existir el Estado como tal, ni alcanzar sus fines si no existiera un poder dirigente, es decir, sin una autoridad. Y esto lo contempla nuestra Carta Magna cuando precisa en su artículo 39 "... todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."

D) FUNCIONES DEL ESTADO.

Determinar la organización y funcionamiento del Estado, es determinar como es el Estado, el ser del Estado. Para tal efecto, hemos de precisar su estructura y las actividades que desarrolla.

"El Estado, -sostiene el maestro González Uribe-, es una persona moral y jurídica -una institución al servicio del bien público temporal- no tiene una conciencia y una voluntad propia, como los individuos humanos, sino que llega al conocimiento de las cosas y toma sus decisiones a través del conocimiento y la voluntad de las personas físicas que lo integran. Y los actos y omisiones de estas personas, en la medida en que forman parte del Estado -están adscritas formalmente a él- se atribuyen al propio Estado, le son imputables. En otras palabras, el Estado tiene órganos que lo representan.

43 Ibid., Pp. 283, 284 y sigts.

... El órgano del Estado, en su estructura más simple, consta de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero está constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la ley señala -una esfera de competencia-; en tanto que el segundo no es sino la persona que ejercita esa competencia estatal reconocida por la ley. A este segundo elemento se le llama el titular del órgano".(44)

Agrega que no puede concebirse siquiera la separación de los dos elementos ya que un órgano, sin persona, sería solo un mero conjunto de normas sin la menor posibilidad de que alguien las llevara a cabo, y si consideramos solo a la persona sin el órgano, estaríamos frente a un individuo carente de capacidad y representación legal para llevar a cabo actos en nombre del Estado.

Por esto, "... desde el momento en que una persona física es investida con cargo público, sus actos, en la esfera de su competencia, dejan de ser los de un particular para convertirse en estatales. Y a la vez cuando esa persona cesa en el oficio sus actos dejan de ser imputables del Estado y vuelven al dominio privado".(45)

Por su parte, Porrúa Pérez, sostiene que los órganos en su conjunto integran el gobierno y la administración del Estado. Estos órganos no son desde luego de la misma índole y categoría, sino que tienen diferente estructura y por lo consiguiente diversa función.(46)

Tomando en cuenta la proximidad de los órganos del Estado con su estructura, Jellinek, los ha clasificado en dos diferentes grupos: Organos inmediatos y órganos mediatos. Los órganos inmediatos son aquellos esen

44 Op. cit., pág. 366

45 Ibid., P. 377.

46 Op. cit., P. 369.

determinan la existencia de la acción del Estado; que si desaparecieran, esta se desorganizaría por completo o se transformaría. Son por esto fundamentales y no están subordinados a ningún otro órgano. "Los órganos inmediatos pueden ser individuos, como el rey en la monarquía absoluta, o el presidente de la República en un régimen presidencialista; o bien cuerpos colegiados, como ocurre con las entidades federativas en un Estado Federal".(47)

Por lo que respecta a los órganos mediatos, son aquellos que por su naturaleza no son considerados como esenciales, porque su situación no se base de modo inmediato en la constitución, sino en una comisión individual.

Para poder llevar a cabo sus fines, el Estado tiene que estar en constante actividad, pero esa actividad corresponde esencialmente a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad del Estado se va realizando siempre de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos.

Las funciones básicas que encontramos en el desarrollo de la actividad del Estado son: a) La función Legislativa, b) La Función Jurisdiccional y c) La Función Administrativa. Estas funciones son características de todo Estado moderno y por su medio se nos revela la soberanía o el poder supremo del Estado.

El orden jurídico, por su parte, "... satisface también la necesidad de organizar al poder del Estado. El derecho precisamente organiza la serie de órganos competentes que hablan y actúan en su nombre".(48)

Nuestra Constitución Política Mexicana contempla las funciones del Estado en su título tercero.

47 Apud. González Uribe, H., Op. cit., P. 367.

48 Recaséns Siches, Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1978, P. 230.

a) Función Legislativa del Estado.

En todo Estado debe existir una actividad que se dirija a formular las disposiciones que estructuren la vida del Estado y normen las relaciones entre el Estado y sus integrantes así como las relaciones entre los mismos. Necesariamente en todo Estado, existe una función legislativa.

En la actualidad el Estado moderno se caracteriza por ser creador del derecho en comparación con los Estados de otro tiempo. A consideración del maestro Serra Rojas "... toda norma jurídica emana del poder público y tiene por misión realizar actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas generales, obligatorias e impersonales".(49)

Agrega además que es la función legislativa, una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, que está subordinada al derecho y que consiste en expedir las normas jurídicas que regulan la conducta de los individuos en sociedad así como su organización social y política.

La función legislativa, es una función exclusiva del poder legislativo federal, que ha sido conferida formalmente según lo contempla nuestra Máxima Ley. Los otros poderes podrán realizar actos legislativos solo por excepción y con expresa indicación constitucional. Por lo que respecta a las legislaturas de los Estados Federales, realizan su función en la esfera de su competencia.(50)

Por cuanto se refiere al sistema Constitucional Mexicano, en materia federal habremos de diferenciar la naturaleza jurídica del Poder Legislativo Constituyente y la del Poder Legislativo Ordinario que tienen a su cargo la elaboración de las normas jurídicas.

49 Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1981, Tomo I, P. 45.

50 Idem.

a.1) Poder Legislativo Constituyente.

El poder constituyente del Estado se traduce en la actividad fundamental del Estado que tiene por función crear, adicionar o reformar las normas constitucionales. Y aunque el poder constituyente sea supremo y actúe con superioridad suficiente para crear un orden jurídico nuevo; su ejercicio pleno no es total ya que existen factores internos y externos que se oponen a él. Las asambleas que constituyen el poder legislativo erigido en poder revisor de la Constitución, deben estar concientes de la existencia de esos factores reales de poder.

Autores como Burdeau sostienen que "el poder constituyente es la potestad creadora del orden jurídico".

A decir de Porrúa Pérez, "... es constituyente la función legislativa cuando su objetivo consiste en la elaboración de las normas que han de regir la estructura fundamental del Estado, o sea la estructura de sus órganos inmediatos o constitucionales".(51)

a.2) Poder Legislativo Ordinario.

Se denomina función legislativa ordinaria, a la actividad normal y fundamental del Estado encaminada a crear la ley, es decir, las normas jurídicas generales y obligatorias que regulan la conducta de los hombres en la sociedad, además de estructurar los órganos mediatos del Estado.

En nuestro sistema político mexicano, el Poder Legislativo del Estado está reglamentado por las disposiciones constitucionales, las que jerárquicamente son superiores a las normas que el mismo poder puede crear. Es decir cuando

51 Op. cit., P. 391.

el legislativo elabora leyes ordinarias debe basarse forzosamente en las normas contenidas en nuestra máxima ley. Esto es lo que conocemos como supremacía constitucional.

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". (Art. 50 Const.) que es además uno de los órganos por virtud de los cuales, el pueblo ejerce su soberanía (Art. 41 Const.)

a.3) Integración del Poder Legislativo Federal.

Nuestro Poder Legislativo Federal se compone de los órganos siguientes: El Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, las Comisiones Legislativas y la Contaduría Mayor de Hacienda.

a.3.1) El Congreso de la Unión.

Es el órgano integrado a su vez por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores reunidas en una asamblea general (Art. 50 Const.) "Solo por excepción emplea la Constitución el término de "Congreso de la Unión" para referirse a la acepción citada. En los demás casos la palabra Congreso se refiere al trabajo de cada Cámara con un propósito general que es la elaboración de la ley".(52)

Nuestra Constitución Política Mexicana, precisa las facultades del Congreso (Art. 73 Const.) y el proceso de formación de la ley de las Cámaras Colegisladores (Art. 71 Const. y Sigts.).

52 Serra Rojas, A., Derecho Administrativo, Tomo I, Op. cit. P. 49.

a.3.2) La Cámara de Diputados.

Este órgano "... se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años..." (Art. 51 Const.) y "... estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunstancias plurinominales" (Art. 52 Const.). Las facultades generales de la Cámara de Senadores están contempladas en nuestra Carta Magna (Art. 73 Const.), y las facultades exclusivas en los artículos 74, 75 y 77 de la misma Constitución.

a.3.3) La Cámara de Senadores.

Por lo que a ella respecta "... se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años" (Art. 56 Const.). Sus facultades generales están comprendidas en el artículo 73 Const. y sus facultades exclusivas en los artículos 76 y 77.

a.3.4) La Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Habrà una Comisión permanente durante el receso del Congreso que estará compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones (Art. 78 Const.). El artículo 79 del mismo ordenamiento señala sus atribuciones.

a.3.5) Las Comisiones Legislativas.

Son grupos de diputados o de senadores que se distribuyen el trabajo legislativo para auxiliar a sus respectivas Cámaras.

a.3.6) La Contaduría Mayor de Hacienda.

Su organización se apega a la Frac. II del Art. 74 Const.: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

b) Función Jurisdiccional del Estado.

La función jurisdiccional es también una actividad muy importante del Estado que tiene como fin primordial dirimir las controversias o conflictos de intereses que se susciten entre los particulares o entre los mismos y las diferentes autoridades públicas, basándose en el derecho; es decir tiene a su cargo la administración de la justicia. "... A los jueces toca interpretar las leyes, aplicarlas a los casos concretos y darles eficacia, mediante la actuación coercitiva de las sentencias: Sin la función jurisdiccional desaparecería prácticamente el Estado y sería sustituido por la anarquía y el caos, en el que el más fuerte impondría su ley al más débil. Sería la "guerra de todos contra todos" de que hablara Hobbes en el Leviatán".(53)

La función jurisdiccional, está encomendada formalmente al poder judicial de la federación, el cual se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Amparo, Unitarios en materia

53 González Uribe, H., Op. cit., P. 379.

El Distrito Federal y las entidades federales cuentan con sus respectivos poderes judiciales.

"La función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes: a) La función ejecutiva en sentido estricto y se relaciona con las actividades administrativas del Estado; y b) La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad. La expresión jurisdicción viene del latín, *jurisdictio*, que significa "decir el derecho". (54)

La culminación fundamental de la función jurisdiccional es la sentencia, como lo es la ley en la función legislativa y la decisión en la función administrativa. Además la función jurisdiccional presente múltiples facetas, atendiendo a la naturaleza de los intereses en conflicto, nos encontramos con procesos en materia civil, penal, fiscal, laboral, administrativa, agraria, etc. cada cual con sus leyes propias que lo regulan como lo son el Código Penal, el Código Civil, el Código de Comercio, etc. Atendiendo el ámbito territorial en el que se llevan a cabo esos conflictos, contamos con procesos locales y procesos federales.

Lo que hace posible que el poder judicial sea equilibrado de los demás poderes y guardián de la ley, es la existencia del juicio de Amparo o de Garantías, contemplado por nuestra Constitución Política Mexicana (Art. 94 párrafo I. 103 y 107 Const.) y reglamento por su correlativa Ley Orgánica (Ley de Amparo). (55)

54 Serra Rojas, A., Derecho Administrativo, Tomo I. Op. cit., P. 55.
55 Confer. González Uribe H., Op. cit., P. 381.

Los órganos del Poder Judicial deben encargarse del ejercicio de la función Jurisdiccional y aplicar el derecho por medio de un proceso. Ya decía Del Vecchio que el fin de la actividad de los jueces, es hacer cierto el derecho y realizarlo en los casos controvertidos. En conclusión, los órganos del Poder Judicial tienen a su cargo la difícil tarea de mantener el respeto a las leyes decretadas por el legislador. "Refiriéndose Osorio Gallardo a aquellas teorías que niegan al Poder Judicial la naturaleza de un verdadero poder del Estado, y afirmando que la justicia legal es una mera función dimanada del gobierno, como el ejército, las obras públicas, etc. escribió:

" A mi entender, esta distinción es tan capital que de ella depende que haya o no justicia en el país. El juez es un soberano en su ministerio y está creado para dar la razón a quien la tenga, sin preocuparse de nada, sin obedecer a nadie, sin depender de ningún otro hombre o institución y sin tener que mirar más que a su propia conciencia. Al hacer justicia no se trata de considerar oportunidades ni conveniencias, ni de hacer una cosa hoy y otra mañana, ni marchar por los contrapuestos caminos de la opinión, sino de cumplir los preceptos definidores del derecho romano: vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada uno lo suyo. Desde el momento en que el gobierno pueda poner y quitar los jueces, nombrar a quien lo acomode, cambiar las leyes a su albedrío, imponer severidad, lenidad o impunidad, mostrar inclinación hacia un litigante o hacia otro, atender a la conveniencia y no a la ley, se habrá hecho cualquier cosa menos justicia. De modo que la alternativa es tajante: o la justicia goza de plenitud de independencia o no existe justicia". O, en otros términos, o la justicia es un verdadero poder dentro del Estado o la administración de justicia en el Estado es un sucio engaño". (56)

56 Pina de, Vara Rafael Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1976, Pp. 305 y 306.

c) **Función Administrativa del Estado.**

Por lo que se refiere a esta actividad del Estado moderno, corresponde formalmente al Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (Art. 80 Const.), materialmente puede ser ejercida por los demás poderes del Estado.

Es una función muy rica y demasiado compleja, que no puede estudiarse individualmente. Comprende dos funciones notablemente distintas que corresponden a la doble tarea del poder público: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas, es decir, una función meramente administrativa, y otras específicamente política o de gobierno.

La función administrativa en sentido estricto se caracteriza por ser un conjunto de actividades por medio de las cuales el Estado satisface las necesidades públicas. Es el medio de que se vale para la realización inmediata del bien público temporal con sus requisitos fundamentales: el establecimiento del orden y la paz por la justicia; la coordinación de las actividades de los particulares; y la ayuda a la iniciativa privada y su eventual suplencia cuando falte o sea deficiente.

"La función administrativa es realizada por una serie de órganos escalonados, o sea, trabados entre sí en una unidad orgánica de acuerdo con el principio de obediencia jerárquica. Hay entre ellos relaciones de coordinación o de subordinación, según lo determinen las leyes. Pero en su totalidad integran lo que se llama administración pública, que no necesariamente está regida directamente por la constitución sino que más bien lo está por las leyes secundarias".(57)

57 González Uribe, H., Op. cit., P. 376 y 377.

Nuestro Máximo Ordenamiento legal, señala las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal, en su artículo 89.

Por excepción, y en forma limitada los otros poderes pueden realizar actos administrativos desde el punto de vista material. Esto responde a una necesidad lógica para mantener la independencia de cada uno de los poderes.

La función administrativa es designada también con la denominación de función ejecutiva, pero el primer concepto es mucho más amplio y el segundo es de contenido diferente; ya que el Estado tiene dos funciones, hacer la ley y ejecutarla, en este sentido el concepto de ejecución comprende las dos funciones esenciales: La administrativa y la jurisdiccional.

"El mundo de las relaciones administrativas se desenvuelve en la realidad con la ejecución de dos clases de actos: a) Los actos jurídicos que producen efectos de derechos; y b) Los actos materiales, que no producen efectos de derecho, y se consideran simples desplazamientos de la voluntad. La concesión administrativa, el contrato administrativo, el empréstito, el crédito del Estado, son actos administrativos de importancia, que producen una modificación del orden jurídico imperante.

Elaborar planos, diseños gráficos, copias mecánicas de diversa naturaleza, prestaciones materiales de servicios, manejo de correspondencia, de expedientes, información de máquinas electrónicas y otras más son actos materiales". (58)

E) JUSTIFICACION DEL ESTADO.

El problema de la justificación del Estado es sin duda de gran importancia, ya que su solución nos lleva a apreciar los elementos en los que se funda el Estado para obligar a los hombres a someterse a sus mandatos. El determinar el porqué debe existir el Estado es delimitar su justificación.

El cuestionarnos porqué debe existir el Estado, nos coloca en el terreno de la ética política, es decir, de la filosofía al tratar de desentrañar el deber ser. Nuestra inquietud es saber si el Estado es tan solo un fenómeno de hecho que se rige por las leyes naturales o si tiene como fundamento la existencia de elementos jurídicos, morales, psicológicos o de cualquier naturaleza.

"El problema del origen del Estado está muy ligado al de su justificación, aunque en esencia es muy diferente, ya que el primero es una Quaestio Facti, una cuestión de hecho, en tanto que el segundo es una Quaestio Iuris, o sea una cuestión de derecho. No investigamos ahora como y cuando surgió la organización de ser del Estado.

Se ha discutido ya bastante en torno a esta problemática pero aún no ha quedado plenamente desentrañado ni por la ciencia política positiva ni por la teoría jurídica del Estado". (59)

Podemos contemplar cinco grupos de doctrinas importantes por virtud de las cuales los tratadistas han pretendido justificar la existencia del Estado:

- Teoría Teológica-Religiosa.

59 González Uribe, H., Op. cit., Pp. 465 y 466.

- Teoría de la Fuerza.
- Teoría Jurídica.
- Teorías Morales
- Teorías Psicológicas.

a) Teoría Teológica-Religiosa.

Esta doctrina funda la existencia del Estado en una necesidad religiosa. Considera que se justifica el Estado por ser producto de la divinidad, por ser obra directa de Dios, y por tal motivo los hombres por razón de su fé se obligan a reconocerlo y someterse a las disposiciones de los representantes de Dios en la tierra.

b) Teoría de la Fuerza.

Esta, se apoya en una necesidad física, porque considera una situación natural el dominio de los fuertes sobre los débiles; aceptando que este dominio constituye una teoría del derecho del más fuerte, monismo materialista que contiene filosóficamente.

El poder del Estado es así una fuerza natural a la que el hombre tiene que someterse necesariamente, Porrúa Pérez la equipara a la luz del sol, al movimiento de rotación de la tierra, etc. y admite que este tipo de fuerza es una necesidad ineludible, como la de las leyes físicas.

c) Teoría Jurídica.

Dentro de ella se contemplan a su vez varias corrientes que tratan de encontrar una fundamentación de la existencia del Estado en un orden jurídico

anterior y superior al Estado y del cual se deriva éste. Estas doctrinas se agrupan en tres órdenes según Jellinek:

c.1) Teoría Jurídica Patriarcal. Es aquella que considera al Estado como institución del derecho de familia, en la que la autoridad del paterfamilias se deposita en el guía del grupo político de manera semejante dando origen a la organización política como producto de la evolución de esa autoridad.

c.2) Teoría Jurídica Patrimonial. Concibe al Estado como una institución de derecho patrimonial, justificando su existencia por considerar que es protector de la propiedad.

c.3) Teoría Jurídica Contractual. Esta teoría, por su parte, trata de fundamentar la existencia del Estado en un acuerdo de voluntades entre los hombres, en el derecho civil.

d) Teorías Morales.

Forman parte de ellas todas las teorías teológicas de justificación del Estado. Ya que sostienen argumentos morales de justificación puesto que la necesidad moral del Estado se deriva fundamentalmente de la obediencia de esas doctrinas a los mandatos divinos.

e) Teoría Psicológica.

Esta teoría legitima el poder político en las tendencias o impulsos innatos del ser humano, que lo llevan a formar la sociedad y el Estado. (60)

60 Confer. Porrúa Pérez, F., Op. cit., P. 426.

La existencia del Estado se justifica entonces por el hecho de existir la humanidad, porque para que el hombre satisfaga sus carencias debe relacionarse necesariamente con sus semejantes, lo cual es una necesidad urgente derivada de sus cualidades intrínsecas. Pero en esa vida de relación solo existirá la concordia cuando encontremos un orden jurídico que como tal señale los lineamientos o marque las pautas de sus acciones, que precise sus derechos y obligaciones y ese orden jurídico deberá imponerse por medio del poder. Ya que "... solo el orden jurídico puede salvar al Estado". Su ausencia significa la desorganización y el deplome de la comunidad política... Desde luego el Estado no se confunde con el derecho, pero el orden jurídico, es un ingrediente tan necesario, que sin el, el Estado deja de serlo para convertirse en un simple fenómeno de fuerza... por tanto, el problema de la justificación del Estado coincide con el problema de la existencia del orden jurídico..."(61)

61 Ibid., P. 438.

"Los pueblos son siempre superiores a sus gobiernos".

OCTAVIO PAZ

C A P I T U L O I I .

EL PODER POLITICO Y JURIDICO COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL ESTADO MODERNO

A) TEORIAS ACERCA DEL PODER POLITICO Y JURIDICO.

Nuestra Constitución Mexicana es un ordenamiento jurídico-político comparable con el régimen político que norma la convivencia territorial de una comunidad. La convivencia territorial como estructura del ser del Estado, es una realidad normativa.

Así una parte de nuestro Máximo Ordenamiento, perfectamente delimitada se refiere al poder del Estado, sus funciones, órganos en que está depositado, su división o distinción, la forma de acceso a él, etc. A una primera parte se le ha denominado orgánica, y a la otra dogmática. La parte orgánica de nuestra Constitución Política Mexicana, no puede calificarse como estructura dinámica del poder ya que éste no actúa solo para entrar en relación jurídico-política con los hombres que integran la población sino para estimular las relaciones dentro del ámbito de la estructura gubernamental.

"El poder estatal o poder político es, ante todo un poder social. La circunstancia de que esté politizado y juridizado no lo priva de su realidad originaria como mando social, como fenómeno sociológico. Quiere decir que el poder del Estado es un poder sobre hombres, un mando de uno o pocos individuos sobre muchos individuos. Acá se distingue el grupo gobernante y la comunidad gobernada, en la irreductible distinción -lógica y fáctica- del mando y la obediencia".(62)

a) Teoría del poder político en el pensamiento de Hans Kelsen.

A diferencia de la doctrina clásica, Kelsen, no considera como elemento constitutivo del Estado al Poder Político. Sostiene que "El poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es otra cosa que la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad se deriva la del territorio y la del pueblo. El poder del Estado tiene que ser la validez y eficacia del orden jurídico nacional, si la soberanía ha de considerarse como una cualidad de tal orden".(63)

Para Kelsen la soberanía es una cualidad del poder, del orden jurídico, y el Estado, se reduce entonces a un orden normativo; la equipara al derecho. Y no puede concebir siquiera al poder público, al grupo social y a la soberanía, como conceptos separados, sino siempre en relación al derecho. Agrega, que como el orden jurídico del Estado tiene como característica la coacción pública, se deduce que "Estado igual a Derecho y, Derecho igual a orden normativo positivo o Derecho Positivo Vigente".

Siguiendo al maestro Porrúa Pérez considero también que la doctrina de Kelsen es falsa, por que reduce al Estado al Derecho, siendo que éste, es instru

62 Bidart Campos, German José, Derecho Constitucional del Poder, Edit. Ediar, Buenos Aires, 1976, Tomo I. Pp. 13, 14 y sigts.

63 Kelsen, Hans, Apud. Serra Rojas, A., Ciencia Política, Op. cit., P. 386.

Kelsen, solo ofrece una "Teoría del orden jurídico puro" desligado de todas sus bases. Por lo que la teoría del Estado está ausente, ya que única - mente pone en exposición al Derecho Positivo y sus cualidades y lo referente al poder en sí mismo no lo analiza.

Según Kelsen, la representación de las normas jurídicas de lugar a que se origine una fuerza psicológica que se convierte en el poder del Estado,

b) Teoría del poder político en el pensamiento de León Duguit.

Por lo que a Duguit se refiere, el Estado es un fenómeno de poder, el poder de unos cuantos hombres sobre todos los demás. "El Estado aparece desde que existen, en un momento dado, uno o varios hombres que al poseer mayor fuerza numérica, psicológica o moral, obtienen por medio de esa fuerza la obediencia de los demás hombres". (65) Es decir, que el Estado es un fenómeno de poder.

Duguit no concibe siquiera la idea de autoridad ni de bien común, por - que considera que los hombres dotados de poder se obligan en función del derecho objetivo a organizar y controlar los servicios públicos.

Aunque su exposición es muy dialéctica acepta en el fondo la existencia del bien común ya que el derecho al obligar a los gobernantes a organizar y a hacer funcionar los servicios públicos lo convierte por ese solo hecho en responsables de poner su actividad al servicio del bien común.

Esta teoría es demasiado compleja e irreal, por lo que no es del todo satisfactoria.

65 Duguit, León, Apud. Porrúa Pérez, F., Op. cit., P. 307.

c) Teoría del Poder Político en el pensamiento de Maurice Hauriou.

Este tratadista por su parte, define el poder del Estado como la "libre energía que, gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo por la creación continua del orden y del derecho".(66)

El maestro Porrúa Pérez (67), basado en la anterior definición opina que el poder político del Estado, se diferencia de otras posibles fuerzas sociales por tener como características las siguientes:

c.1) Es un poder que al mismo tiempo está lleno de energía y de superioridad. La libertad se manifiesta en la soberanía del Estado, que consiste en su autonomía, en su libertad para autodeterminarse, para poder elegir por él mismo, su propio destino.

La energía se traduce en la fuerza del Estado, la cual es frenada o regulada por el orden jurídico. La superioridad es la característica que consiste en la jerarquía superior del poder del Estado, ya que existe el poder dentro de los grupos sociales en diversas formas pero sólo el poder del Estado es superior a todos los demás.

66 Porrúa Pérez, F., Op. cit., 308.

67 Ibid., p. 309.

c.2) El poder, objeto de las anteriores características asume la empresa del gobierno de un grupo humano, el cual es presupuesto de la existencia del poder porque es el grupo humano grande o pequeño el fin del poder. El poder como energía es un elemento aglutinante, un factor de sociedad, la cual responde con obediencia.

c.3) El poder gobierna por la creación continua del orden y del derecho por virtud de la libertad que a su vez gobierna otras libertades y que debe someterse al orden jurídico. El poder define al orden jurídico cuando crea las normas de derecho positivo que regulan la vida de relación de los hombres. Pero los gobernados no acatarán las disposiciones del poder que no sean acordes con el derecho. Toda decisión del poder no debe apartarse del derecho positivo.

El poder del Estado además:

"1^a Es un poder político, temporal y civil, del que se han separado los elementos de poder económico, religioso y militar...

2^a ... es un poder centralizado con una autonomía destacada... que consiste en la soberanía como facultad de autodeterminarse sin imposición de otros poderes.

3^a La tercera y más notable característica del poder... consiste en una energía que proviene y reside en el grupo humano que es la causa material de la comunidad política.

En este sentido resulta exacta la afirmación de que el pueblo es el titular de la soberanía, si por pueblo se entiende a la sociedad política organizada en Estado.

Esta característica proporciona un fundamento natural a la democracia como forma de gobierno, toda vez que corrobora la afirmación de que dicha forma de gobierno expresa el poder del pueblo, y no la autoridad privilegiada en cuanto a su titularidad originaria de un hombre o de un grupo dominantes". (68)

B) ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PODER.

El poder político elemento constitutivo del Estado Moderno, se integra a su vez de varios elementos. Aunque no es de gran trascendencia la manera en que está conformado, si mencionaremos que puede que sea un solo individuo o un conjunto de ellos en quien esté depositado, lo importante es que quien sea el titular se invista de autoridad suprema, coercitiva y que lo coloque muy por encima de la ley, siendo a la vez fuente de ella, dándole autoridad para el control de la opinión pública, para el ejercicio de las fuerzas armadas, etc. De lo contrario sus poderes no serían supremos y no obligarían a los integrantes de la sociedad a cumplir sus disposiciones.

Autores como Roberto Casillas, reducen a cuatro los elementos que constituyen el poder político del Estado:

- a) Autoridad
- b) Una persona o grupo de personas
- c) Legitimidad
- d) Un objeto o fin

68 Ibid., Pp. 309 y 310.

a) Autoridad.

Llovera⁽⁸⁾ define sociológicamente a este elemento como la "... facultad o derecho residente en el superior de una colectividad de obligar a los miembros de la misma a que cooperen al bien común con sus actos..." (69)

Casillas considera que el dominio en el mando va incluido en el elemento autoridad, ya que señala que si se tiene derecho a dirigir, a mandar, lográndolo a través del reconocimiento público se tiene autoridad; y al respecto Mendieta y Núñez sostiene que "... el poder no siempre se expresa en términos de dominación, sino de simples actos administrativos de mejoramiento social a los que nadie se opone. El poder no sólo se usa para dominar, sino también para servir, o simplemente para mantener un orden establecido..." (70)

Por otra parte, Porrúa Pérez considera que la autoridad no es un elemento constitutivo del poder, sino que por el contrario, es una cualidad positiva de éste.

b) Una persona o grupo de personas.

La autoridad, el poder y el derecho a gobernar en una comunidad, deben concentrarse necesariamente en una persona o grupo de ellas que como titular lo ejerza o conduzca a la sociedad en la persecución y logro de una convivencia positiva en forma permanente y que obligue por medio de la coacción a aquellos individuos que no quieran mantenerse dentro del orden a cumplir con lo dispuesto. Por lo que el maestro Perpiña Rodríguez expone que "Dentro del caos amorfo de la realidad social, la norma o regla social es el elemento formal que establece un orden que hace posible la convivencia, pero en cuanto esta última recibe alguna complicación, por pequeña que sea, no basta la simple enunciación de la norma y su aceptación por los destinatarios en general, sino que se hace precisa la

69 Casillas Hernández, Roberto, El Poder Político, Edit. UNAM, ENEP Acatlán, Colegio de Profesores de Derecho Constitucional, Méx., 1978, P. 86.

70 Mendieta y Núñez, Lucio, Sociología del Poder, Instituto de Investigaciones Sociales, Edit. UNAM, Méx., 1976, P. 17.

existencia de algunos individuos especialmente destinados al establecimiento del orden normativo o velar por su ejecución".(71)

Los individuos que han sido destinados al establecimiento del orden jurídico tienen una posición diferente en comparación con el grupo social al que dirigen. Gozan de determinado tipo de facultades o atribuciones en razón de su responsabilidad para con los miembros de la comunidad, por lo que no son iguales a los demás.

"Según la interpretación general que se da por la doctrina a la representación política, a la figura del elegido, corresponde simplemente la de mandatario, delegado o representante del pueblo, en atención a que el titular de la soberanía se identifica siempre a aquél, al pueblo, a la comunidad y jamás se aceptará que la influencia del gobernante superior a la de éste; no obstante, en estricto sentido, en la práctica, el delegado del soberano resulta más poderoso que el propio soberano..."(72)

"El titular del poder no es siempre onnipotente, o cuando menos, antes de ordenar tienen que contemplar una serie de alternativas y medir cuidadosamente las consecuencias de sus decisiones para no herir o vulnerar las inquietudes del pueblo, de quienes lo designaron responsable del gobierno. En la medida en que menos actos de dominio realice y más de aceptación cordial, y logre el cumplimiento de sus disposiciones con el respeto general y con el reconocimiento de la sociedad, será un mejor gobernante".(73)

71 Apud. Casillas Hernández, R., El Poder Político, Op. cit., P. 88.

72 Ibid., P. 88 y 89.

73 Ibid., P. 95.

Varios tratadistas admiten que el poder del Estado radica en la comunidad, en el núcleo humano asentado en un territorio consciente de su estructura orgánica y que la posee por necesidad práctica.

Teoría del órgano. Esta teoría sostiene que los gobernantes sólo actúan en nombre del Estado; y que por ello lo representan. En verdad representan no al Estado, puesto que éste no existe fuera de ellos, sino más bien la idea del Estado. Son órganos, pero en el momento y en la medida que actúan dentro de la competencia que les corresponde. Cuando cesan de sus funciones dejan de ser órganos para convertirse de nuevo en personas privadas.

De ahí que Maurice Hauriou de la noción de órganos representativos del Estado", distinga la idea de órgano jurídico de órgano del ser físico.

Naturalmente que en la base de los órganos de la persona moral se encuentran hombres idénticos a los otros hombres.

"... Su particularidad consiste en estar revestidos de autoridad. Pero sólo estarán cuando su actividad se dirija a conseguir el fin del Estado, o sea, el bien público temporal. Sólo entonces tienen calidad para mandar si no, sólo se representan a sí mismos, es decir, no representan nada".(74)

"En todas las Constituciones se encuentra instituída la figura del jefe del Estado, que representa el símbolo viviente de la unidad política y es el depositario del principio de autoridad.

74 Porrúa Pérez, F., Op. cit., 303.

Jellinek fundó la necesidad de esta institución y los argumentos que hizo valer permanecen, no obstante las críticas de Duguit y de Kelsen, que sostienen que el jefe del Estado no tiene sino una simple función decorativa y simbólica en el juego de los poderes y que por ello no es una institución necesaria.

... el jefe del Estado no es sino un elemento de uno de los poderes del mismo (del Poder Ejecutivo), no tratándose de un cuarto poder y que en consecuencia sus funciones son de la misma categoría de las que corresponden a los poderes del Estado, subsiste la necesidad de que exista un órgano supremo que exprese y represente la unidad del Estado, tanto en su aspecto nacional como el internacional al significar la figura investida con la jerarquía dentro de la misma. Que además, ponga en movimiento los órganos del Estado y coordine sus funciones".(75)

c) Legitimidad.

Es de suma importancia que en la estructura del poder exista legitimidad. Una sociedad que instituye un aparato destinado a su servicio, ha hecho nacer otra pequeña sociedad distinta de ella, que posee sus sentimientos, sus intereses y voluntad particulares. La fuerza de esa pequeña sociedad, de esa autoridad se halla sin duda en su legitimidad.

Por otra parte, Jellinek, sostiene que para que toda institución social pueda subsistir necesita ser justificada apegándose a la razón y de acuerdo a la conciencia de cada generación; esa justificación se reduce a la legitimación de

75 Ibid., P. 399.

Las instituciones; así como de la persona o grupo de personas que ejercen el poder como titulares. (76)

"... si lo mandado por las autoridades es correcto, se justifica, es legítimo.

Debe distinguirse igualmente, si un gobierno es legítimo y si es justo. La legitimidad se proyecta hacia el origen y personalidad del gobierno, la justicia hacia el fin y los medios que para el efecto se emplearen.

La legitimidad plantea la necesidad de que la voluntad de la ciudadanía y el cumplimiento de una serie de fórmulas que previamente fueron conocidas e impuestas por la comunidad; que la integración de los órganos de poder se realice a través de un procedimiento previsto en la propia ley y que participen, ordenándolo, las autoridades correspondientes que la propia disposición legal ha determinado; de esta manera se impedirá el uso de arbitrariedades, el empleo de subterfugios o el abuso de sistemas propios de regímenes totalitarios, y la decisión de quienes en su reconocimiento participen será respetada...

Esa acción de la sociedad de legitimar sus gobernantes, no termina en el momento de emitir su decisión o aprobar la de los demás, no corresponde sólo a una traslación inicial, es de tracto sucesivo o de renovación constante, cada vez que por el sistema de conformación política de un país se requiere su consulta...

El poder legítimo es un medio para lograr el fin de la sociedad, la tranquilidad, la paz, su evolución, el bien general y cuando quien por medios

76 Teoría General del Estado, Ríos de los, F., Traducción de, Edit. Albatros, Buenos Aires, 1970, P. 137

legítimos ha sido llevado a la titularidad de su conducción y cambia, atentando contra ella, cae en una peligrosa miopía.

... si se es legítimo en el cargo que se desempeña y éste significa autenticidad, aceptación a su personalidad, capacidad y competencia por parte de la comunidad, se lleva implícita en ésta la responsabilidad de obedecer".(77)

Para Serra Rojas, "El poder del Estado para ser legítimo y eficaz debe apoyarse en el poder social, en las fuerzas reales del poder de una comunidad. Ningún poder es sólido y estable cuando se gobierna con esclavos. No hay gobiernos ni gobernantes perfectos en el mundo, pero los mejores han sido aquellos que han contado con el pueblo y han respondido a sus ambiciones. Los pueblos no se gobiernan solos, pues la democracia directa es un mito, porque malo o bueno el poder público es el único para alcanzar objetivos gubernamentales"(78)

La legitimidad tiene una gran relación con el orden jurídico imperante en un país. Porque la legitimidad del poder es la relación del proceso de mando con los principios jurídicos que dominan sobre un territorio determinado.

Autores como Vitoria, Cobarrubias, Soto, Suárez, Molina y otros, han sostenido la legitimidad del poder, otros por el contrario, sostienen su ilegitimidad. Rousseau, por ejemplo, ha expuesto los mejores argumentos de las tesis radicales, principalmente del anarquismo para negar la justificación del poder y afirmar la injusticia de un orden político alejado del estado de naturaleza. Participa de la opinión de eliminar la propiedad privada, niega la representación

77 Casillas Hernández, R., Poder Político, Op. cit., Pp. 90., 91 y sigts.

78 Ciencia Política, Op. cit., P. 382.

popular, ya que para él la única democracia verdadera es la que el pueblo ejerce directamente. Algunos de sus seguidores son Proudhon y Marx.

Actualmente el problema de la legitimidad del poder público ha perdido valor. Ya no se discute si un gobierno es o no legítimo. Lo mismo en los sistemas democráticos que en los comunistas se manifiesta una verdadera indiferencia sobre la significación del gobierno.

El gobierno aparece hoy como una unidad a la que por tradición o por necesidad se debe soportar, sin tener el convencimiento de su total utilidad. El Estado tiene el monopolio del poder legal; pero aún así necesita apoyarse en la opinión pública y en los principios justos de su actuación.

"De hecho existen y han existido numerosas situaciones de poder político sin legitimidad y en consecuencia sin autoridad, (porque el poder del Estado cuando es legítimo y se dirige hacia la obtención del bien público adquiere la jerarquía moral de autoridad) considerando a ésta como valor ético. Todos los tiranos, los déspotas de cualquier época que se apoderaron, o bien se encontraron por su nacimiento, en el caso de los monarcas, en posibilidad de ejercer el gobierno de los pueblos, cuando no se originó su actividad gobernante hacia la obtención del bien público, sino en su propio provecho no fueron ni serán autoridades, aún cuando así se les denomine".(79) Es decir, sólo el poder que no sirve al pueblo es un poder ilegítimo.

Por su parte, el maestro Eduardo Andrade Sánchez, dice que el supuesto de la noción de legitimidad es un sistema colectivo de valores sobre el que se funda la creencia general de que deben observarse normas de conducta, por lo que

79 Porrúa Pérez F., Op. cit., P. 312.

también se deberá obedecer a quienes hagan que se ejecuten. "... Según los valores generalmente aceptados por una sociedad, la legitimidad puede encontrar diversos fundamentos. Weber distingue tres tipos de legitimidad según su origen: la legal-racional, que se sustenta en la existencia de un orden legal estatuido objetivamente de acuerdo con las reglas de la razón; la tradicional, que se apoya en la creencia de que las normas valen en función de su acatamiento reiterado y que los gobernantes están investidos de una autoridad originada en esas mismas normas inveteradamente respetadas; la carismática, que descansa en el reconocimiento de que la persona que ejerce el poder posee cualidades extraordinarias o ejemplares".(80)

d) Un objeto o fin.

Todo poder político del Estado, debe perseguir un objeto o fin que corresponda al logro del bien general de la comunidad. Así nuestra máxima ley, reza en su artículo 39 "... Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."

Serra es partícipe de esta idea al agregar que "... ningún grupo político social puede esgrimir un derecho mejor que el que originalmente le corresponde al pueblo.

El Estado y las instituciones que de él se derivan han sido instituidas para servir a la sociedad.

... El poder tiene una misión y es la de realizar el bien público".(81)

"La autoridad pública tiene una gran misión que cumplir: llevar a individuos y grupos que forman la población del Estado a la realización del bien público.

80 Intruducción a la Ciencia Política, Edit. Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Méx., 1982, P: 58.

81 Serra Rojas, A., Ciencia Política, Op. cit., Pp. 395 y 396.

blico temporal. O lo que es lo mismo: Crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o pueden aspirar según su naturaleza racional. Esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos: gobernando o administrando.

El gobierno es la primera tarea, y sin duda la más importante y trascendental de la autoridad en el Estado.

Normalmente, la acción de gobernar se lleva a cabo mediante normas jurídicas que pueden ser de muy diversas clases: generales, como las leyes y reglamentos; o particulares, como las sentencias de los tribunales o las decisiones administrativas... la misión de crear el derecho corresponde típicamente a la autoridad..."(82)

Por lo anterior debemos concluir que todo poder legítimo debe tener como finalidad la realización del bien común.

C) DIFERENCIA ENTRE PODER POLITICO, PODER PUBLICO, GOBIERNO Y AUTORIDAD.

Cuando nos ocupamos de hacer un análisis general del Estado en el capítulo inicial de este trabajo, dejamos establecido que el poder político es un elemento constitutivo del Estado, por lo que en todo Estado debe existir, ya que es el medio del cual se vale para asumir la empresa del gobierno apoyándose en el derecho. Señalamos también sus características fundamentales y la forma en que está constituido.

Expondremos ahora la diferencia existente entre este elemento y otros que guardan similitud con él, como son: gobierno, autoridad y aún aquella dife -

82 González Uribe, H., Op. cit., P. 306 y 307.

rencia entre poder político y poder público.

a) Poder.

El poder del Estado es -dice Rafael de Pina-, "... un conjunto de las 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".(83)

Weber, lo concibe como "probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad".(84)

Es así el poder del Estado, la capacidad de una persona o grupos de ellas para determinar, dirigir o encaminar la conducta de otros individuos. Es un acto de consentimiento o manifestación de la voluntad derivado de otro que el de unirse y que sitúa al individuo o al grupo bajo el dominio de alguien a quien como titular del poder le corresponde imponer el orden y regular normativamente la convivencia del grupo. Pero no entendámos el poder como una consecuencia de un contrato aceptado por todos los integrantes de la comunidad en el que cada uno acepta renunciar a sus derechos y a su acción de propia defensa; en favor de la autoridad que ellos mismos crean, como lo expresaron los contractualistas.

"El poder es un mando político en el que subyace el fenómeno sociológico de la dominación. Sólo que tal dominación se reviste de juridicidad, y en la era del constitucionalismo moderno, se impersonaliza como dominación legal. Es

83 Diccionario de Derecho, Op. cit., P. 305.

84 Economía y Sociedad, Edit. FCE, Tomo I. Méx. 1977, P. 43.

decir, los gobernantes mandan en nombre de la ley, y apoyados en ella. "Gobierno de la ley" en vez de "gobierno de los hombres", como reza la fórmula norteamericana, o meramente principio de legalidad al tenor de la cual los repartidores poderosos no pueden mandar ni prohibir sino en virtud de ley".(85)

Para Kelsen, el Estado no es solamente un poder o una fuerza, sino que es además un orden normativo, bajo cuyo poder están los hombres, y ese poder no es otra cosa que la vigencia del orden jurídico. Para él, orden jurídico, poder y Estado son la misma cosa, aunque de hecho, concede supremacía al orden jurídico sobre los otros conceptos.

"... erróneamente Kelsen identifica al orden con el poder porque el destino de éste debe ser el de imponer un sistema de vida, una forma de ser en la comunidad congruente con la norma o normas que ella misma se imponga, contemplando desde luego la forma de ser de cada individuo y su contribución para la creación de un sistema u orden unitario; e identifica al Estado con el poder por la fuerza de coacción que éste tiene para obligar a todos los miembros del grupo como una realización de la representación política que integrada así, políticamente, conforma a efecto de vivir con propiedad".(86)

Heller por su parte, considera el poder como "... resultante de todas las acciones y reacciones políticamente relevantes, internas y externas. No puede descansar sólo en el gobernante, ni en el gobernado. No puede ser concebido como un ente fantástico que existe independientemente de quienes lo producen y fuera de ellos, y sin embargo ha de ser diferenciado claramente de las actividades de los particulares que lo crean..."(87)

85 Bidart Campos G., Op. cit., P. 24.

86 Casillas Hernández, R., El Poder Político, Op. cit., P. 68.

87 Ibid., Pp. 69 y 70.

Para Heller el Estado es una unidad de acción tanto política como de decisión. Según él porque a la unidad de acción política la conforma un conjunto de elementos que actúan unitariamente de modo que las manifestaciones de poder no pueden imputarse sólo a los órganos del Estado que lo ejercitan, sino que son resultado de la aceptación general de los miembros de tales de ellos, porque de alguna forma todos participaron de su creación y otorgaron personalidad a quienes los integran.

Por otra parte, la unidad de decisión política del poder del Estado, se refiere a que la comunidad ha delegado el poder a un grupo que posee ciertas características para ello y que se responsabiliza de guiar a dicha comunidad.

b) Gobierno.

Autores como el maestro Germán Bidart, han considerado al gobierno como un cuarto elemento del Estado agregándolo a los tradicionales: territorio, población y poder. Según él, en la esencia del poder se encuentra su naturaleza orgánico-funcional, es decir, un conjunto complejo de órganos que ponen en actividad las funciones del poder, de allí que sin ese aparato de órganos que es la estructura gubernativa y que desarrolla las funciones del poder, éste no sería actual ni funcionable. (88)

"El gobierno, o Poder Ejecutivo, se designa...por vía del sufragio, ya directamente por el pueblo, como ocurre en los regímenes presidencialistas... y a través del parlamento o de una parte de éste, como sucede en los regímenes parlamentarios... de cualquier manera, bien sea directa o indirecta, el gobierno, tiene a fin de cuentas su origen en el sufragio popular; se halla bajo control del Poder Legislativo, a quien debe rendir cuentas, y cuya opinión ha de

88 Ibid., P. 16 y 17.

solicitar en ciertos casos concretos establecidos por la Constitución... El gobierno no es impuesto sino que, de una u otra manera, es siempre elegido por el pueblo y emana de él. Cabe decir que en el régimen democrático el pueblo se gobierna así mismo".(89)

Según Porrúa Pérez la autoridad tiene dos tareas que cumplir, que son el gobierno y la administración, actividades que se implican una a otra. "... El gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.

La administración es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.

... El gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste.

El gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos...

La actividad de la administración se dirige hacia las cosas. El gobierno, en cambio, se dirige hacia las personas".(90)

c) Autoridad.

El hombre, el animal político, de acuerdo a sus necesidades y aspiraciones, fue adoptando diferentes normas de conducta, de convivencia, dentro de la que surgió el concepto de autoridad como elemento necesario, al que algunos au-tores identifican plenamente con el poder del Estado, siendo que son conceptos

89 Bulman, René, Introducción a la Política, Editora S.A., Compañía General Fabril, Buenos Aires, 1963, Colección los Libros del Mirasol, P. 48.

90 Porrúa Pérez, F., Op. cit., Pp. 291 y 292.

diferentes y su interpretación corresponde a valores claramente definidos.

"El poder -según Casillas Hernández-, representa la posibilidad de obligar a alguien o a varios a que cumplan una disposición, una orden, aún por la fuerza ..." (91)

Y a la autoridad "... corresponde el derecho a dirigir, a mandar, a ser obedecido por los demás" (92)

Por lo tanto, el poder es imperativo y se hará respetar aún por medio de la coacción. La autoridad es el derecho de su titular para dirigir la sociedad hacia su fin. Agrega que, además, la existencia de la autoridad implica la de el poder, ya que una autoridad sin poder quedaría en simple sugerencia y el poder sin autoridad se convierte fácilmente en arbitrario y tiránico.

"... En su propio y noble sentido, poder es el conjunto de la autoridad y de la fuerza. El poder entraña la autoridad, como facultad moral de dirigir la sociedad hacia sus propios fines, y lleva consigo la posesión de la fuerza para hacer efectiva la autoridad. De esta manera, el poder es al mismo tiempo, algo físico y algo moral. Es lo físico de la fuerza; y es lo moral de la autoridad" (93)

Porrúa Pérez, tampoco considera que los conceptos autoridad y poder sean sinónimos, ya que para él la palabra autoridad encierra un sentido de superioridad, de jerarquía en que se traducen las características internas o externas del titular de esa autoridad. Y refiriéndose a quienes son autoridades en razón de sus características intrínsecas sostiene que los médicos, los abogados, los filósofos o pensadores de gran categoría en cualquier otra disciplina son autoridades en su especialidad en razón de valores inherentes a su pro -

91 El Poder Político, Op. cit., P. 85

92 Loc. cit.

93 Ibid., P. 87

pia persona. Los gobernantes de un Estado, son llamados también autoridades, independientemente de su valor personal intrínseco, lo que les confiere ese título de autoridad es un carácter externo a su propia persona, derivado precisamente de que son titulares del poder público "... La autoridad es una característica jerárquica de valores. Es autoridad quien tiene facultades, para dar órdenes legítimas, o bien para ser considerado como modelo o arquetipo de valor.

Aún cuando por el uso común se denomina autoridades a los gobernantes, en realidad sólo lo son quienes tienen el ejercicio legítimo del poder y cuando dicho ejercicio legítimo se efectúa para el único fin respecto del cual ha sido instituido ese poder: el bien público.

El poder es una fuerza, tratándose del Estado es la fuerza o poder más alto, independientemente de cualquier otro poder interno o externo y capaz de imponer sus decisiones creando y derogando las leyes, es decir siendo soberano.

Ese poder cuando es legítimo y se dirige hacia la obtención del bien público adquiere la jerarquía moral de autoridad.

La autoridad en consecuencia es una cualidad positiva del poder público...

La autoridad... puede existir sin el poder, o bien puede ser una cualidad del mismo.

Las empresas y cualquiera otra asociación humana funcionan de hecho y con mejores resultados con la autoridad (autoritas) y no con el poder (potestas).

Las autoridades científicas, literarias y artísticas, poseen ese carisma sin el poder.

Tratándose del Estado, la situación ideal es que el poder público se encuentre siempre revestido de la cualidad jerárquica de autoridad que le corresponde en el campo de la ética disponiendo además de la suficiente fuerza material o poder en sentido estricto para hacer respetar sus decisiones como autoridad".(94)

Para González Uribe, el uso de los conceptos autoridad y gobierno son distintos, aunque en esencia, los refiera a aspectos diferentes y complementarios de una misma realidad. Considera a la autoridad como representación de la fuerza moral y al poder como la fuerza física. La autoridad del Estado "... es una autoridad total y que goza del monopolio de la coacción física. De ella nadie puede escaparse".(95) Según este autor sería un sueño el esperar que los hombres cooperaran espontáneamente y sin hacer uso de la fuerza para que la realización de los fines del Estado. A propósito de esto, Maquiavelo sostiene que para obtener y conservar el poder había que contar con dos factores importantes "... en primer lugar la virtud, vocablo italiano que significa inteligencia, astucia, crueldad cuando sea necesaria para la defensa del poder, hipocresía, disimulo, doblez, desconocimiento de la palabra dada y cualquier otro elemento que ayude a esa obtención del poder político y de defensa del poder.

El otro factor es la fortuna, azar o conjuntura individual o social que lleva al príncipe a obtener el poder".(96)

94 Porrúa Pérez, F., Op. cit., Pp. 311, 312 y sigts.

95 González Uribe, H., Op. cit., P. 307.

96 Porrúa Pérez, F., Op. cit., P. 83.

d) Poder Público.

El poder público, es aquél que se encuentra en manos del gobierno institucional que tiene como encargo "... revestir formalmente la toma y ejecución de las decisiones políticas emitidas por quienes ejercen el poder de hecho, que es el poder propiamente dicho. En virtud de lo anterior, al poder de hecho llamémosle soberano en razón de que es el que tiene la capacidad de autodeterminarse y la de mando para hacer que las cosas sean conforme a sus designios, radica indiscutiblemente en el ente dominante... el gobierno institucional únicamente se encarga de dar el sello de legal a sus decisiones". (97)

e) Poder Político.

Para algunos autores todo poder es político, mientras que otros se sitúan en el extremo opuesto, al afirmar que el único poder político es el poder del Estado, porque como ente soberano dispone de un poder que no está supeditado a otro.

"... No toda relación del poder entre los hombres es política sino sólo aquélla que está vinculada a la idea de grupos sociales. De este modo, el poder político es aquél que se manifiesta en el interior de un grupo o de diversos grupos entre sí, siempre que dichas acciones tengan un impacto, así sea mínimo, en las relaciones generales de la colectividad en la que tales grupos se encuentran inmersos..." (98)

97 García Pelayo, M., Et. Al., Op. cit., P. 116.

98 Andrade Sánchez, E., Op. cit., Pp. 64 y 65.

D) LA DIVISION DE PODERES DEL ESTADO.

a) El principio de la división de poderes.

El estado como núcleo de la organización política de la sociedad tiene necesariamente fines que cumplir, por lo que se compone de un conjunto bien definido de órganos cuyas funciones están debidamente precisadas, es decir, la actividad del Estado implica la existencia de ciertas estructuras con determinadas esferas de competencia.

Son funciones esenciales del Estado: la Legislativa, la Administrativa, la Jurisdiccional. Nuestra Carta Magna contempla el principio de la división de poderes, al expresar que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 49. Const.)

Los poderes del Estado son entonces un conjunto de facultades de éste para poder así dar cumplimiento a los fines para los que fue creado.

"Sin embargo, aunque existan varias funciones, el poder del Estado es único, sólo que nos encontramos ante competencias que se tienen que resolver en cuanto a su distinción y su distribución.

Estas tres funciones no pueden de ninguna manera desvincularse o separarse, sino que deben estar conexas o interdependientes como actividades de un todo que las involucra, es decir, el poder público. Afirmar lo contrario nos llevaría al absurdo de que dentro del orden estatal existen tres poderes o soberanías. De manera que la doctrina de la división de poderes la debemos entender

como la separación no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentre en uno solo" (99)

"El principio de la división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático, en cuanto que los poderes en su actuación están frenados por los otros poderes, están limitados por el Derecho quedando obligados a realizar estrictamente las funciones que a cada uno le corresponden". (100)

Algunos estadistas sostienen que el Estado constituye una unidad y derivan como consecuencia necesaria el principio de la indivisibilidad de uno de sus elementos constitutivos -el poder-. Agregan que este principio es aplicable a Estados soberanos y a Estados no soberanos. Que la soberanía, atributo esencial de los Estados del primer tipo, no es susceptible de aumento o disminución. Que no existe soberanía con limitantes, compartida o dividida. Que los Estados soberanos pueden coexistir uno al lado del otro, pero de ninguna manera titulares de un mismo poder. Ya Tomás Hobbes habfa sustentado en el siglo XVII en su "Leviathán", la tesis de que la divisibilidad del poder político conduce a la disolución del Estado". (101)

Montesquieu, por su parte, expone su célebre doctrina de la división de poderes justificándola porque según él, se asegura la libertad y el poder queda asegurado con el poder mismo. Hace una distinción del poder, y así se refiere a la existencia de un Poder Legislativo, cuya función es crear la ley, un Poder Ejecutivo que aplica esa ley a casos generales y un Poder Judicial que la aplica a casos concretos. Agrega que ninguno de estos poderes debe contemplarse uno

99 Floresgómez González, F., Et. Al., Op. cit., P. 47

100 Ibid., P. 48.

101 Confer. García Maynez, E., Intruducción al Estudio del Derecho, Op. cit., P. 223.

circunscrito en otro, que los órganos que llevan a cabo estas funciones deben ser distintos también uno del otro, y autónomos, porque sólo de esta manera se podrá garantizar el desarrollo de la libertad. Es decir, deben existir tres poderes, independientes, e iguales entre sí, que se equilibren recíprocamente. Afirma también que la libertad se destruye cuando en una sólo persona se concentra todo el poder público. (102)

El poder ejecutivo, que era considerado de manera unitaria por Montesquieu, ha sido dividido a su vez en poder político o de gobierno y en poder administrativo, aún cuando no es posible desligar esas dos funciones, ya que el gobierno tiene a su cargo la realización de los fines del Estado y la administración procura realizarlos.

De hecho no se trata de una distinción esencial que permita dividir de terminantemente al poder ejecutivo; el poder político y la actividad administrativa son una misma función del Estado considerada desde dos puntos de vista.

"... no existe una división tajante entre los poderes como afirmaba Montesquieu, sino que de acuerdo con la doctrina moderna, existe una flexibilidad en la separación de los poderes, o... reparto de las competencias.

Esto no quiere decir que se termine con el concepto de la división de poderes; se continúa atribuyendo a los órganos típicos tradicionales las funciones específicas que se les ha asignado; pero en vista de las necesidades prácticas, se vuelve flexible esa atribución y se les conceden además de esas funciones específicas, otras que son sustancialmente diferentes, que tienen un contenido distinto a aquéllas que les corresponden de acuerdo con su denominación formal". (103)

102 Confer. Serra Rojas, A., Ciencia Política, Op. cit., P. 223.

103 Porrúa Pérez, F., Op. cit., P. 388.

Analizando un poco la exposición de Montesquieu acerca de la división de poderes, Jellinek, observó que éste no plantea el problema general de la unidad del Estado y de las distintas relaciones de los diferentes poderes con tal unidad.

Dicha teoría trajo como consecuencia que varios autores negaran el carácter unitario de la organización estatal ya que según ellos el poder del Estado se halla concretamente dividido en tres personas morales distintas que se complementan mutuamente. A efecto de resolver contradicciones y definir las funciones de los órganos del Estado, Sieyès expuso la distinción entre Poder Constituyente -cuyo titular es el pueblo- y los poderes constituidos.

Jellinek, ha acuñado la fórmula más clara para solucionar esta antítesis al exponer que "... cada órgano representa, en los límites de su competencia, el poder del Estado. Así pues, puede haber una división de competencias, sin que el poder resulte repartido, sea cual fuere el número de órganos, el poder estatal es siempre único".(104)

A cada uno de los poderes del Estado le corresponde una función propia muy específica, aunque no en forma exclusiva, por lo que Serra ha distinguido entre funciones formales y funciones materiales: "Desde el punto de vista material cada función presenta características propias que permiten definirla sea cual fuere el órgano estatal que la realice.

104 Serra Rojas, A., Ciencia Política, Op. cit., P. 106.

La función legislativa consiste en la formulación de normas jurídicas generales; la jurisdicción establece, relativamente a casos concretos, el derecho incierto o controvertido; la administración consiste, por último, en la ejecución, dentro de los límites fijados por la ley, de una serie de tareas concretas, tendientes a la realización de intereses generales.

En el sentido formal, las funciones no son definidas de acuerdo con su naturaleza, sino atendiendo al órgano que las cumple. Desde este punto de vista es formalmente legislativo todo acto de Congreso; formalmente jurisdiccional, todo acto de los jueces o tribunales. Formalmente administrativo, todo acto del poder ejecutivo.

Infiérese aquí la posibilidad de que un acto tenga, desde el punto de vista material, distinto carácter del que se le atribuye al otro punto de vista, por ejemplo: El ejercicio de las facultades que el artículo 73 de la Constitución Federal concede al Presidente de la República de expedir reglamentos; a fin de proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes, es formalmente administrativo, pero materialmente legislativo. Por último, son materialmente administrativas aún cuando desde el punto de vista formal sean jurisdiccionales, las facultades que ejerce entre nosotros la Suprema Corte de Justicia al nombrar Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito al cambiar la residencia de los ministros y nombrar al Secretario y a los empleados de la propia Corte".(105)

Birdat, contempla también la teoría de la división de poderes, exponiendo que es un sistema de frenos y contrapesos ya que la arquitectura tripartita del poder distribuido en funciones y órganos procura un equilibrio recíproco.

105 Ibid., Pp. 106 y 107.

Por lo que el poder es freno del poder. Agrega que ese equilibrio tiene como finalidad funcional el ejercicio del poder a través de la división del trabajo, además de la libertad y los derechos del hombre frente al poder.(106)

"La nación que no quiere adoptar un equilibrio del poder -escribió Jonh Adams- tiene que adoptar el despotismo. No hay otra alternativa..."(107)

b) Supremacía del Poder Ejecutivo.

No obstante que nuestro Máximo Ordenamiento legal prescribe que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. "(Art. 49 Const.) y que: una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos..." (Art. 40 Const.), hay suficientes motivos para pensar que, de hecho las cosas son de otra manera, que la estructura del gobierno y las decisiones políticas en general se concentran en el Poder Ejecutivo Federal. Su poder Omnímodo es real y deriva de la propia Constitución, ya que ésta le confiere facultades muy amplias (Arts. 27 párrafo quinto parte segunda, párrafo sexto, fracc. XI incisos a) y b), fracc. XIII; 29 (en relación con el 73 fracc. VIII parte segunda); 68; 69; 71 fracc. I; 72 incisos a), b) y c); 73 fracc. III apartado 4º, fracc. VI apartados 1º y 4º (en relación con el 96), fracc. VIII, fracc. XII, fracc. XVI apartado 1º, fracc. XXVI, fracc. XVIII: 74 fracc. VI; 76 fracc. I. fracc. II (en relación en el 79 fracc. VII), fracc. III, fracc. IV (en relación con el 79 fracc. I), fracc. V parte segunda; 80 al 87 "Requisitos para ser Presidente y Toma de Posesión de su cargo"; 89; 92; 96; 97 párrafo tercero; 98; 99; 100; 102; 111 párrafo sexto y séptimo; 115 fracc. III párrafo segundo; 118 fracc. III; 131 párrafo segundo; 133, 3º; 9º y 15º Transitorios Constitucionales, al igual que otras leyes (Ley de Atribuciones del Ejecutivo) y otras fuentes de carácter histórico, geográfico, sociológico, económico, etc.

106 Confer. Bidar, Campos G., Op. cit., Pp. 31 y 32.

107 Wright, Mills., la Elite del Poder, Edit. FCE, Méx. 1975, P. 229.

Es un hecho histórico que la Constitución de 1917 otorgó al Poder Ejecutivo facultades visiblemente superiores. "... Los Constituyentes del 56 hicieron de éste el poder principal por dos motivos: Primeri, les quedaba el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en que repentinamente el jefe del ejecutivo se transformaba en dictador; y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la reforma, quisieron confiar su prosecución a una cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa. Cualquiera diría que esas dos mismas consideraciones se repitieron en 1917, justamente la Revolución había derribado al régimen dictatorial más prolongado que México haya tenido hasta entonces y parecía incuestionable también que los constituyentes revolucionarios dudaban mucho de que su obra legislativa (como lo muestra la amplitud y el detalle con que redactaron el artículo 123) aseguraba la victoria definitiva de sus ideas".(108)

A partir de aquel momento, el titular del Poder Ejecutivo puede invocar casi siempre una disposición constitucional que justifique cualquier acto que el quiera producir.

b.1) Supremacía del Poder Ejecutivo respecto al Poder Legislativo.

Cabe observar que la subordinación del Congreso de la Unión a la figura del Presidente de la República se desprende principalmente del hecho de que todos los Senadores y la mayoría de los Diputados pertenecen al partido oficial (PRI), junto con el Presidente, el que de hecho es la autoridad máxima

108 Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano, Edit, Joaquín Mortiz S.A., Méx. 1979, p. 22.

del mismo; lo cual es motivo de que en su mayoría, los miembros del Congreso sometan su actuación a la decisión del ejecutivo.

b.2) Supremacía del Poder Ejecutivo respecto al Poder Judicial.

Esta situación se presenta en nuestra organización estatal, ya que la Constitución que rige a nuestro país protege aparentemente la independencia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que sus nombramientos son vitalicios, que la remuneración por sus servicios no será disminuída durante su encargo, que son inamovibles, salvo que observan mala conducta e incurran en responsabilidad (Art. 94 Const).

Observamos también que los Ministros de la Suprema Corte que han sido nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado (Art. 89 fracc. XVIII), de alguna manera tienen relación con el Presidente, razón suficiente para haberlos escogido y haberles dado esos nombramientos. Por lo que "...al existir la facultad del Presidente para pedir la destitución por mala conducta de los ministros de la Suprema Corte (Art. 89, fracc. III y XIX Const.) aquél tiene un arma muy poderosa en sus manos, pues, al ser algo meramente subjetivo el considerar que alguien observó mala conducta, el Presidente nunca incurriría en responsabilidad aún cuando maliciosamente calumniara a un funcionario judicial; de esta manera bastaría la amenaza del Presidente de que formularía la petición de destitución

ción para que el ministro se sujetara a su voluntad, ya que el puro hecho de poner en entredicho la integridad y honradez de una persona basta para que se le cause perjuicio irreparable, independientemente de su inocencia. Por lo que, obviamente, el ministro prefiere condescender de antemano con los designarios del Presidente, sin llegar a ese estado crítico, participando a su vez de ciertas prerrogativas y beneficios, en lugar de vivir en la continua zozobra".(109)

b.3) Supremacía del Poder Ejecutivo respecto a los Estados Federados.

La enorme dependencia existente de las entidades federativas del Poder Ejecutivo Federal se basa en situaciones de orden político y económico. Por una parte, sabemos que los gobernadores de los Estados, así como la mayor parte de los Presidentes de los municipios son miembros del Partido Oficial (PRI), cuya máxima autoridad es el Presidente de la República. Por otro lado, los funcionarios locales deben seguir el principio de la no reelección y como ellos desean seguir su carrera política procuran complacer en lo posible al Presidente con el fin de garantizar su futuro político.

Por otra parte, existe gran dependencia económica de los Estados respecto a la Federación, todo Estado necesita del subsidio federal para cumplir con su encargo y como el Ejecutivo es quien destina los fondos del presupuesto federal, los gobernadores de los Estados deberán siempre estar "bien" con él.

b.4) Supremacía del Poder Ejecutivo respecto a los Municipios.

El municipio no es "libre" como lo señala nuestra Constitución (Art.115, párrafo I Const.), esta entidad política está en la realidad controlada por el

109 García Pelayo, M., Et. Al., Op. cit., Pp. 120, 121 y sigts.

podel del Estado y la Federación. Es una institución que se ha convertido en entidad dependiente del gobierno del centro en todos sus aspectos.

Todas estas acepciones de supremacía del Poder Ejecutivo respecto de los demás poderes, son instrumentos de orden político, que han sido ideados y puestos en práctica en nuestro país para nulificar el sistema de equilibrios o contrapesos.

El Presidente de México que inicia leyes, que emite decretos, que nombra y remueve autoridades de todo tipo, que nombra incluso a su sucesor, que está al frente de un partido oficial único, preponderante, dependiente y auxiliar del gobierno; es el punto clave de donde parten todas las decisiones importantes y en donde concurre la principal información; es el centro nervioso de la estructura política mexicana; la Constitución le concedió esos amplios poderes que en la realidad han rebasado los marcos formales.

"... los poderes del Ejecutivo son tales, que absorben y hacen complementarios del mismo a los otros poderes. Además la soberanía de los Estados se halla extremadamente limitada por la federación y está sujeta a los poderes discrecionales del Presidente.

Con todo lo anterior queda configurada una dictadura Constitucional de Corte Presidencialista".(110)

110 García Martínez, Bernardo, Et. Al., Historia General de México, El Colegio de México, Méx. 1975, Tomo II, P. 1315.

O bien como lo sostiene el maestro Cosfo Villegas "La mexicana es la única re - pública del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta".(111)

111 El sistema Político Mexicano, Op. cit., P. 31.

"El que llegue a príncipe mediante el favor del pueblo debe esforzarse en conservar su afecto, cosa fácil, pues el pueblo solo pide no ser oprimido".

NICOLAS MAQUIAVELO

C A P I T U L O III.

EL PODER POLITICO Y JURIDICO EN MEXICO Y SU REALIDAD DE HECHO

A) FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO.

El desarrollo de nuestro país en sus aspectos básicos y a nivel nacional, se dá principalmente a partir del gobierno del General Díaz, quien impuso un poder soberano sobre todas las situaciones que se dirigían hacia la disgregación. El Estado mexicano se había convertido en aquel entonces en un Estado anárquico carente del control de la población, el territorio y la autoridad. Los partidos políticos de la época, el conservador y el liberal no hacían más que dar soluciones políticas radicalmente opuestas y nada prácticas a la situación imperante en aquél momento.

La desorganización en las actividades productivas así como en las relaciones políticas se debió principalmente a la ausencia de un poder político lo suficientemente fuerte para imponerse y proporcionar los elementos necesarios que unificaran a nuestro Estado políticamente. El solo hecho de que éste poseyera un desarrollo económico insuficiente que lo dividiera y lo volviera dependiente de otros países fue el motivo suficiente para que se diera la división política, por eso el fortalecimiento del poder político mediante su transformación en poder nacional es uno de los factores que condicionaron el desarrollo de México.

Según Leopoldo Solís, quienes analizan el desarrollo de México y se concretan al período iniciado de 1940, observan de hecho el resultado de todo un proceso, sin saber siquiera cómo comenzó y se desarrolló, ya que los acontecimientos de nuestro México actual y su desarrollo político se remontan a fines del pasado siglo.

"... generalmente se piensa que él -el poder político- y las clases sociales surgidos de la revolución no tienen en común con el porfirismo ni deben a éste nada en lo absoluto. Si se mira con atención, se hallará que el Estado posrevolucionario reúne todas las condiciones y algunas más de fundamental importancia; las clases sociales, por otra parte son las mismas, con excepciones esenciales, en verdad: La destrucción de la vieja clase terrateniente y la aparición en el campo de una gran masa de pequeños productores (propietarios o poseedores). Si se atiende al desarrollo de lo que llaman los sociólogos civilización urbana..."(112)

a) Etapa porfirista.

El General Porfirio Díaz gobernó directamente durante 30 años y los 4 siguientes (gobierno del General Manuel González) en forma indirecta, durante todo ese tiempo, la organización política dependía personalmente del General Díaz con auxilio de sus amistades. Las elecciones siempre resultaron ser una farsa ya que en los municipios, gubernaturas, cámaras y aún en la misma presidencia se reelegían los mismos funcionarios. Quienes se oponían al régimen eran anulados ya que las autoridades mismas imposibilitaban la justicia social.

112 Córdova, Arnaldo, Formación del Poder Político en México, Edit. Era S.A., Serie Popular No. 15, Méx. 1979, Pp. 14 y 15.

El círculo de amistades que rodearon al dictador ejercieron el control político nacional por medio de los "cacicazgos"; la administración pública, por su parte, estaba en manos de un grupo elitista de personajes que se hacían pasar por aristócratas cultos, que se habían enriquecido ilegítimamente, a los que el pueblo llamó "Los Científicos", quienes además depositaron su influencia política al servicio de los capitalistas extranjeros logrando tener en sus manos la economía del país.

Al parecer de Rabasa, el régimen porfirista no fue producto del capricho de un hombre sino un hecho inevitable que dio solución inmediata al escaso desarrollo del poder político nacional ya que la Constitución del 57 limitaba las facultades del ejecutivo, por lo que éste debía imponerse extraconstitucionalmente. Ese fue precisamente el motivo principal por el que los constituyentes del 17 dotaron necesariamente al ejecutivo de facultades a fin de que se ejerciera un adecuado control de las luchas de las facciones que se hacían ya ostensibles. (113)

b) Etapa Revolucionaria.

La inconformidad económica, social y política del pueblo fue creciendo hasta desbordarse. Quienes pretendieron frenar con violencia el movimiento (los científicos), se dieron cuenta de que era demasiado tarde, el pueblo se había levantado en armas en busca de una forma digna de vivir.

Se formaron algunos partidos políticos tales como el Democrático que pugnaba por el municipio libre, la necesidad de la educación popular y la reafir

mación de otros principios liberales; pero que desgraciadamente no prosperó ya que no era en sí un partido real de oposición, sino más bien una agrupación de molde tradicionalista. El partido Anti-Reeleccionista por su parte, enarboló la bandera del "Sufragio Efectivo. No Reelección", opositor al régimen porfirista hacía un llamado al pueblo para que ejerciera sus derechos ciudadanos, en él figuraba Francisco I. Madero, quien tras afrontar grandes problemas y sufrir persecuciones por parte del gobierno, continuó con sus actividades políticas lanzando así su "Plan de San Luis", en el que exhortaba al pueblo a luchar por sus derechos, los campesinos aprovecharon el brote de la rebelión para lanzarse a la lucha siguiendo así a sus "caudillos" entre los que sobresalieron Emiliano Zapata en el sur, Francisco Villa en el norte al igual que Venustiano Carranza, quienes por sus diferentes ideas políticas nunca fueron afines; Carranza perseguía la legalidad constitucional, Villa representaba la explosión confusa de la inconformidad popular y Zapata la exigencia de las reivindicaciones agrarias. Estos caudillos, dirigentes revolucionarios de grupos populares, no se planteaban siquiera la lucha por el poder del Estado, a excepción de Carranza, por lo que no garantizaban a sus seguidores ningún cambio social, perseguían intereses distintos a los de sus correligionarios.

Después de toda una serie de luchas internas en todo el país y la ocupación tanto de la presidencia como de los cargos públicos por sujetos que nunca tuvieron la intención de beneficiar al pueblo mejorando su política y administración, actualizando las instituciones, etc. Carranza convoca al Congreso Constituyente que se celebra en la ciudad de Querétaro en 1916. El mismo Carranza, presenta el proyecto constitucional en base al cual se convocaría después a elecciones depositando el poder en quien resultara candidato electo. En el citado proyecto, los artículos 3, 27, 28 y 123, constituyeron verdaderas conquistas populares ya que las reformas sociales cobraron vida institucional por virtud de

haberse consagrado en tales artículos, los cuales vienen a ser, además, medios fundamentales para la organización del poder en México.

Quizá pensemos que la Constitución del 17 es un mero documento y que no se ha aplicado al pie de la letra, pero es bien cierto también que tal Constitución fué desde en principio un instrumento formidable de poder, como no lo fué la Constitución del 57 para el General Díaz.

El Congreso constituyente de Querétaro y la promulgación de 1917, dan término a la etapa revolucionaria, pero marca el inicio de la vida institucional del poder del Estado de México, aunque su efectividad no fué inmediata ya que se presentaron un sin número de obstáculos que impidieron su rápido desarrollo.

La obra de pacificación del país después de 1917, constituye un mérito especial para Obregón y Calles, con quienes se inicia formalmente el proceso de institucionalización del poder del Estado en virtud de haber combatido a base de grandes esfuerzos el caudillismo para apoyar el nacimiento y auge del presidencialismo en México.

b.1) Caudillismo y Presidencialismo.

El caudillismo y el presidencialismo, son ambos, fenómenos esencialmente distintos, que nacen como dos etapas dentro de un solo proceso y que llegan a coincidir en determinado momento, en los países latinos se presentan como categorías históricas radicalmente diferentes.

El caudillo es una figura tradicional de las sociedades tradicionales por lo que su proceso de destrucción comienza después de la revolución ya que la lucha armada lo creó. El presidencialismo aparece ya en los movimientos sociales de modernización y se impone al caudillismo.

En el gobierno del General Lázaro Cárdenas, el nexo existe entre el poder Público y los caudillos se nulificó totalmente, porque se institucionalizó el poder personal, el presidente deja de ser una persona para convertirse en una institución.

"La destrucción física de los caudillos, comprendido de modo especial el propio General Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificadora del centro: la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de armas de los campesinos, son todos los elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo, fenómeno de modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte".(114)

De hecho las cosas no han cambiado mucho, ya que del autoritarismo del caudillo revolucionario se pasó al autoritarismo del poder ejecutivo en virtud de que la misma Constitución lo ha dotado de facultades extraordinarias permanentes.

114 Córdova, A., Op. cit., P. 52.

b.2) Surgimiento del Partido Oficial (PRI).

Por influencia del General Plutarco Elías Calles se organiza el partido oficial, quien habiendo asimismo analizado la situación tan crítica de ese momento en virtud de la muerte de Obregón sintió la necesidad de fundar un organismo de tipo político, en el que se mesclaran los factores base de la organización del Estado a fin de contribuir a su desarrollo en todos los aspectos. Calles observó que por más de 15 años quienes participaron en la lucha armada, trataron de encontrar alguna pauta para poner fin a todos los problemas y farsas electorales, sin lograr algo, por lo que a su parecer era necesario organizar un partido político oficial de carácter nacional con objeto de poder contar con un frente revolucionario que frenara los intentos de sublevación de otras agrupaciones, de esta manera se constituye de manera oficial en marzo de 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que trató de centralizar las fuerzas dispersas que se encontraban aún en manos de caudillos militares o de caciques regionales, también observó para sí todos aquellos grupos populares que perseguían objetivos contrarios a los de dicho partido.

El PNR, surgió como una gran coalición que subordinó todas las fuerzas sociales a una sola institución que bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional y por medio del General Calles impuso su autoridad. El General Calles, por su parte, proveyó al partido de los recursos necesarios para la creación de un aparato burocrático a través del cual el partido aseguraría su existencia. (115)

Con el correr del tiempo, el partido fué transformándose de manera gradual al mismo tiempo que incrementaba su fuerza; convirtiéndose en el año de 1938 en el partido de la Revolución Mexicana, que representaba los intereses de una gran mayoría de miembros del sector obrero y campesino, así como de la clase media.

115 Ibid., Pp. 39 y 40.

Finalmente en 1946 se convierte en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que hoy conocemos y el que desde su fundación ha conservado la presidencia de México, las gubernaturas de los Estados y las curules del seando, además de haber logrado mantener la paz en el país por más de 50 años y el control de sus instituciones apoyado en la Constitución del diecisiete.

"Quizá debido al papel que teóricamente desempeñan los tres sectores en el proceso de nominación, y debido ciertamente a los diversos grupos de intereses que los sectores admiten dentro del partido oficial, uno de los más destacados analistas de la política mexicana, Robert Scott, ha pintado al PRI como una institución política dominante pero no autoritaria, cuya función es sumar y equilibrar los diversos intereses representados dentro del partido gobernante.

... También afirma que "se ha alcanzado un equilibrio entre los sectores más poderosos de la vida económica y política, por medio de las actividades del partido revolucionario" y que "El proceso político" se "concentra en la maquinaria" de ese partido..." (116)

Nuestro sistema político mexicano ha dado mucho que decir debido al grado de eficacia y de institucionalización que ha alcanzado a la fecha, ya que muchos países latinos no han logrado aún ejercer un control absoluto sobre su población por medio de su partido oficial, porque no han superado la etapa de la lucha armada como nuestro país, que logró controlar en el ámbito nacional a las distintas facciones que se batían en su lucha por el poder por defender cuestiones personales.

116 Hansen Roger, D., La Política del Desarrollo Mexicano, Edit. Siglo Veintiuno, Méx. 1974, Pp. 125 y 130.

El sistema político mexicano ha logrado, a través de su partido de gobierno ejercer su autonomía y autoridad en la sociedad, así como también nuestro máximo ordenamiento ha dotado de amplias facultades al Ejecutivo mexicano para mantener el poder político en sus manos.

B) FACTORES REALES DEL PODER.

Es claro que el equilibrio de poderes no se da en nuestro país ya que el ejecutivo es quien tiene preponderancia sobre los demás poderes, esta situación parece darnos la idea de que el poder que está en manos del ejecutivo no tiene límites. El poder del Estado debe disponer de energía para gobernar y según sea la cantidad con la que cuente será fuerte o débil, de hecho este poder se encuentra limitado por factores que poseen características propias y que le impiden conducirse libremente, y es que el poder del Estado cuenta con un marco formal de validez dentro del cual cobra fuerza, pero fuera de él carece de ella. Solo el análisis de los factores reales del poder conducen a su delimitación. Estos contrapoderes o poderes sociales no son poder político o poder del Estado sino fuerzas que se contraponen, o se enfrentan al poder del Estado quitándole poder y canalizándolo para sí.

a) Grupos de Presión.

Estos factores del poder, son en general grupos que defienden los intereses de sus asociados frente a grupos antagónicos o de intereses contrarios a los de la sociedad y también frente al poder público (autoridades legislativas y administrativas), el que estos grupos realicen su actividad dentro del Estado viene a ser un fenómeno sociológico y político contemporáneo y su existencia es característica de los gobiernos democráticos en los que existe la oportunidad de

que el pueblo pueda participar en forma activa en las cuestiones políticas.

Según González Uribe, los grupos de presión son estratos políticos que se oponen en forma directa o no al poder político o poder del Estado.

Los autores han diferenciado los grupos de presión propiamente dichos de los grupos de interés o de opinión pública. Son grupos de interés "... aquellos en los cuales un conjunto de personas con conductas o actitudes comunes se reúnen para reivindicar algún derecho, hacer valer alguna pretensión o tomar alguna posición que pueda afectar, de algún modo, a otras instituciones sociales".(117) Si su actividad tiene como fin influir sobre los órganos del poder público y provocar una decisión o abstención pero sin asumir una responsabilidad jurídica o política, los grupos de intereses se convierten en verdaderos grupos de presión. Los grupos de intereses son siempre grupos de presión aunque no a la inversa; algunos grupos de intereses han ejercido presión pero lo han hecho en forma aislada y accidental.

Respecto a la diferencia que guardan los grupos de presión con los partidos políticos, cabe decir que estos últimos tienen como fin inmediato la conquista del poder político, en cambio los grupos de presión tienen como objetivo directo el persuadir al poder del Estado para que satisfaga sus intereses y no así poseerlo.

Las formas en que pueden ejercer presión tales grupos, según Jen Meynaud son: La persuasión, la corrupción y la intimidación.

117 Op. cit., P. 424.

La Persecución. Se realiza a través de campañas de información y de propaganda en las que juegan un papel definitivo e importante los medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión, cine etc.)

La Corrupción. Se lleva a cabo mediante el típico sistema del soborno a los funcionarios públicos o también comprando a la prensa.

La Intimidación. Es un procedimiento que se da en nuestros estados con temporáneos. Lo es desde la simple defensa de intereses por medio de la resistencia pasiva -el boicot, el paro de actividades, la negativa del pago de impuestos, la huelga- hasta la acción revolucionaria de grupos enemigos del Estado que desean un cambio en las estructuras políticas.

"Los grupos de presión no son sino las fuerzas vivas de la nación en sus diversos órdenes sociales, económicos, espirituales y culturales - en cuanto se organizan, cobran consciencia de sus derechos y ejercen una actividad que influye de un modo más o menos eficaz en el poder público..."(118)

Hay quienes tratando de justificar la existencia de tales grupos han considerado que son de vital importancia en nuestro Estado ya que son ellos los verdaderos factores de la acción política, que han dado lugar a un pluralismo político y social lo cual da como resultado la existencia de un régimen mixto - individualista y social- en la vida democrática de un Estado.

Son los grupos de presión "... conjuntos de individuos formados en torno a intereses particulares, por lo que solamente incluyen a agrupaciones privadas

y nunca a un órgano público".(119)

Su característica principal, es que intervienen en forma inmediata y directa solo en las decisiones gubernamentales para dar satisfacción así a sus intereses, por lo que su grado de poder consiste en hacer alguna cosa conforme a la voluntad del grupo y no conforme a los demás ajenos al mismo. Así los titulares de los órganos gubernamentales tienen poder no en cuanto se identifican y forman parte del grupo de presión dominante, sino actuando generalmente como representantes de éste.

Los grupos de presión están estructuralmente formados por una base la cual conforman todos los miembros del grupo y por un círculo o cuadro dirigente que es el cuadro de poder, el centro de decisión del grupo.

Son en realidad dos los efectivos grupos de presión en nuestro país, que intervienen en forma directa en las decisiones políticas del gobierno: La élite religiosa y la económica.

a.1) La Elite Religiosa.

Sabemos de sobre que gran parte de nuestra vida nacional, ha estado a merced de la élite religiosa, grupo de presión muy poderoso todavía hasta principios de siglo, pero que como producto de nuestro movimiento social de 1910 surge una tendencia anticlerical que viene a plasmarse en la Constitución de 1917. En realidad el Art. 30 Const. no ha funcionado como tal ya que aún las mismas autoridades son quienes violan este precepto, lo cual ha permitido que la ige -

119 García Pelayo M., Et. Al., Op. cit., P. 131.

sia haya venido recuperando su antiguo poder que aunque muy por abajo de la magnitud del que tuvo en el siglo pasado, sí ha logrado presionar al gobierno para que no se le aplique al pie de la letra la Constitución en lo que pueda afectarle.

La iglesia sigue además influyendo en la educación del pueblo fomentando un espíritu moral y religioso creando así grupos políticos religiosos como por Ejemplo, El Movimiento Familiar Cristiano, La Acción Católica, Los Caballeros de Colón, etc.

Aún cuando con el correr del tiempo se ha debilitado la práctica religiosa en virtud del desarrollo de los países en todos sus aspectos, el clero tradicionalista representa hoy en día una gran fuerza activa en la política mexicana, constituyendo así uno de los grupos de presión más poderosos al que los gobernantes tienen que tomar en cuenta.

a.2) La Elite Económica.

Los grandes empresarios de la iniciativa privada y de empresas nacionales y extranjeras constituyen otro grupo de presión, el cual vienen a representar una fuerza decisiva en la política mexicana y sobre todo en su economía, ya que de ellos depende la creación de fuentes de trabajo y la producción de satisfactores. El grupo que ha logrado ejercer el control casi absoluto de la estructura jurídica-política nacional por lo cual el gobierno lo debe tomar en cuenta en sus decisiones políticas y económicas.

"... el principal problema al que se enfrentan los distintos grupos es la accesibilidad para llegar directamente con el titular del ejecutivo; pero

para el efecto el grupo de presión dominante, la élite económica, ha creado diversas vías de acceso con carácter oficial, entre las cuales se cuentan la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CONACINTRA), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), etc., mismas que le sirven de instrumento para ciertos privilegios mediante concesiones, o bien para que no se vaya a tomar una decisión gubernamental que afecte sus intereses".(120)

Con el fin de seguir ejerciendo presión sobre el titular del ejecutivo el grupo de presión, apoya la designación de todo candidato del Partido Oficial (PRI) tendiéndole la mano a través de toda su campaña electoral, así cuando este es designado presidente de la República deberá salvaguardar sus bienes e intereses y hasta lo representará en ocasiones.

Otros factores del poder que en nuestro país y en otros países hispanoamericanos influyeron y todavía en ocasiones aunque muy escasas siguen influyendo directamente en las decisiones gubernamentales son: Los caudillos y caciques regionales y locales, el ejército y los latifundistas.

a.3) Caudillos y Caciques regionales y locales:

La figura del cacique fué en el pasado superior a los propios gobernantes y en ocasiones al mismo presidente, señor de todo territorio y del destino de sus habitantes. Sin embargo, hoy en día subsiste en gobiernos locales y en pequeñas comunidades de las zonas más atrasadas del país, recibe concesiones de

120 Ibid., pp. 129 y 130.

los gobiernos estatales y del federal. Su proceso de disolución se ha hecho ya visitable en muchos lugares ya que el control de las actividades de los caciques así como de los caudillos se inició desde la presidencia de Obregón y se acentuó en la de Calles contando además con la enorme ayuda de la profesionalización del ejército.

"El Partido Nacional Revolucionario" cumple una función semejante. Integra y controla a los "partidos" regionales y personales de los caudillos de la revolución. En efecto, el caudillo aquí como en otras partes de hispanoamérica, cuando busca obtener posiciones electorales cumple con los rituales y los símbolos del derecho y funda "partidos"...

La historia del partido del gobierno es, durante todos estos años, una historia del control de los caudillos y caciques. Y esa es una de sus funciones principales. En general puede decirse que todos los procesos de concentración del poder presidencial tienen su origen, como una de sus funciones, el control de los caciques -de sus partidos, de sus secuaces, de sus presidentes municipales-, fenómeno que implica sino indirectamente la desaparición de los caciques..."(121)

El gobierno central estableció con los caudillos una especie de "contrato político" ya que aparentemente su poder fue sometido por el poder presidencial porque en cambio éste les otorgó otro tipo de poderes y prestaciones, aunque su verdadero debilitamiento dependió en gran medida del desarrollo del país: expansión de caminos, la economía del mercado, la industria y el capital acaba -ron con ese dominio total y cerrado que tales sujetos ejercían en su territorio.

121 González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Edit., Era S.A., Méx. 1969, P. 48.

a.4) El Ejército.

Nuestro país ha logrado controlar y superar la etapa del militarismo, el ejército no es ya una amenaza permanente que imponga sus condiciones por medio de la fuerza y que piensan en romper la paz social si no obtiene concesiones especiales.

La reforma agraria y el desarrollo económico en el país son la causa de la desaparición del militarismo en la política mexicana que viene ahora a ocupar una posición diferente en las relaciones sociales.

La desaparición de este factor de poder no es quizá definitivo ya que en cualquier momento podría volver a renacer, y muy a propósito de este punto, Spota sostiene "... el más considerable enemigo de la paz nacional era, precisamente, quien recibía un salario no flaco para protegerla: el general voraz, el coronel afecto a la rapiña, el mayor, el capitán, el terrateniente, el sargento, el cabo, el peón de tropa que suponían ser dueños del país porque eran los administradores de sus guerras eternas.

-Entre nosotros se palpa, se huele, se teme un golpe de Estado...

...hablo de las becas, de los cursos de especialización, y de lo mucho que el ejército se preocupa por elevar el nivel académico de sus oficiales (y en particular los del Estado Mayor)".(122)

Vemos así que el ejército ha perdido importancia en la actualidad como factor político, pero que bien podría influir, no tanto ya, en el resultado de las elecciones, pero si en la selección del candidato a la presidencia, además su actividad tiende a lograr que el gobierno apruebe presupuestos considerables para los gastos militares, en los países sudamericanos por ejemplo, se constituye en un grupo que por medio de la fuerza obtiene con frecuencia su acceso al poder.

a.5) Los Latifundistas.

El sistema de latifundios fué nulificado casi en su totalidad con la reforma agraria que se inició a consecuencia de nuestro movimiento revolucionario, la estructura nacional agraria fué objeto de una transformación esencial en la que aparecen los pequeños propietarios, los ejidatarios, los empresarios campesinos (neolatifundistas), la industrialización del país, así: "... con el aumento del mercado interno, con las nacionalizaciones -de ferrocarriles y en particular del petróleo con todos los procesos de acumulación original y capitalización, el Estado adquiere nuevas funciones de empresario, y las clases dominantes antes reducidas a grupos minúsculos- juegan nuevos papeles de industriales, grandes comerciantes, banqueros (cuando los había). Es así como el personaje político que viene a sustituir al latifundista es el empresario que abarca el conjunto de las zonas desarrolladas del país y domina el resto".(123)

Quienes están en contra de la existencia de los grupos de presión argumentan que los dirigentes de tales grupos acumulan un excesivo poder por lo cual podría suceder que un momento dado sus intereses resultaran opuestos a los de la colectividad que según ellos representan ya que en ocasiones emplean métodos ile

gítimos para lograr sus fines como lo son el chantaje y la corrupción influyendo así en las decisiones gubernamentales y causando perjuicios en el sistema político.

Concentran además recursos económicos para organizarse de la mejor manera y seguir así imponiendo sus intereses minoritarios al interés general.

Por lo que se refiere a quienes están convencidos de que su existencia es favorable opinan que representan un equilibrio para los poderes del Estado ya que estimulan la discusión pública de asuntos que requieren de decisión política; que permiten a quienes tienen en sus manos la responsabilidad de decidir, escuchar los variados puntos de vista y allegarse información amplia y detallada.

Para el maestro Esteban Ruíz Ponce, los grupos de presión son Factores Reales del Poder que ejercen gran influencia en el "proceso de la sucesión presidencial en México", a su parecer, los factores reales del poder se clasifican en tradicionales y modernos. Son tradicionales: los caciques, los caudillos, el ejército, los sindicatos, las organizaciones campesinas, el clero, los latifundistas, los empresarios, la "Familia Revolucionaria", los representantes de intereses de poderosos países extranjeros y los Estados Unidos. Son factores reales del poder modernos: las nuevas corrientes político-ideológicas internacionales, las Universidades (la inteligencia), los muy afectados por el gobierno, (rebeldes en potencia). Los dueños de los medios de comunicación, las clases Emergentes, los Grupos de presión, las muy respetadas y escasas personalidades, los pobladores de las fabelas (cinturones de miseria alrededor de las ciudades) y las nacionales, además; los bloques o grupos de gobernadores (cada vez menos), los partidos de oposición y hasta el Presidente de la República.

ca, quien es responsable del proceso y formalmente el que anuncia y encauza tal procedimiento. (124)

b) Los Partidos Políticos y los Grupos de Presión.

A diferencia de los grupos de presión, los partidos políticos tienen como objeto principal e inmediato el conquistar el poder político y encauzar la marcha de los asuntos públicos con miras hacia el bien común; es por lo anterior inaceptable la tesis de algunos autores a considerar grupos de presión a esas asociaciones organizadas.

Un Partido Político es una "Asociación que expresa y defiende los intereses de determinadas clases o capas sociales. Es una parte de esas clases o capas, la más activa políticamente. Dirige su lucha, sobre todo encaminada a afirmar o conquistar el poder, la dirección de la sociedad". (125)

Generalmente los partidos políticos no representan intereses de una sola clase social sino de la sociedad en general, y propugnan por principios de libertad, democracia, igualdad, etc. abstractamente. El Partido Comunista por el contrario, proclama sin reservas que es una organización que expresa y defiende de los intereses de la clase obrera. Los partidos burgueses, aún los más democráticos, los que amparan las reformas progresistas, tratan de ocultar las contradicciones de clase derivadas de la existencia de clases sociales.

Los partidos políticos nacieron con la democracia constitucional, ya que solo ella les aseguró libertad de asociación y de expresión de las ideas,

-
- 124 El Proceso de la Sucesión Presidencial en México, Cuaderno guía para tratar el tema en cursos universitarios, Edit. sistemas, Méx. 1984, p. 4.
- 125 Arévalo, Oscar, Et. Al. Breve Diccionario Político, Edit. Cártago, Méx. 1981. P. 106.

elementos necesarios para su existencia y desenvolvimiento. Maurice Duverger señala que la democracia es un "... régimen en el cual los gobernantes son escogidos por medio de elecciones sinceras y libres..."(126) y refiriéndose también Duverger a los partidos políticos y la separación de poder sostiene que "El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por las Constituciones. Así el partido único entraña una concentración de poderes muy estrecha, incluso si los textos establecen oficialmente una separación más o menos acentuada. La rivalidad de los partidos debilita los lazos que podría establecer cada uno entre el parlamento y el gobierno: la separación institucional de los poderes posee de nuevo, pues cierta eficacia, puede incluso multiplicarse por una separación de los partidos, que procede, de la especialización de cada partido en una función determinada.

...la separación real de los poderes es, pues, el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional".(127)

b.1) El Partido Oficial (PRI) en la Actualidad.

Para poder comprender el panorama jurídico-político actual de nuestro país, es necesario referirnos además de la preeminencia del poder ejecutivo respecto a los demás poderes, -tema abordado ya en anterior inciso y sobre el que versa el presente trabajo-, a la existencia de un partido oficial, ya que ambos elementos se traducen en las piezas centrales que configuran tal panorama, el partido oficial constituye "... una de las partes esenciales de la configuración política de que adolecemos, pues, además de no existir una oposición real e ins-

126 Campos Julieta, Et. Al., Traducción de, los Partidos Políticos, Edit. FCE, Méx. 1980, p. 378.

127 Ibid., p. 420.

titucional con la fuerza suficiente para obligar a que sean reconocidos sus triunfos, en caso de que se presenten, o cuando menos para influir de tal manera que el partido gubernamental supere su actuación bajo la amenaza de un posible desplazamiento del "poder público", ha provocado que nuestro país no cuente con una estructura de partidos políticos que refleje los intereses de las diversas categorías y clases sociales, desarrollándose, por ende, todo el "proceso democrático" dentro de un solo partido, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual encierra toda fuerza política nacional".

Pablo González Casanova ha observado como desde 1929, fecha en que se funda el partido del gobierno, éste no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, o una elección de senador. Lo anterior es síntoma indiscutible de la monopolización del control político por el partido oficial y de que los partidos "opositores", el Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), etc. no cuentan con los contingentes de electores suficientes como para llegar a considerarlos como verdaderos partidos de oposición sino que, especialmente "financiados en muchos casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno o luchado provisionalmente en su contra ha cambio de concesiones para los grupos políticos que los dirigen-, y han participado así en la realización del juego político, del ceremonial electoral".(128)

En el artículo 5° de los estatutos del PRI se declara que es objetivo de éste "alcanzar el poder público mediante el sufragio popular a fin de realizar, mantener y perfeccionar la doctrina, las leyes y las instituciones de la Revolu -

128 García Pelayo, M., Et. Al., Op. cit., Pp. 119 y 120

ción Mexicana". Lo real es que, desde sus inicios, el partido oficial siempre ha sabido legitimarse otra vez para el ejercicio del poder y garantizar el cambio pacífico de personas en todos los planos del poder sustentado por él, ha logrado aflorar la atmósfera electoral y encauzar la tendencia tradicional a la violencia en la vida política de México. Esto debe atribuirse más que a la observancia de reglas de juego democráticas dentro del partido, a la amplia disposición del PRI a cubrir "imposiciones" o "dedazos" -es decir, candidatos impuestos por personas o grupos dentro y fuera del partido-, así como a la habilidad de sus dirigentes de disciplinar los rangos inferiores de la jerarquía del partido. Prescindiendo de pocas excepciones, el candidato propuesto a una asamblea denominada, -indistintamente para qué

cargo electivo es aceptado sin discusión. (129)

El mantener un procedimiento electoral que perjudica a los partidos minoritarios y el poder ejercido por un órgano del gobierno para decidir sobre cual partido gana las elecciones, convierten a México en una democracia concesionaria, como la advierte González Casanova.

"Una parte considerable de los mexicanos políticos, políticamente conscientes del continuismo del PRI y de la muy escasa probabilidad de un cambio de poder, a pesar de un cierto desarrollo en un sistema de dos partidos, obviamente se encuentra entregada a la frustración política. Una riqueza opulenta, no separada ya por un muro de obstáculos de comunicación de la amarga pobreza, sino siempre presente a los ojos y a la conciencia de los pobres, ante todo

129 Confer; Furtak, Robert K. El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México, Méx. 1979, Pp. 118 y 119.

en zonas de intensa urbanización, alimentan sentimientos de frustración. Una actitud crítica frente a valores e instituciones de las clases gobernantes, odio contra la policía, desconfianza contra el gobierno y quienes ocupan altos cargos y posiciones, y un cinismo que también se extiende a la Iglesia, conducen a una desorientación y/o actitud que hace de la subcultura de la pobreza un potencial para todos los movimientos dirigidos contra el orden social existente".(130)

El partido oficial controla la política mexicana obteniendo mayoría en las elecciones municipales, estatales y nacionales, y controlando los sectores del mismo partido; su estructura además, ha permitido el acceso de varios grupos que se han organizado para proporcionar al partido mayorías electorales, sin haber obtenido ninguna representación.

La élite política, por su parte, ha permitido una considerable pluralidad en el sistema político mexicano, ya que ha tolerado y hasta alentado a otros partidos, lo cual podemos constatar observando las recientes reformas electorales que conceden inclusive representación proporcional en la Cámara Federal de Diputados.

El éxito logrado por el partido oficial (PRI), es resultado de la combinación de cuatro factores importantes como lo son la reforma agraria que brindó al Estado mexicano una gran quietud política rural; la renovación en los puestos políticos que se realizó dentro del partido mismo y el acelerado ritmo de la industrialización; el grado de desarrollo del partido, su capacidad para poder movilizar grandes segmentos de la sociedad mexicana y hacer que participen activamente en la vida política; las barreras culturales y psicológicas que se oponen a la par

participación política directa de grupos organizados limitando así su actividad política. Sin embargo, el no haber democratizado sus procesos electorales a estas fechas, es algo que ha desacreditado mucho al partido.

b.2) Partidos de Oposición.

En la actualidad no existen verdaderos grupos de individuos que conformen un partido de oposición, son simplemente grupos de intereses de tipo burgues que se ha organizado con miras a obtener favores de la coalición revolucionaria, ya que como dejamos anotado, el partido oficial delimita sus actividades.

Los dirigentes de tales partidos tienen plena conciencia de que el momento de lanzarse a elecciones -ya sea de gobernador, senador o jefe del ejecutivo están destinados a perderlas, sin embargo, se lanzan a lucha política sabiendo su fracaso final porque obtendrán a cambio puestos de menor jerarquía -diputados o presidentes de algún municipio-, así como prestaciones, servicios e inclusive favores.

Sobre la necesidad de que existen estas asociaciones, Don Andrés Quintana Roo nos dice que "En todo país en que se quiera conservar la libertad política, debe haber un partido de oposición. Esto es lo que no entienden ni entenderán jamás esos parásitos de todo gobierno posible, esos arrendajos de cuantos gozan de algún modo, esos panegiristas de todo estado de cosas en que se les paga un sueldo.

Jamás podrán admitir semejante principio político aquellos, que, teniendo vinculada su existencia en el favor que gozan con los que mandan, fundan sus esperanzas en el despotismo y la arbitrariedad de sus amos con que pueden pagar sus elogios y sumisiones..."(131)

C) ACIERTOS Y ERRORES DEL PODER POLITICO.

México, a partir de la consumación de su independencia, ve amasar su vida política entre una interminable fila de movimientos y convulsiones, como buscando su verdadero lugar y un sistema que le permitiera vivir en paz para desarrollar los campos económicos y sociales de sus habitantes. Esta paz, parece llegar con el régimen de Don Porfirio Díaz, pero, para desgracia de la nascente república, esa paz tiene un precio muy caro en relación con la democracia y la justicia social tan necesaria. Un nuevo brote de violencia, parece reanudar, en 1910, esa búsqueda. Una nueva Constitución parece hallar, en el campo de la teoría, los cauces tan anhelados, sin embargo, la lucha continúa hasta 1929. Parece que la violencia de paso a una situación de sucesión presidencial que solamente se ve amenazada por las turbulencias desatadas en 1968, con un apéndice en 1971, pero sin tener alcances en el ámbito nacional. La paz y la prosperidad se dan en un marco de democracia "muy particular", permiten que México pueda superar al resto de países centro y sudamericanos que parece vivir las convulsiones de nuestro país de hace sesenta años.

La estabilidad mexicana se ha ido fincando para conseguir un progreso integral y una paz bien deseada por todos, sin llegar a las fórmulas tradicionales de la dictadura a ultranza, ni a la democracia en el sentido estricto de la palabra.

131 Apud. Moreno, Daniel. Las Ideas Políticas y los Partidos Políticos en México, Edit.Pax-México, Méx. 1982, p. 84.

Puede colegirse que las piezas principales y que caracterizan al sistema de gobierno nacional son: El poder ejecutivo - de manera mas clara - "el presidente de la República - se han manejado con una amplitud de facultades, que no tienen precedente y que vive con el respaldo y con la seguridad de un partido oficial que le garantiza todo tipo de apoyo y que espera también, en reciprocidad, ese apoyo y esa garantía de mantenerse en su sitio.(132)

Los beneficios del progreso material dado en las tres últimas décadas, no se han distribuido de la manera equitativa que fuera deseable. Para muchos, la riqueza ha sido mucho más de notarse en la casta empresarial, misma que es atacada por los liderazgos obreros, pero sólo de manera verbal. Se ha llegado a afirmar que si el partido oficial representara a la clase obrera, ese reparto hubiera sido mas efectivo y mas notable la prosperidad de las clases populares del campesinado y del sector obrero.(133)

Todo parece indicar que se hace necesaria una moderación del poder del Ejecutivo y de toda la maquinaria que está detrás de él. Prueba de ello, son las manifestaciones tumultuosas que con violencia se hacen presentes por conducto del estudiantado en 1968, cuando México estaba a punto de ser anfitrión de los juegos Olímpicos y cuando los ojos de todas las naciones presentes, están puestos en la realidad mexicana. En 1971, vuelven a hacerse presentes las inconformidades de un pueblo que todavía no parece comprender su realidad política, por la voz y la fuerza de los estudiantes capitalinos del Instituto Politécnico Nacional y de la Universidad Nacional Autónoma. Nunca se ha encontrado claridad en la motivación de estas dos grandes manifestaciones de inconformidad. Tal vez

132 Confer. Cosío Villegas, D., El Sistema Político Mexicano, Op. cit., P. 20 y 21.

133 Ibid., P. 34.

porque no se le han buscado con sinceridad y honesto afán, pero no cabe duda que existe una inconformidad y una insatisfacción que se ha intentado acallar con una serie de reformas políticas y económicas que parecen ser un analgésico, ya que no del todo han querido llegar al meollo del problema.

Para todos es evidente, que nuestro país ha ido sufriendo serias transformaciones en todos los sectores y en todos los aspectos de su vida. La madurez política tal vez no halla tenido un avance armónico, pero, de cualquier manera, ya no es posible vivir con la fórmula de "mucha política y poca administración" (134) Es necesario que las páginas negras de nuestra historia como una amarga medicina, produzcan verdaderos frutos de luz y salud, para evitar cualquier brote que no sea el de los caminos de progreso y de desarrollo controlado y pacífico.

Que el problema de equilibrar el poder de nuestro gobierno, debería ser a la inversa de la concepción de Rabaza: "el legislativo, invasor, ligero, apasionado, cuya naturaleza misma lo inclina a la absorción de todo poder y de todas las facultades y prerrogativas, es hoy el poder débil, que ha venido batiéndose en retirada continua en México y en el mundo entero. Por eso, cabe la pregunta: para recobrar el equilibrio perdido a cuál poder hay que fortificar y a cuál debilitar, ..." (135)

Aunque el gobierno pueda sostener que actúa sobre bases jurídicas y políticas, ha de entenderse que estos basamentos descansan en la actividad de seres humanos poclives a seguir el matiz que le den sus motivaciones de orden moral y de orden psicológico, aunque su orientación debe ser en todo momento la de

134 Idem.

135 Cosío Villegas, Daniel, La Constitución de 1857 y sus Críticos, Edit. Diana S.A., Colección Sepsetentas, Méx. 1980, Pp. 204 y 205.

un verdadero humanismo. Sería utópico desear que el orden jurídico pueda desarrollarse en una pureza mística. Muy aislados serían los casos en los que no hubiera en el actuar de la facción en el poder una postura cien por ciento imparcial. En el humanismo deseable siempre habrá un amplísimo concepto de bien común, como objetivo de la función directiva de quien gobierna a una comunidad.

Sin embargo, hay que reconocer una realidad que se ha convertido en el fantasma que nos avergüenza, nos asusta, nos causa inquietud. Debemos dejar atrás el sistema de enajenar con dádivas materiales o emociones que nos transfugan, para no hacer frente a nuestras verdaderas carencias y a las causas de ellas. La mejor manera de amar a México, es encontrar los caminos verdaderos de justicia y de equilibrio, mediante una acción política que reconozca no a grupos, no a una clase que se aferra a una seguridad aceptando migajas de otra superclase, sino abordando los problemas con verdadero sentido de política y de unidad que debe lograrse después de muchos tentaleos que nos costaron muchas vidas y mucha pérdida de tiempo.

La armonía analgésica, que parece existir entre la clase que cuenta con los capitales empresariales y los grupos en el poder, no puede ser una eterna garantía de tranquilidad, la carrera egoísta de muchos por enriquecerse a costa del resto del pueblo puede ser un polvorín. Es, evidentemente necesaria, una política que cambie la estrategia de desarrollo y del uso del poder. (136)

No es posible conservar las fórmulas que propusiera el presidente Calles en 1928, cuando hablando de la falta de caudillos para el pueblo mexicano,

ve la necesidad de conformar la patria como un país de leyes y de instituciones, pero logrando este equilibrio, con endeble base en personas, grupos o clases sociales, por desgracia minorías, grandes minorías. El arbitraje dado en una sociedad así, tiene que venir de un poder situado por arriba de las partes y a pesar de las partes. El Presidente de la República, ha venido encarnando este poder que es el vértice superior de la política de México y que supone la capa - cidad de resolver, en última instancia todas las controversias.(137)

La técnica del poder en México o en cualquier país, aún en los mas diversificados, implica una serie de ritos, imágenes y escalas de valores que pretenden fortalecer el sistema de autoridad, mismos que se ven aún mas fortalecidos, cuando los medios masivos de comunicación, hacen que lleguen a todos los confines del país, estas manifestaciones del poder o de la sumisión que deben observar los demás niveles de la pirámide y que vienen a ser los sectores de la productividad y la generalidad de los habitantes.

Hemos de tener en cuenta que la situación imperante, no es fruto del azar, aunque hay accidentes de tipo político, la tal situación es producto ló - gico de una serie de mecanismos que permiten o aseguran la mantención de un estado de cosas, que deben cambiar de manera firme y paulatina hacia una apertura del camino a los mas capaces, para que tengan ascenso a los puestos que necediten de autoridad, de mando, de orden y de un control justo dentro de los verdaderos lineamientos de la democracia.

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

1. El poder político y jurídico en México, es un elemento constitutivo del Estado Moderno, que ha alcanzado un grado considerable de desarrollo en la sociedad humana políticamente organizada, la que habiéndose asentado en forma permanente en el territorio que por convicción le pertenece, se ha sujetado además a dicho poder, el cual siendo soberano ha creado un orden jurídico para normar la conducta de la sociedad con miras a la obtención del bien común de sus integrantes.
2. El poder político en el Estado mexicano es ante todo, un poder social, jurídico, porque su realidad de origen es el mando social, fenómeno puramente sociológico que ha venido a llenarse de juridicidad lo que le ha dado libertad para autodeterminarse y politizarse.
3. El poder del Estado es único e indivisible. Lo que conocemos teóricamente como división de poderes no es más que el reparto equitativo de competencias y funciones que no se implican una en otra. Aunque de hecho en nuestro México, el poder ejecutivo ejerce casi la total supremacía sobre los demás poderes al igual que sobre los Estados federados y los Municipios, nuestro máximo ordenamiento lo ha dotado de amplia gama de facultades que han rebasado los marcos formales convirtiéndolo así en un supremo poder.
4. Los Factores Reales del Poder o Contrapoderes, son fuerzas sociales que se enfrentan directamente al poder del Estado, son los únicos grupos que no solo han defendido los intereses de sus asociados frente a los demás

grupos con intereses contrapuestos en la sociedad, sino que además, han ejercido un control efectivo en México. Estos factores del poder son los verdaderos sujetos de la acción política nacional y del "equilibrio de poderes" en nuestra estructura jurídico-política.

5. La condición necesaria para lograr el equilibrio del poder en un estado es que el desarrollo político marche a la par del desarrollo económico, en nuestro país este primer aspecto permanece casi estable y posibilita conflictos sociales, por lo que la mejor opción para lograr un equilibrio de poder casi perfecto en el sistema jurídico - político mexicano, es la descentralización misma del poder y el elevar el nivel de participación política real.

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

1. Althusser Louis, Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado, Ediciones Pepe Medellín, Colombia 1978, 84 pp.
2. Andrade Sánchez Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Edit. Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Méx. 1982, 263 pp.
3. Arévalo Oscar, Et. Al., Breve Diccionario Político, Edit. Cártago, Méx. 1981. 140 pp.
4. Basurto Jorge, Et. Al., El Perfil de México en 1980, Edit. siglo veintiuno, editores S.A., Méx. 1978 volumen 3,617 pp.
5. Bidart Campos Germán José, Derecho Constitucional del Poder, Edit. Ediar, Buenos Aires, 1976, Tomo I. 425 pp.
6. Bulman René, Introducción a la Política, Editora S.A., Compañía General Fabril, Buenos Aires 1963, Colección Los Libros del Mirasol, 115 pp.
7. Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1981, 1015 pp.
8. Casillas Hernández Roberto, El Poder Político, Edit. UNAM. ENEP Acatlán, Colegio de Profesores de Derecho Constitucional, Méx. 1978, 116 pp.

9. Cassierer Ernst, Nicol, E., Traducción de El Mito del Estado, Edit. FCE, Colección Popular No. 90, Méx. 1968, 362 pp.
10. Córdoba Arnaldo, Formación del Poder Político en México Edit. Era S.A., Serie Popular No. 15, Méx. 1979, 99 pp.
11. Cosío Villegas Daniel, El Sistema Político Mexicano, Edit. Joaquín Mortíz S.A., Méx. 1979, 116 pp.
12. Cosío Villegas Daniel, La Constitución de 1857 y sus Críticos, Edit. Diana S.A., Colección Sepsetentas, Méx. 1980, 205 pp.
13. Duverger Maurice, Campos Julieta, Et. Al., Traducción de, los Partidos Políticos, Edit. FCE, Méx. 1980, 378 pp.
14. Engels Federico, El Origen de la Familia. La Propiedad Privada y el Estado, Editores Unidos Mexicanos, S.A., Colección Sociales, Méx. 1977, 206 pp.
15. Furtak.K.Robert, El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México, Edit. UNAM, Méx. 1979, 235 pp.
16. Floresgómez González Fernando, Et. Al., Manual de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1976, 193 pp.
17. García Martínez Bernarndo, Et. Al., Historia General de México, Edit. El Colegio de México, Méx. 1981, Tomo II, 1548 pp.

18. García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1977, 444 pp.
19. García Pelayo Manuel, Et. Al., Constitución y Grupos de Presión en América Latina, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Méx. 1977, 164 pp.
20. González Uribe Héctor, Teoría Política Edit. Porrúa S.A., Méx. 1977, 670 pp.
21. González Casanova Pablo, La Democracia en México, Edit. Era, S.A., Méx. 1969. 355 pp.
22. Hansen D. Roger., La Política del Desarrollo Mexicano, Edit. siglo veintiuno, Méx. 1974, 270 pp.
23. Jellinek Georg, Rios de los F., Traducción de, Teoría General del Estado, Edit. Albatros, Buenos Aires, 1970, 596 pp.
24. López Rosado Felipe, Introducción a la Sociología, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1957, 215 pp.
25. Madrid de la, Hurtado Miguel, Pensamiento Político, PRI Coordinación de Documentación y Análisis, Méx. 1981, 270 pp.
26. Maquiavelo Nicolás, El Príncipe, Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1974, 53 pp.

27. Mendieta y Núñez Lucio, Sociología del Poder, Instituto de Investigaciones Sociales, Edit. UNAM, Méx. 1976, 236 pp.
28. Méndez García Alejo, Traducción de, Diccionario de Filosofía Marxista, Ediciones de Cultura Popular, S.A., Méx. 1978, 344 pp.
29. Moreno Daniel, Las Ideas Políticas y los Partidos Políticos en México, Edit. Pax - México, Méx. 1982, 511 pp.
30. Montenegro Walter, Introducción a las Doctrinas Político - Económicas, Edit. FCE, Méx. 1967, 202 pp.
31. Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1977, 525 pp.
32. Recasens Siches Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1978, 717 pp.
33. Rufz Ponce Esteban, El Proceso de la Sucesión Presidencial en México, Cuaderno guía para tratar el Tema en Cursos Universitarios, Edit. Sistemas, Méx. 1984, 23 pp.
34. Pina de, Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1976, 398 pp.
35. Serra Rojas Andrés, Ciencia Política, Edit. Porrúa S.A., Méx. 1978, 768 pp.

36. Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1981, Tomo I. 765 pp.
37. Spota Luis, Palabras Mayores, Edit. Grijalbo, Méx. 1976, 383 pp.
38. Weber Max. Economía y Sociedad, Edit. FCE, Tomo I. Méx. 1977, 230 pp.
39. Wright C, Mills., La Elite del Poder, Edit. FCE, Méx. 1975, 388 pp.

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Emilio O. Rabasa, Et. Al, Mexicano: ésta es tu Constitución, Cámara de Diputados LI Legislatura, Méx, 1982, 287 pp.
3. Código Civil para el Distrito Federal.

TESIS PROFESIONALES.

1. Islas Rufz Beatriz Aidé, Nacionalismo Revolucionario, (ENEP Aragón), Méx. 1984, 117 pp.
2. Pineda Escoto Fernando, El Poder Político Mexicano, su realidad de hecho y sus implicaciones jurídicas. (Facultad de Derecho UNAM), Méx. 1978, 180 Pp.