

711  
24



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



## LA LEGITIMACION DEL PODER POLITICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MARIA DE LA LUZ ROSARIO JUAREZ



Asesor: Lic. Pablo Roberto Almazán Alaniz

MEXICO. D. F.

1989

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## "LA LEGITIMACION DEL PODER POLITICO"

### INDICE GENERAL.

#### INTRODUCCION.

#### CAPITULO I.- EL PODER POLITICO.

1.- Resolución de conflicto de intereses. Los fines del Estado y la noción ac-- tual del bien común .....	1
2.- Historicidad del poder .....	9
3.- Concepto de poder político .....	14
4.- Naturaleza del poder político .....	18

#### CAPITULO II.- LA INSTITUCIONALIZACION DEL PODER.

1.- La autoridad y la legitimidad política .....	25
A).- Fundamento de la autoridad .....	30
B).- El poder y el Derecho .....	33
C).- El Estado y los marcos del poder .....	36
2.- La designación de los gobernantes .....	40
A).- La designación democrática: la elección .....	42
B).- La designación no democrática .....	48
3.- La estructura del gobierno .....	49
A).- Los elementos de la estructura gobernante .....	51
B).- Los tipos de estructuras gubernamentales .....	57
4.- La limitación de los gobernantes .....	60
A).- La noción de control y control público .....	61
B).- El principio de la limitación: la teoría de las libertades públicas .....	64

C).- Los procedimientos técnicos en la limitación de los gobernantes .....	69
---	----

CAPITULO III.- EL PODER POLITICO EN MEXICO Y  
SU LEGISLACION.

1.- Breve reseña histórica y evolución legislativa .....	78
A).- Enoa precolonial .....	78
B).- La Colonia .....	81
C).- México independiente .....	85
D).- Enoa contemporánea .....	96
2.- Legislación actual .....	99
A).- Fundamento constitucional .....	99
B).- Código Federal Electoral .....	111
C).- Disposiciones complementarias .....	116

CAPITULO IV.- EL PODER POLITICO EN AMERICA LATINA..... 130

CONCLUSIONES .....

BIBLIOGRAFIA .....

## INTRODUCCION.

La búsqueda constante de América Latina de una identidad propia, en conjunto, y de una identidad en particular cada nación, así como el encontrar el sistema político adecuado que cubra sus necesidades y que les dé la paz y estabilidad deseada desde el momento en que lograron su independencia, nos lleva a considerar la importancia que desempeñan las cuestiones jurídico-políticas en aquella región dado que actualmente la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran inmersos en crisis políticas como consecuencia de esa búsqueda, principalmente en una lucha por el poder entre civiles y militares.

Esto significa que la mayoría de los gobiernos que han asumido el poder lo han hecho de manera violenta e ilegal puesto que fueron los autores y protagonistas del golpe de estado -normalmente militar- que derrocó al gobierno que los precedió; pero estos adquieren el reconocimiento popular y la legalidad necesaria al tomar parte en los procedimientos que para ello señala la mayoría de las constituciones latinoamericanas en cuanto a la designación de sus gobernantes: procesos electorales mediante elecciones populares directas.

Sólo en contadas ocasiones y después de que los militares han ostentado el poder por un buen tiempo, éste es entregado a los civiles por vías pacíficas.

En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con gobiernos civiles, pero esto no significa que los procesos electorales empleados hayan sido genuinos en su aplicación, no porque los sistemas sean malos en sí, sino porque los hombres que los ponen en práctica, con tal de que gane el partido o facción al que pertenece, utiliza todos los recursos y medios, incluyendo los no legales, necesarios para asegurar el triunfo, tal y como se ha observado a lo largo de la historia política de estos pueblos.

Ambas consideraciones me inducen a pensar que, a más de 150 años de vida independiente, la mayor parte de América Latina no ha alcanzado la estabilidad política, económica, cultural y social deseada que los ponga a la altura de los países desarrollados, teniendo como causa desde mi personal punto de vista- la lucha constante por el poder político conjuntamente con el deseo de permanencia en él de un hombre o de un partido político, haciendo que los dirigentes se olviden de las necesidades de su pueblo y en lugar de buscar soluciones a los problemas populares se dedican a buscar los medios adecuados para mantenerse en el poder. De ahí que sea importante el es-

tudio de la legitimación del poder político y porque además es una de las causas por las que existen tantos conflictos que van desde las luchas civiles dentro de un país hasta las guerras entre naciones por un deseo de hegemonía nacional o internacional según el caso. Por eso mi pregunta es: ¿Que tan importante es el hecho que el poder político, por ser el poder rector de un gobierno, esté regulado jurídicamente?

La respuesta a esta pregunta pretendo encontrarla en el estudio que hago al poder mediante el tema "La legitimación del poder político" y que está dividido en cuatro capítulos.

El primer capítulo abarca nociones generales acerca del poder, partiendo de las primeras formas de participación que en torno a él se dan, también se pretende buscar sus orígenes a través de diversos conceptos que van desde religiosos hasta sociales y psicosociales, se hace mención a diferentes autores que hablan en torno a la esencia y concepto de dicho término.

El tema central de la presente investigación está contemplado en el capítulo segundo en el que de manera concreta se habla de una relación indisoluble entre el Derecho y el poder, es decir, se estudia su proceso de legalización jurídica; y dado que en la mayoría de los estados modernos, la lucha institucional por el poder político se da mediante el fenómeno de las elecciones, se ha-

bla de este tema como una forma de designación de los go-  
bernantes sin descartar, por supuesto, las formas no de-  
mocráticas. También se hace un pequeño estudio de los me-  
dios para controlar y limitar el poder del que disponen  
los gobernantes al convertirse en titulares del mismo, -  
haciendo una clasificación de los diferentes tipos de --  
controles contemplados constitucionalmente.

En el tercer capítulo se hace de manera general un estu-  
dio legislativo --por medio de un recorrido histórico-- de  
la legitimación del poder político en México partiendo, -  
a través de las constituciones que han regido al país --  
principalmente, desde la época precolonial hasta nues-  
tros días. Dentro del análisis a nuestra constitución vi-  
gente se contempló el estudio de los controles existen-  
tes para los gobernantes y el reparto de las funciones y  
atribuciones del poder político, haciendo un breve estu-  
dio de las leyes complementarias, reglamentarias y secun-  
darias que las norman. Importante es también el breve es-  
tudio que se hace al Código Federal Electoral por ser el  
regulador jurídico de todo lo concerniente a la elección  
de los titulares de los poderes legislativo, ejecutivo y  
judicial a fin de quedar plenamente legitimados. Por úl-  
timo, se hace un comentario por separado de la situación  
jurídico-política prevaeciente en el D.F. en virtud de  
ser la región en donde se asientan los Poderes Federales.

En relación al último capítulo se hace un estudio comparativo de la situación jurídico-política prevaleciente en América Latina en cuanto a la forma en que están legitimados los poderes estatales de cada nación integrante, así como de los medios y formas empleadas durante el proceso electoral. Se hace un breve comentario del uso de la violencia como forma de lucha política para ascender al poder y cómo se legalizan estos grupos que toman el poder violentamente mediante los procesos electorales en los que participan. Se concluye con un análisis comparativo de los sistemas políticos prevalecientes en cada nación y de los medios que poseen para lograr la legalidad jurídica y el reconocimiento popular los grupos en pugna.

Podemos agregar finalmente que por ser el tema demasiado amplio y complejo, así como el abundante material del que se dispone al respecto, opté sólo por abarcar de manera general los temas y conceptos que a mi parecer consideré importantes para dar respuesta a la pregunta que me hice al inicio de la introducción, aclarando que, desde luego, esto no significa que el tema esté agotado, -- sino que por el contrario pretendo que este pequeño análisis sea la semilla que produzca la inquietud en el lector, como ya ha sucedido conmigo, para la elaboración de futuros trabajos de mayor profundidad que sirvan para -- comprender nuestras instituciones jurídico-políticas vigentes.

## CAPITULO I.- EL PODER POLITICO.

1.- Resolución de conflicto de intereses. Los fines del Estado y la noción actual del bien común.

Para entender y comprender como surgen y se resuelven los intereses personales que chocan entre sí dentro de una sociedad, es necesario partir del estudio del hombre en relación al medio social del que forma parte.

Desde este punto de vista, se presentan dos teorías acerca del hombre como individuo y como integrante del conjunto social al que pertenece:

La primera es la teoría del "Contrato Social", la cual considera a la sociedad como un mecanismo instituido deliberadamente por el hombre para la consecución de determinados fines (1). En este sentido, Hobbes señala que la sociedad es el medio de protección que el hombre necesita contra las consecuencias que puedan derivarse de su tendencia natural de obrar sin límites. "La causa final o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando estados) es el cuidado de su propia conservación y el logro de una vida más armónica"(2).

(1) Moreno, Daniel. Clásicos de la ciencia política. 1a. ed. Editorial Textos Universitarios. UNAM. México, 1975. - p.118.

(2) Ramírez Alfonso, Francisco. Antología del pensamiento político. T.I. 1a.ed. Editorial F.Trillas, S.A. México, --- 1968. p.173.

La otra teoría, totalmente opuesta a la anterior, presenta a la sociedad como un "organismo social" y tiene como sustentador de la misma a Herbert Spencer. Para él la sociedad tiene el mismo tipo de unidad que el organismo del individuo, es decir, las células de la sociedad son los individuos y las asociaciones e instituciones son los órganos de la misma (3).

Sin embargo, ambas teorías deben ser rechazadas ya que la primera se basa en una falsa concepción de que el individuo existe o puede llegar a existir fuera de la sociedad. Es decir, el hombre prescinde de la sociedad, lo cual implica que son individuos antes de "formar parte" de la misma y sólo llegarían a establecer dicho orden social, a fin de proteger sus derechos, propiedades, vidas o cualquier otro fin, cuando fuera deseable a sus ojos.

Mientras que la segunda teoría, por su parte, anula de manera total la individualidad del ser humano y lo hace perteneciente a un todo. Le quita la posibilidad de su desenvolvimiento como ser individual, con su propia personalidad, para pasar a formar parte de un organismo general.

Se puede decir que el hombre es resultado de una relación social que está determinada, a su vez, por reguladores de normas de conducta preestablecidas. El ser humano no es principio ni fin de nada, sino un eslabón en el curso de la humanidad. Nace en una sociedad cuyo proceso de

(3) Hiler, Salvador. Historia del pensamiento social. 2a. ed. Editorial Ariel. Barcelona, 1975. p. 534.

evolución determina su herencia, la cual, a su vez, está en evolución constante que va moldeando sus actitudes, -- creencias, moral e ideales.

Esta interdependencia entre el individuo y su herencia social viene a confirmar lo dicho por Aristóteles: "el -- hombre es un animal sociable". Pero esto no significa que el hombre sea sociable en virtud de alguna condición "original" de la naturaleza humana sino que, sin la sociedad, sin el soporte de la herencia social, la personalidad individual no existe ni puede llegar a existir.

Lo anterior se demuestra con los casos de tres niños que por diferentes causas fueron aislados, privándolos de toda relación social y que al ser encontrados presentaban -- deficiencias en su desarrollo. Esto pone de manifiesto -- que la naturaleza humana unicamente se desarrolla en el -- hombre cuando éste es social, sólo cuando él es uno de -- los muchos hombres que participan de una vida en común.

Por lo tanto, la sociedad, con todas sus tradiciones, -- instituciones, diversidad de entidades y cosas a que da -- origen, es un gigantesco orden de vida que se halla en -- transformación, surgiendo, de esta manera, de las necesidades físicas y psicológicas de los individuos.

De lo anterior se desprende que la sociedad es el medio -- a través del cual la persona se desarrolla como ser individual y como ser social. Es decir, como ser individual, --

cada persona tiene una variedad de intereses que desea sa  
tisfacer, pero esos intereses frecuentemente entran en --  
conflicto y competencia con los intereses individuales de  
sus semejantes debido a que la satisfacción de los mismos  
es casi imposible por tratar de solucionarse de manera si  
multánea.

Sin embargo, y a fin de que estos sean satisfechos de ma  
nera total, se presentan dos formas de solución, a saber:  
la primera se refiere al uso de la fuerza que surge del -  
irracional instinto del hombre por sobrevivir, ya sea por  
la fuerza muscular o por el uso de las armas. Mientras --  
que la segunda se refiere a aquélla que se racionaliza en  
el Derecho y es una regulación objetiva porque no deriva\_  
de ninguna de las partes en conflicto, sino que les es im  
puesta por una que es obedecida por los antagonistas deno  
minándoseles "normas jurídicas".

En este sentido, el Derecho clasifica los intereses que\_  
merecen protección y los que no. Dentro de los primeros -  
se establece una jerarquía de prioridades y sus límites -  
para que sean reconocidos y protegidos; asimismo estructu  
ra una serie de órganos a fin de declarar las normas ter  
dientes a la resolución de los mismos.

Pero todo lo anterior se resolverá tomando en cuenta los  
diversos factores sociales existentes, es decir, depende\_  
de las situaciones sociales en que dichos conflictos sur-

sin excepción alguna a todos aquéllos que se encuentran dentro de una área geográfica determinada. Y es el único capaz de establecer un orden efectivo en una sociedad compleja.

A fin de evitar el abuso, no sólo de un individuo sobre otro, sino de un grupo sobre otro, y de grupos que ejercen tiranía y que sólo sería rota por rebeliones que se produjeran en contra de ellas, el Estado crea las normas necesarias para garantizar el orden y la paz social.

En cuanto a los fines del Estado, es necesario señalar que éste ha sido un problema que se ha planteado desde la antigüedad con Platón y Aristóteles. Para ambos filósofos el fin más alto del Estado era la "justicia", pero para llegar a ella era preciso que el hombre griego se educara y transformara en "ciudadano perfecto"(4).

Por su parte, San Agustín también se ocupó de este problema y señala que el Estado, en su naturaleza y fines, es mediocre porque como ciudad terrena que es, está formada por hombres poseídos por el amor propio, la ambición, el afán de poderío y la soberbia, fines que son nefastos para la sociedad (5).

Sin embargo, es en la actualidad donde el problema de los fines del Estado ha cobrado mayor importancia y no se puede concebir su justificación y existencia si no es en

(4) Mayer, J.P. Trayectoria del pensamiento político. 4a. reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1981. p. 21, 23 y 28.

(5) Salazar Millán, Rubén. Desarrollo histórico del pensamiento político. Pa.é. Editorial Facultad de Ciencias Políticas. UNAM. México, 1970. p. 72.

función del fin o fines que tiene que cumplir de manera esencial y permanente.

En la actualidad al Estado ya no se le considera como mero instrumento de seguridad interior o exterior, ni como mero ejecutor de leyes a fin de hacer posible la convivencia humana, sino también como una institución encargada de lograr la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas de la sociedad.

Aurelio García en su obra "Ciencia del Estado", clasifica a los fines del Estado en dos doctrinas (6):

Doctrina Unitarista.- Le asigna un solo fin al Estado, pero no hay acuerdo sobre cuál debe ser o es dicho fin.

Doctrina Pluralista.- Señala que el Estado tiene una múltiple finalidad debido a que va cubriendo, de acuerdo a su desenvolvimiento, zonas cada vez mayores de la vida social. Sin embargo, tampoco hay una clasificación y acuerdo de cuáles son dichos fines múltiples.

Asimismo señala diversos criterios de acuerdo a los cuales se pueden determinar los fines del Estado:

- a) Criterio neutral del Estado: al Estado le compete abstenerse completamente.
- b) Criterio totalitario del Estado: al Estado le compete intervenir en todas o casi todas las actividades humanas.
- c) Criterio medio: al Estado le compete ayudar al momento de presentarse las necesidades que tanto el individuo

(6) García, Aurelio. Ciencia del Estado. T.I. 3a.ed. Editorial Universitaria. Quito, 1961. p.27b.

como la sociedad estime pertinente realizarse.

De cualquier modo, y tomando al Estado como una institución que tiene que hacer o realizar algo en favor no solo de su existencia, sino también de la sociedad en general, éste tiene la obligación de efectuar finalidades esenciales y expresas. Y dependiendo del punto de vista que se adopte, el Estado tiene que cumplir sus fines en el orden de su existencia y desarrollo. "Función de colaboración -- eficiente es la que tiene que realizar el Estado frente a los complejos y constantes intereses y necesidades que -- diariamente surgen en el orden de la convivencia social"-- (7).

La protección y satisfacción de los intereses individuales y colectivos por parte del Estado, la preservación de un orden en el que impera la paz y la justicia social, -- así como su regulación mediante Derecho, da como resultado un conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen el desarrollo integral de todas las personas de la comunidad. Esto es, el bien común.

De ahí que, las formas políticas se justifican en la medida en que ponen la base de una comunidad que permita el pleno desarrollo del individuo.

El bien común es un criterio racional de la conducta que se refiere, en primer término, a la sociedad como una entidad "relacional" y, en segundo lugar, como la dimensión social de la naturaleza humana.

(7) García, Aurelio. *Op.cit.* p. 290.

Como "bien", casi se identifica con el bien de la naturaleza humana; y como común, se refiere al acervo acumulado de valores humanos por una sociedad determinada.

Este "bien común" está constituido por un bien específico que comprende valores que no pueden ser realizados por un solo individuo, sino por un conjunto de ellos.

Francisco Suárez define al bien común como un status en el cual los hombres viven en un orden de paz y justicia, con bienes suficientes para la conservación y desarrollo de la vida material y la conservación continua de la naturaleza humana.

Asimismo, el bien común es la justificación y fin del Estado. Este se justifica como toda organización institucionalizada jurídicamente del poder político- en tanto cumpla con ese fin que es el bien de la comunidad.

"El Estado se justifica en cuanto es instrumento de ese hacerse en plenitud del hombre a través de la comunidad, que es tanto como ser instrumento de la justicia"(8).

## 2.- Historicidad del poder.

El poder, como fenómeno central de la organización social, está ligado a las dimensiones de la sociedad. Su ejercicio se manifiesta de acuerdo al adelanto o atraso -

(8) Fernández, Miranda. La justificación del Estado. 2a. ed. Editorial Ariel, S.A. Madrid, 1946. p.171.

de un grupo social determinado. Puede ser primitivo o rudimentario, o descansar en los lineamientos del orden --- constitucional de un estado moderno.

En cuanto al poder político, los gobernantes que asumen históricamente el poder, se han esforzado por encontrar la justificación del mismo. Así, el poder político supremo ha sido siempre organización internacional. Sus caracteres han estado siempre en consonancia con los cánones políticos, los convencionalismos y las estructuras sociales de cada época.

A fin de conocer el origen del poder, se tomará como base la clasificación que para su estudio realizó la Enciclopedia Jurídica OMEBA (9). Dicha obra estudia el origen del poder desde dos puntos de vista:

a) Poder absoluto o filosófico: estudia las causas por las cuales existen las autoridades, es decir, su justificación.

b) Poder histórico o contingente: estudia los hechos de los cuales surgió el poder concretamente, sea o no lético; es decir, su explicación.

Para efectos de estudio, nos interesa este segundo punto de vista, y las explicaciones que se dar acerca del poder dentro del mismo son: religiosas, contractuales, de la fuerza y psicosociales.

(9) Enciclopedia Jurídica OMEBA. T.XXII. 1a.ed. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires, 1964. p.406.

b.1).- Religiosas:

Considera al poder como de origen divino. Este pensamiento es propio de los pueblos primitivos, para quienes su dios, por medio de un representante, es quien los dirige, quien los gobierna. Es decir, la legitimación de una autoridad es producto de una ideología que presenta al cosmos como un orden jerarquizado y la sociedad es reflejo de la estructura ordenada de los astros y planetas. Tiene el consentimiento de todos a un orden superior cuya imagen y organización es tomada de los cielos.

Los dioses de las tribus, clanes y hordas no son los dioses del grupo, sino la justificación del ejercicio del poder.

El temor a lo divino y el ejercicio efectivo del poder a través de una fuerte organización trae como consecuencia la consolidación de un poder absoluto: el del rey, quien lo puede todo y nada se opone a su voluntad.

Asimismo, los principios aristocráticos de la monarquía encuentran su apoyo en los conceptos teocráticos del derecho divino de los reyes.

Sin embargo, con el advenimiento del cristianismo, la concepción del poder absoluto del rey derivado de un derecho divino, sufrió cierta transformación y algunos pensadores cristianos señalaban que los textos bíblicos delimitaban el campo espiritual y el material. "La Iglesia aco-

ya a las instituciones políticas y las respetar, siempre - que éstas respeten la ley natural y permitan a cada quien practicar su fe" (10).

b.2).- Contractuales:

Señala que el poder debe su origen y justificación a un contrato. Sus principales expositores son Thomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rosseau.

Hobbes en su obra "El Leviatán" expresa los motivos para una obediencia real y señala que el hecho de haber depositado en el rey sus derechos naturales y por un mandato divino es que el hombre obedece. Añade que el hombre es un ser antisocial y en estado natural, un lobo para el mismo; de ahí que se haga necesaria la drástica intervención arbitraria del Estado a fin de lograr su "autopreservación" (11).

Esto es, Hobbes presenta una teoría mecanicista de la naturaleza humana y la organización del Estado en base a un contrato social; en este sentido, se puede decir que justifica el poder absoluto del Estado.

John Locke, por su parte, señala la existencia de un estado natural regido por un derecho natural y en donde los hombres viven en libertad, paz e igualdad. Y a fin de mejorar las imperfecciones existentes en dicho estado, se crea por mutuo consentimiento el poder político, y a

(10) Claval, Paul. Espacio y poder. Tr. Hugo Martínez Noche Zuma. 1a. ed. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1982. p.113.

(11) Ramírez Alfonso, Francisco. Op.cit. p.172.

quien se le entregan las facultades a fin de hacer efectivo el derecho natural. Y es en ese momento cuando se formalizan dos pactos: el social, que constituye el poder común, y el de sujeción que sólo sirve para constituir el gobierno.

Juan Jacobo Rosseau, en su obra "El Contrato Social", señala que el fundamento del Estado y su poder es un pacto en el que cada individuo enajena su voluntad y se obliga a someterse a la voluntad de la mayoría, la cual debe ser suprema.

b.3).- De la fuerza:

Tiene como base el uso de la fuerza física o mediante la violencia. La competencia por los bienes y por demostrar que un sujeto es mejor que los demás, se ha dado a través de la historia de la humanidad. Pero mientras que en las sociedades pequeñas estos conflictos pueden ser más controlables, en las sociedades complejas y numerosas, el equilibrio y control de las mismas sólo es posible mediante la instalación de instituciones con estructuras complejas (12).

En este caso, se puede decir que el origen del poder tiene como base "la ley del más fuerte"; sin embargo no hay muchos expositores que funden la legitimidad de éste en la fuerza. Para algunos es explicación pero no justificación.

(12) Arnauz, Aurora. Ciencia del Estado. T.I. 1a. ed. Editorial Antigua Librería Robredo. México, 1959. p. 207.

b.4).- Psicosociales:

Señala que el poder nace como una consecuencia de la necesidad de asegurar la convivencia humana, la defensa del grupo social y la dirección eficaz del mismo (13).

También nace de la aptitud de algunos para el convencimiento de otros a fin de que sus puntos de vista sean aceptados y surjan líderes cuya autoridad es reconocida por la mayoría.

Representativos de esta tesis son Platón y Herman Heiler. Para el primero, las necesidades de los hombres son el motivo para el establecimiento del poder; para el segundo, el poder nace en razón a las necesidades o tendencias propias del hombre (14).

3.- Concepto de poder político.

El poder, como concepto, no es fácil caracterizarlo con precisión; tampoco hay acuerdo entre los autores acerca de su concepción y características sociales.

Diversos autores, desde su personal punto de vista y tomando los elementos que cada uno de ellos considera necesarios para tal fin, realizan sus propios conceptos.

Así, se tiene que, mientras que para Hobbes el poder --

(13) Arnaiz, Aurora. Op.cit. n.208.

(14) Salazar Mallén, Rubén. Op.cit. n.28.

consiste en "los medios presentes para obtener algún bien futuro" (15); para Max Weber es "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social --- aún contra la resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad" (16); para Bertrand Russell es "la producción de los efectos proyectados sobre otros hombres" (17); y para no seguir citando una serie interminable de autores, Eduardo Andrade Sánchez, en su obra "Introducción a la Ciencia Política", clasifica las diversas concepciones en dos clases:

a) Tesis relacional: señala que el poder es una relación que se da entre los hombres en razón de la conducta humana. Es la acción de una o varias conductas sobre --- otra u otras conductas. El poder se presenta como una relación bilateral donde un agente produce una conducta en otro sujeto.

b) Tesis sustantiva: estima al poder como una sustancia, como un bien que se puede poseer. Se caracteriza -- su capacidad para determinar un resultado deseado y en -

(15) Hobbes, Thomas. El Leviatán. 2a. ed. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1980. p. 69.

(16) Weber, Max. Economía y Sociedad. 3a. reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1977. p. 43.

(17) Citado por Andrade Sánchez, Eduardo en Introducción a la Ciencia Política. 1a. ed. Editorial Harla. México, 1983. p. 58.

en este sentido, el poder sólo puede darse entre seres humanos.

Por otro lado, esta idea de poder es propia a todo grupo social. Cualquiera que sea el número de éste, posee un poder que le es propio y entraña, a la vez, el subyecto de una dirección que mantiene su unidad en razón de su capacidad de cohesión. Existe, por lo tanto, un poder directivo en todo grupo humano, ya sea iglesia, universidad, sindicato, etc. Y en este sentido, se puede definir al poder como "la capacidad de una persona o un grupo para determinar, condicionar, dirigir o inducir la conducta de otros" (18).

Dentro de este poder general existe uno especial denominado "poder político", el cual es detentado por el Estado y no está subeditado a ningún otro. Esto es, el Estado se define y concreta mediante movimientos y actividades a fin de que cumpla con los fines que le son esenciales a su existencia y desarrollo junto con el de la sociedad. El Estado es, por esencia, actividad, la cual puede considerarse como disposición o capacidad para obrar, actividad que se produce realizando el fin que le fué encomendado.

Cabe aclarar que el poder del Estado, es decir, el poder político, no es idéntico al poder del resto de los demás grupos sociales, sino que éste es superior porque

(18) Andrade Sánchez, Eduardo. Op.cit. p.63.

su organización es mediante el Derecho positivo.

Adolfo Posada, en su obra "Tratado de Derecho político" señala lo siguiente: "Utilizada como fuente la Historia define el poder político como poder de dominación, de imperio, que Jellinek considera como un poder irresistible" (19).

El poder de los diferentes grupos sociales existentes es diferente al poder político ya que el primero tiene como correlativo una obligación social pero de tipo moral o ético, y solo es posible dentro de la misma organización. El poder social siempre se halla organizado porque pertenece a un grupo de individuos organizados.

Mientras que el poder estatal o político se halla organizado por el Derecho positivo, por la eficacia del orden normativo vigente. "El poder político es la eficacia de un orden coactivo que se reconoce como Derecho" (20).

Sin embargo, es necesario señalar que la palabra "poder del Estado" tiene diferentes significaciones de acuerdo a los distintos usos en que se emplea. Así, el poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto es el referente a la validez y eficacia del orden jurídico. Y cuando se habla de los tres poderes del Estado, se refiere, la palabra "poder", a las funciones del mismo y admitiéndose, de esa manera, funciones estatales distintas (21).

(19) Posada, Adolfo. Tratado de Derecho político. T. I. --- la. ed. Editorial Librería General de Victoriano Suárez. --- Mérida, 1935. p. 315.

(20), (21) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. tr. Eduardo García Máynez. 2a. reimpresión. Editorial Textos Universitarios. UNAM. México, 1979. p. 227, 202.

#### 4.- Naturaleza del poder político.

Se ha señalado con anterioridad que el poder es la capacidad para controlar los actos de los otros. Es algo que está presente en todos los sectores de la vida social: familia, religión, actividades económicas, en el gobierno y en la política.

El poder abarca la habilidad de mandar y de tomar las decisiones que afectan directa e indirectamente la vida y actos de los demás; puede apoyarse en la fuerza, estar disfrazado de ideologías, o estar legitimado y transformarse en autoridad.

El poder se ejerce cuando el Congreso aprueba una ley, cuando el padre disciplina a su hijo, cuando un primer ministro anuncia la política de su país, cuando el ejército derroca a su gobierno, o cuando los miembros de un sindicato están a favor de la huelga, etc.

Resumiendo lo anterior, el poder es el medio que permite corregir las imperfecciones de la naturaleza humana; es la característica en que concurren las múltiples facultades y libertades individuales de la vida en grupo, permitiendo a la vez, una convivencia ordenada.

Aurelio García en su obra "Ciencia del Estado" concibe al poder político de dos maneras (22):

(22) García, Aurelio. Op.cit. p.104.

a) Poder político como dominación:

No se puede formular una concepción precisa en torno al mismo ya que aún dentro de los mismos tratadistas no hay acuerdo de opinión. Unos adoptan puntos de vista históricos; otros, se sitúan en planos filosóficos especiales y algunos mas sólo se fijan en las expresiones demasiado reales de dicho poder.

En cuanto al punto de vista histórico, éste señala que el poder es algo que se relaciona o identifica con el -- concepto de fuerza o violencia. Y es, en este sentido, -- como en la formación o evolución de los Estados, con características reales o definidas, el elemento dominante ha sido la fuerza.

El criterio de autoridad, expresión misma de la capacidad de poder o de mando, se ha cimentado y prevalecido -- en las sociedades mediante el empleo de la fuerza, permitiéndose de esta manera, el sojuzgamiento de unos pueblos -- sobre otros.

Sin embargo, es necesario señalar que el principio de -- autoridad ha tomado conciencia en la convivencia social -- buscando una mejor forma de servir a los intereses colectivos; de ahí que la fuerza sea el elemento constructor del Estado y el poder sea considerado como "dominación" -- ó "imperium".

Este "imperium" del que se reviste el Estado implica la

idea de que la fuerza va antes que el Derecho, prevaleciendo el criterio de fuerza ante situaciones complejas, siendo este criterio de fuerza designado por Thering como un "criterio moral y jurídico" (23).

b) Poder político como Derecho:

Se señala un carácter jurídico al poder político y se dice que es un organismo político-social cuyo condicionamiento, para el desarrollo de sus funciones y actividades, debe ser conforme a derecho. Teniendo como base del mismo una realidad social con diferentes manifestaciones de vitalidad y cultura. Es el llamado "Estado de derecho".

En este sentido, Karl Schmitt dice que "el ideal de un Estado de derecho estriba en que todas las posibilidades de actuación estatal, sin residuo alguno, se somete a -- sistemas normativos preestablecidos"(24).

Sin embargo, es necesario señalar que el poder político no es exclusivo de esencia jurídica, sino que a su lado se encuentra la idea de fuerza y cuya expresión está en la "coactividad" que nosea como uno de los elementos determinantes de dicho poder y como necesario para el cumplimiento de sus fines. Y porque sin la fuerza, como fundamento y/o como acción, un Estado no puede estructurarse, y puede ser cualquier otro tipo de institución so---

(23) García, Aurelio. Op.cit. p.108.

(24) Schmitt, Karl. Teoría de la constitución. 1a.ed. Editorial Editora Nacional. Madrid, 1934. p.174.

cial, pero nunca Estado.

León Duguit señala que no hay mas poder político que la voluntad de los individuos que en un momento dado forman el gobierno (25); esto es, la voluntad de los gobernantes por no haber detentado el gobierno, debe sujetarse - sin discusión alguna a las normas objetivas jurídicas; - en tanto que el poder físico acumulado por los gobernantes debe mostrarse al derecho para alcanzar su legalidad.

El poder estatal o político es considerado como poder supremo cuya configuración corresponde al derecho, que le permite a su vez el privilegio de la obediencia.

En este sentido, Bertrand de Jouvenal señala que "la obediencia es la esencia del poder" (26). Se obedece --- porque se cree en la legitimidad de los detentadores del poder y porque así es de naturaleza que el hombre obedezca. La obediencia es un fenómeno natural social.

En cuanto a la obediencia política, ésta tiene como --- correlativo al poder político que es definido como ---- "aquél que exige lealtad plena e inexcusable" (27).

Plena, debido a que el Estado es el único con facultad exclusiva de poder político, es el único grupo donde la obediencia política alcanza su máxima capacidad.

Todo esto en razón a su carácter coercitivo e imperativo legitimado por la norma jurídica.

(25) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Op.cit. p.415.

(26) De Jouvenal, Bertrand. El Poder. 2a.ed. Editorial Nacional. Madrid, 1974. p.22.

(27) Carro Martínez, Antonio. Introducción a la ciencia política. 1a.ed. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957. p. 280.

Inexcusable porque si se desobedece, el poder político tiene los medios necesarios para suerar esa desobediencia en virtud de su carácter coercitivo. Esto significa que exige obediencia al sujeto aún en contra de su voluntad.

Por otro lado, es necesario señalar que dentro de la comunidad política, el poder no se presenta de manera pura sino que tiene diversas manifestaciones, tales como:

a) Poderío: su base es el uso de la fuerza física, es decir, "el poder es la ley del mas fuerte que puede contraer materialmente al mas débil a inclinarse" (28).

b) Mando: su base es la normatividad y sus sanciones están reguladas por el derecho, convirtiéndose, de este modo, en su elemento fundamental. Y porque junto al tenor de la sanción está la sensación de que quien manda está legitimado para hacerlo (29).

c) Autoridad: se presenta como la capacidad potencial de quienes detentan el poder legitimado por el derecho. Es el poder puesto al servicio de un orden justo cuya legitimación se realiza "ante un cuerpo de ciudadanos para actuar intermitentemente la justicia" (30).

(28) Duverger, Maurice. Instituciones políticas y Derecho constitucional. 5a. ed. Editorial Ariel. Barcelona, 1970. p. 26.

(29) Andrade Sanchez, Eduardo. Op.cit. p. 63.

(30) Carro Martínez, Antonio. Op.cit. p. 303.

## CAPITULO II.- LA INSTITUCIONALIZACION DEL PODER.

La sociedad, para su buen funcionamiento, se organiza mediante elementos coordinados cuya característica es su permanencia y son denominados como "instituciones sociales". La institución es el elemento fundamental de la estructura colectiva, es la organización de los miembros del grupo que se presenta bajo formas permanentes a fin de cumplir funciones sociales, estando entre ellas la familia, la iglesia y el Estado. Consideradas éstas como las instituciones más grandes de la sociedad.

Von Wise define a las instituciones como "el complejo de formas interhumanas, que tienen gran duración y que sirven para mantener la conexión entre el individuo y entre los grupos de un agregado social determinado" (31) y cuya esencia es el fin que persiguen.

Dentro de estas instituciones, la que interesa y cobra mayor importancia es la llamada "institución política" que es diferente al resto de las demás instituciones sociales.

Estas últimas son definidas por Hauriou como una "idea colectiva transformada en una obra social por un fundador y que recluta sus adhesiones en el medio social y sujeta así a su servicio voluntades subjetivas indefinidamente

(31) Povina, Alfredo. Sociología. T.I. 3a.ed. Editorial - Arsandri. Córdoba, 1954. p.424.

renovadas" (32); mientras que una institución política - es aquélla que "está compuesta por los órganos constitucionales del poder soberano de la nación" (33). Es decir, la comunidad política tiene formas objetivas que constituyen un orden compuesto por la Constitución Política definida jurídicamente, por la libertad de los ciudadanos y por el equilibrio de las instituciones de gobierno.

Es así que no hay institución alguna que no esté organizada ya que "toda persona moral tiene su constitución, pues si se otorga el nombre de institución a toda agrupación de individuos en la que una norma social coordina la actividad en vista de un fin común, se reconocerá en toda institución la existencia de una constitución" (34).

Esta constitución trae como consecuencia la estabilización del poder político, es decir, su institucionalización, su estructuración. Asimismo, esta estructura viene a ser una relación entre partes, estable y ordenada. Esto es, una institución está considerada como una relación humana habitual: pero una institución política es un patrón de poder estabilizado en el que se han regularizado las conductas de los individuos, adquiriendo una configuración clara y precisa. "El poder ha llegado a estabilizarse, es decir, que los seguidores A, B, C se con-

(32) Hauriou, Maurice. Principios de derecho público y constitucional. tr. Ruiz del Castillo. 2a. ed. Editorial Reus. Madrid, 1927. p. 84.

(33) Diccionario Enciclonédico Básico. s/n

(34) Carro Martínez, Antonio. Op.cit. p. 345.

forman habitualmente a las preferencias expresas o implícitas del líder L" (35).

Se ha dicho que el poder político no depende de nadie y el mecanismo que da lugar a una diferenciación del poder de los honores que lo llevan a la práctica y de los que lo convierten en servidores suyos es la institucionalización del mismo, lo cual permite su seguridad y continuidad en base al fin que persigue: la preservación del orden y la paz social.

#### 1.- La autoridad y la legitimidad política.

Mediante el derecho, la estructura de la comunidad política se formaliza como orden; así, el poder como voluntad política subjetiva, crea normas y establece pautas a fin de cumplir con lo encomendado por el Estado, legitimándose así el derecho al poder en la medida en que se transforma en un acto jurídico.

Se dice que el poder es legítimo porque se funda en el derecho, entendiéndose éste como "la actividad de someter la conducta humana al gobierno de las normas jurídicas" (36). "El derecho legitima al poder político en cuanto que lo organiza según criterios de justicia" (37), por lo tanto, el valor "justicia" es el principio de la

(35) Friedrich, C.F. El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política. tr. González Casanova J.A. 1a. ed. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1968. p. 203.

(36) Sánchez Azcona, Jorge. Lecturas de sociología y ciencia política. 1a. ed. Editorial UNAM. México, 1970. p. 234.

(37) Escasens Siches, Luis. Tratado General de Sociología. 1a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1963. p. 234.

legitimación del orden político-social transformándolo - en un orden jurídico.

Maurice Duverger señala que un poder es legítimo cuando se obtiene obediencia sin necesidad del uso de la fuerza, lo cual hace suponer que los hombres obedecen en -- virtud de un valor aceptado por unanimidad y como parte inherente del consensus del grupo. Y el único fundamento para que un poder sea legal es que esté de acuerdo con - el esquema definido por el sistema de valores y normas - que prevalecen en la comunidad en donde se ejercen, y se - gún los que la comunidad acepte así será el fundamento - de la legitimidad.

Desde el punto de vista de su origen (38):

a) Legal-racional: tiene como base la existencia de un orden legal establecido por las reglas de la razón objetivamente.

b) Tradicional: se apoya en la creencia del valor de -- las normas por su obediencia continua a las mismas y --- porque la autoridad de los gobernantes procede de esas - mismas normas arraigadas profundamente.

c) Carismática: su base es el reconocimiento de las cualidades extraordinarias que posee la persona que ejerce el poder.

(38) Weber, Max. Citado por Andrade Sánchez Eduardo. Op. cit. p.73.

Desde el punto de vista funcional (39):

a) Legitimidad por procedimiento: se considera que --- quien manda está autorizado en virtud de la forma en que obtuvo el cargo. Tal es el caso de una monarquía.

b) Legitimación por rerepresentación: los gobernados consideran a sus gobernantes como sus representantes, ya -- sea que hayan sido escogidos entre ellos o porque han si do electos por ellos.

c) Legitimidad por resultados: se basa en la capacidad\_ del gobierno para realizar la justicia.

Añade el autor: la gente siente que un gobierno es legí timo o no, no sólo por la forma en que llegó al poder -- sino también por lo que hace.

Todo lo anterior indica que la legitimidad de un poder\_ depende de la durabilidad de éste, a la vez que también\_ depende de su existencia, de su causa final. Es decir, -- cuando un régimen político es quebrantado por la anari-- ción de uno nuevo que lo sustituye, significa que las -- las causas por las cuales fué creado se han desviado de\_ sus fines y este poder sustituto, que aunque es de natu-- raleza ilegítima, su legalidad será sólo cuestión de --- tiempo. Pero no importa el tiempo que se necesite para -- adquirir esa legalidad el poder, sino que éste se dará -- en razón a los servicios que preste a la comunidad y por

(39) Deutsch, Karl. Política y gobierno. 2a. ed. Editorial\_ Fondo de Cultura Económica. México, 1970. n. 29.

la buena administración de justicia que dé y promueva el hábito a la obediencia.

A este respecto señala Bertrand de Jouvenal que "la legitimidad se da sólo en la obediencia ligada al crédito; el poder pudo haber sido fundado solamente por la fuerza y sostenido únicamente por el hábito, pero no puede ser aumentado más que por el crédito" (40).

Así, la legitimidad se convierte en una creencia, en un consentimiento y en una conformidad con el régimen político existente, considerado como el más adecuado a fin de preservar el orden y la paz social.

Por otro lado, ya se dijo con anterioridad que el poder estatal, para que cumpla los fines que le son encomendados, se organiza por medio del derecho, lo cual significa que en su función de elaborar y aplicar las normas jurídicas, dicho poder estatal constituye la llamada "autoridad", considerada ésta como una cualidad y condición del poder en virtud de que solo él la posee legítimamente.

La autoridad aparece cuando la capacidad que tiene un poder político de ganar el consentimiento de los miembros de la comunidad tiene como base una capacidad razonada de sus actos.

Etimológicamente "autoridad" viene de "auctoritas", que a su vez deriva del verbo "augere" que significa "aumentar".

( 40) De Jouvenal, Bertrand. Op.cit. p.37.

tar". La "auctoritas" venía a "aumentar", a completar los simples actos de voluntad añadiéndoles "razones"; este aumento y confirmación es el resultado de la deliberación llevada a cabo por los "mayores" (41).

Esto demuestra la gran importancia que desempeñaba el razonamiento humano. Y trasladándolo a la actualidad significa que cuando existen buenas razones para creer en algo, quiere decir que dicha creencia adquiere una calidad que en otras ocasiones no posee y se convierte en "autorizada". La autoridad permite que su poder sea consensual y este consenso político, por su parte, se basa en la comprensión del hombre común de las razones del poder político. Y cuando dicho poder pierde autoridad, cuando pierde la capacidad de razonar sus actos, se hace coercitivo y propicia la violencia.

Desde el punto de vista sociológico, se entiende por autoridad a "la condensación de órganos del poder de disciplina del grupo. Tiene como función esencial el de ser reguladora de la sociedad. Por medio de ella se mantiene la vida del grupo" (42).

Desde el punto de vista jurídico "es la facultad que inviste una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas y hacerlas ejecutar, o para imponerse a los demás por su capacidad e influencia. Es la facultad de hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestableci-

(41) Enciclopedia Jurídica OMEBA. T.I. Ob.cit. n.970.

(42) Povina, Alfredo. Ob.cit. n.430.

dos" (43).

Ambas definiciones presentan características diferentes puesto que en la primera se habla de un poder regulador, moral de la sociedad porque le pertenece a todos los individuos del grupo; mientras que en la segunda, la autoridad se encuentra en un determinado grupo de personas - con base en el derecho.

Cabe señalar también que la autoridad tiene como base - al individuo ya que en él se encuentran los impulsos naturales a la obediencia. El pueblo obedece porque hay una sensación de tranquilidad y seguridad en ello y --- porque así se crea un orden justo en la sociedad regulada por un conjunto de normas jurídicas. De tal modo que la autoridad política, la autoridad que ejerce el poder, es considerada dentro del contexto de la obediencia.

A).- Fundamento de la autoridad.

En virtud de que la idea de autoridad está muy ligada a la del poder, lógicamente, los orígenes que se presentan en este último y analizado en el capítulo anterior, coinciden en muchos de los casos con los del objeto en estudio, o sea, el de autoridad y, no obstante, -- aunque parezca reiterativo, se va hacer referencia a estos orígenes pero va enfocados concretamente, no al no--

(43) Enciclopedia Jurídica OXESA T.I. Co.cit. p.987.

der sino a la autoridad como detentadora del mismo.

Se presentan diversas teorías que intentan explicar el fundamento de los orígenes de mando, siendo las más importantes, desde un punto de vista personal, las que se refieren a la naturaleza, a Dios y al consenso social.

Ridderot señala que ningún hombre ha recibido de la naturaleza el derecho de mandar a sus semejantes. La libertad es un don del cielo y cada individuo tiene el derecho de gozar de ella tan pronto como tenga uso de su razón (44).

Esta definición fue atacada en su tiempo por considerar la subversiva al sostener una legalidad de la violencia o el derecho del más fuerte y porque confía en la razón pura para la construcción del estado perfecto.

El fundamento basado en Dios indica una sumesta voluntad del Creador de hacer al hombre para la sociedad la que, para su existencia, requiere de una subordinación. Y si Dios creó a la sociedad significa que tiene el derecho de establecer una autoridad para su conservación --- (45).

Esta teoría supone un ejercicio ilimitado en la autoridad por un grupo determinado de personas, sin restricciones y con posibilidades de abuso en su función con el pretexto de la conservación de la sociedad creada por Dios, sin posibilidad de que el pueblo la interprete o -

(44) Gettell, Raymon G. Historia de las ideas políticas. T.II. tr. Teodoro González. 3a. ed. Editorial Labor. Barcelona, 1961. p. 29, 79.

(45) Enciclopedia Jurídica OMBEA. T.I. Op. cit. p. 970.

limite, originándose de esta manera la dictadura.

El fundamento del consenso social señala que el hombre es libre al nacer, pero al entrar en relación con sus semejantes pueden presentarse posibles abusos de libertad de uno en perjuicio del otro ya que la primera inclinación del hombre es la solución de sus problemas personales, trayendo como consecuencia que la convivencia entre ellos provoque una lucha por la existencia; en este sentido, se está hablando de un "interés social" como fuente de autoridad porque ésta viene a ser una delegación de la propia comunidad cuya amplitud se encuentra limitada y contenida por el interés general. A este respecto señala John Locke que la sociedad elige dirigentes con la confianza de que dicho poder será empleado para bien del cuerpo político de la comunidad y para la conservación de la propiedad de sus miembros.

La autoridad debe ser oportuna y prudente en su función reguladora de darse y darle a la libertad su lugar y en este caso se estará hablando de una especie de "tratado de paz" entre dichos principios ya que un desquebrajamiento entre ambos provocaría conflictos y revoluciones, tal y como se observa a lo largo de la historia de la humanidad (46).

(46) Cherallier, Jea-Jacques. Los grandes textos políticos. tr. Antonio Rodríguez. 5a. ed. Editorial Aguilar. Madrid, 1965. p.96.

B).- El poder y el derecho.

Ya se ha mencionado con anterioridad que el origen más remoto del poder se encuentra en la fuerza física, pero éste se legitima más tarde por la norma o regla jurídica, de tal manera que la fuerza se convierte en autoridad y la potestad en derecho. De ahí que la noción de derecho es inseparable de la del poder. Las concepciones de derecho siempre hacen referencia a la concepción social, a la autoridad pública, o bien, a sanciones organizadas, es decir, al poder.

Para la mayoría de los teóricos que se plantean el problema acerca de qué se entiende por "Derecho", señalan que se presentan diversas acepciones desde puntos de vista muy particulares. El Vocabulario Jurídico (47) señala que "derecho" viene del latín "directum", neutro sustantivo del adjetivo "directus", derecho. En un sentido objetivo se entiende como el conjunto de normas provistas de sanciones que rigen las relaciones de los hombres en sociedad. Y en un sentido subjetivo, se refiere a las prerrogativas que posee una persona que le permiten exigir de otros ciertas prestaciones o abstenciones, o el respeto de una situación de la que ella aprovecha.

Una definición más adornada es la que nos da el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia (48) al -

(47) Camitant, Henri. Vocabulario Jurídico. tr. Auiles -- Gauglianone. 1a. ed. Editorial Delalme. Argentina, 1900. p. 204.

(48) Lozano, Antonio de J. Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia. 1a. ed. Editorial Bulnes y Cía. México, 1900. p. 227.

señalar al derecho como "el conjunto o reunión de reglas que dirigen al hombre en su conducta a fin de que viva conforme a justicia; o el arte de lo equitativo y lo justo, el arte que contiene los preceptos que enseñan a distinguir lo justo de lo que no es, para que en los diferentes negocios a que concurran, se dé a cada quien lo que es suyo".

Se puede observar por lo anterior que el término "derecho" tiene diversas acepciones, ya sea que se refiera a las decisiones del magistrado, al lugar donde se administra justicia, o a la justicia misma. De cualquier modo y en términos generales, se le concibe como un "conjunto de reglas ordenadoras de la conducta social" (49).

Por eso, el poder no es enemigo del derecho y aunque es verdad que el poder gobierna, también lo es que no puede gobernar más que creando derecho. El crearlo es ordenar y organizar la comunidad. En otras palabras, el procedimiento para organizarse el poder es mediante derecho ya que si no tiene un marco jurídico al momento de actuar sería un poder desordenado con posibilidad mínima de duración.

Fraga, en torno a la relación poder-derecho, señala que desde un punto de vista sociológico y tomando tanto la fuerza de voluntad de los gobernantes como sus ideas objetivas que deben servir de base, un poder no se puede -

(49) Carro Martínez, Antonio. Op.cit. n.377.

desvincular de la idea social del derecho ya que al hacerlo significa que otro poder sería incorporado a fin de sustituir al primero de manera total (50), trayendo como consecuencia el problema de la revolución y de la resistencia a la opresión.

Ahora bien, hasta este momento se ha estado hablando del derecho positivo, que es el derecho efectivamente aplicado en una sociedad determinada y en un momento dado y desde esta perspectiva, en relación al poder, éste puede ser considerado como:

a) Organizador del poder: significa que la organización surge de un poder formalizado por el derecho (poder juridizado) y por un derecho formalizado por el poder (derecho positivizado), es decir, por una recíproca determinación de ambos. El desarrollo del derecho y el poder van juntos, dando el primero al segundo sus órganos y asegurando la diferenciación entre ambos.

b) Institucionalizador del poder: se refiere al poder despersonalizado y en el que se obedece al titular del mismo, pero no porque sea al hombre sino a la función misma. Y es esencial el poder institucionalizado a las constituciones, a los códigos, a las leyes, a los órganos del poder y a su estructura.

c) Garantía contra el poder: el desarrollo del derecho

(50) Revista Internacional de Sociología. El poder como concepto sociológico y como base de la política. No. 97, jul-sept. México, 1954. n. 22.

positivo ha dado como resultado la permanencia de leyes\_ cuya función es limitar al poder evitando su uso arbitra\_ rio y atándolo a principios estables.

- C).- El Estado y los marcos del poder.

Se ha visto que el poder se presenta en todas y cada una de las agrupaciones humanas existentes, a la vez, cada una de ellas constituye el marco dentro del cual se desenvuelven. La familia es marco para la autoridad del\_ padre, la escuela para la autoridad del director, el sig\_ dicato para el secretario del mismo, una entidad federa\_ tiva para el gobernador, etc. Estos grupos están unidos\_ por diversos elementos y existe una cierta subordina --- ción de unos sobre otros que hace que la autoridad de un\_ grupo tenga prerrogativas sobre las otras. Pero el grupo con mayor importancia y prerrogativas en virtud de que - en torno a él se organizan los demás es el Estado, que - es el marco fundamental en cuyo interior se ejerce el po\_ der.

El Estado es el resultado de la sociedad organizada ju\_ rídicamente, de la "sociedad revestida con el derecho" - (51), cuyas características son precisamente la ordena\_ ción jurídica y política de la sociedad, convirtiéndose\_ el poder en institucional e impersonal.

(51) Carnelutti, Francisco. Teoría general del Derecho. - tr. Francisco Xavier Osset. 1a. ed. Editorial Pevista de - Derecho Privado. Madrid, 1909. p. 39.

El concepto de "estado" presenta diversas oriniones debido a que cada tratadista lo define de acuerdo a la filosofía política que acepta y a los elementos que él considera como básicos en dicho concepto.

Sociológicamente y en uso corriente del término, se refiere al poder o al gobierno de una nación (52). El Estado no es más que una de las formas concebidas en la historia de la humanidad y por la que una comunidad política institucionaliza su unidad.

Carré de Malberg considera al Estado como una comunidad de hombres fijada sobre un determinado territorio y con una organización, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción (53).

Por su parte, Kelsen señala la importancia de identificar al Estado con el orden jurídico en virtud de que éste es caracterizado como una sociedad políticamente organizada por un orden coercitivo que es el derecho (54).

Un pensamiento totalmente diferente es el de los teóricos marxistas para quienes el Estado no es mas que un instrumento de opresión de la clase capitalista para someter a las demás clases sociales a un régimen de explotación y servidumbre.

De las definiciones ya expuestas se deducen dos senti--

(52) Ideas-obras-hombre. La Sociología. 1a.ed. Editorial Ediciones Mensajero. España, 1975. p.382.

(53) Carré de Malberg, R. Teoría general del Estado. tr. José Lion Devetre. 1a.ed. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1948. p.26.

(54) Kelsen, Hans. Op.cit. p. 226.

dos acerca de este concepto llamado Estado:

a) ESTADO-NACION: se refiere a las comunidades humanas cuyos lazos de solidaridad son intensos y la organiza---ción es poderosa.

b) ESTADO-GOBIERNO: se refiere al conjunto de soberanías de una nación soberana, de donde se desprende lo que los juristas llaman "soberanía del Estado".

A este respecto señala Jellinek que la soberanía es un concepto histórico y por tanto un atributo que han tenido en determinado momento los estados. Añade que dicho concepto no es esencial al poder del Estado, sino que es una propiedad del mismo para determinarse libremente en su organización jurídica interna y en sus relaciones con los demás estados (55). Esto significa que el ordenamiento jurídico no es un atributo que sirva para negarle soberanía al Estado, sino más bien para corroborar que es el que regula sus propias actividades. La soberanía es el poder que tiene el Estado para autolimitarse a sí mismo, tiene como fin el de preservar en la mejor manera posible la libertad individual, sujetando sus actos a normas legales. Pero sin olvidar también que es el supremo poder de mando perteneciente a la más alta autoridad a fin de establecer el orden y la paz social necesaria en una comunidad determinada .

(55) Jellinek. Citado por Pajina Villegas, Rafael. Teoría del Estado. T.II. 1ª. ed. Editorial Ediciones encuadernables El Nacional. México, 1944. p. 81.

En otro orden de ideas, se señala que la soberanía no --  
see dos elementos constitutivos: supremacía e independen-  
cia.

La supremacía significa que la voluntad del Estado no -  
admite enfrentamientos en su interior debido a que está\_  
resaldado por un poder supremo no condicionado. Es de-  
cir, que el poder estatal en relación a otros poderes --  
existentes en su territorio, es un poder supremo que es-  
tá por encima de los demás. "El poder del Estado, desde\_  
el punto de vista del derecho, tiene que ser el poder po-  
lítico supremo y desde el punto de vista del poder, el -  
poder político normalmente mas fuerte dentro de su terri-  
torio, pues lo contrario no será soberano ni poder del -  
Estado" (56).

La independencia es el elemento externo de la soberanía  
que se manifiesta con respecto al exterior del Estado y\_  
que le permite actuar libremente en el ámbito internacio-  
nal y en igualdad con los demás Estados. Y en este senti-  
do se estará hablando de un concepto material de soberanía  
conceptuada como un conjunto de derechos del Estado,  
divididos en derechos internos y externos, esto es, lo -  
que el Estado puede hacer en su régimen interior y en --  
sus relaciones con los demás.

Por lo tanto, dentro de la doctrina de la soberanía no\_  
se puede aceptar un Estado débil porque sería contrario\_

al Estado soberano, el cual implica un poder supremo, pero tampoco puede ser un Estado absolutamente fuerte --- porque en tal caso desconocería a todos los demás estados integrantes de la comunidad internacional. De tal modo que será estado soberano aquél que tenga un conjunto de derechos con capacidad para ejercerlos.

## 2.- La designación de los gobernantes.

La opción de los gobernados de elegir a sus dirigentes es una idea reciente del estado moderno. Ya que en la antigüedad no era posible concebir una designación -- por el carácter sagrado y divino que se les atribuía a los dirigentes así como por la herencia, considerado como el medio de investidura mas extendido durante siglos.

Actualmente, la práctica de la idea de designación de los gobernantes va a la par con la teoría de la soberanía del pueblo, bajo la forma de elección como expresión de dicha teoría y considerada en la actualidad como la única, natural y legítima.

Va acompañada de la teoría de la soberanía del pueblo -- por el hecho de que su extensión y duración le está señalada por éste, quien es el dueño y titular del derecho de mando. También es revocable en tiempo, espacio y mate

ria porque consagra una autoridad que le fue lezada por voluntad popular. Y no importa que dentro de esta soberanía del pueblo se hable de una soberanía fraccionada --- participación de cada ciudadano en la elección de los gobernantes, democracia basada en el sufragio universal --- ó de una soberanía nacional --- el titular único es la nación, a quien está asimilada el pueblo y expresa su voluntad mediante sus representantes---, sino lo importante es el hecho de que la elección de los gobernantes implica una participación de los integrantes de la sociedad en la actividad política.

La participación en la vida política de la comunidad de todos sus miembros es la condición esencial para que se pueda considerar a éstos como constituyentes de dicha comunidad, a la vez que se estará hablando de una libertad política al tener cada individuo la opción de escoger a sus gobernantes o a sus representantes.

En base a esta idea de libertad política se distinguen dos tipos de elección: democracia y autocracia.

Un individuo es un ser políticamente libre cuando, estando sujeto a un ordenamiento jurídico participa en su creación. Es libre si aquello que de acuerdo con el orden social "debe hacer" coincide con el "quiere hacer" --- (57). Es decir, la democracia es la voluntad representa-

(57) Kelsen, Hans. Op.cit. p.337.

da en el orden social y legal del Estado y que es parecida a la voluntad de los gobernados. Mientras que la autocracia implica que los gobernados se encuentran excluidos en la participación de la creación del ordenamiento jurídico, no garantizándose la correspondencia existente entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.

A).- La designación democrática: la elección.

En la actualidad la democracia es definida en relación a la elección. Un país es considerado democrático cuando sus dirigentes son elegidos mediante elecciones libres y sinceras. Sin embargo, este punto de vista no es el que siempre ha prevalecido ya que las democracias antiguas descansaban en la idea de participación directa de los gobernados en las decisiones gubernamentales. Se quería que cada ciudadano tuviera la posibilidad de ejercer, aunque fuera una sola vez en su vida, alguna función gubernamental (58). Pero esta democracia directa tenía como obstáculo el hecho de reunir en una asamblea general a todos los ciudadanos de los grandes Estados, por lo que en el siglo XVIII se dan los primeros pasos para una asimilación entre democracia y elección.

Por su parte, la teoría de la soberanía nacional que --

(58) Duverger, Maurice. Op.cit. p.80.

fue interpretada, en una determinada época de la historia de los estados soberanos, desde un punto de vista especial, permitió limitar el derecho del sufragio y excluir a las clases inferiores de la sociedad, trayendo como consecuencia la teoría de la representación racional. Y es hasta el siglo XIX cuando las luchas políticas hacia la elección intentan la extensión del voto hasta el sufragio universal.

En la actualidad, la relación existente entre democracia y elecciones es considerada como sinónimo del régimen liberal, el régimen en el que los ciudadanos disfrutan de las libertades públicas fundamentales; a la vez que dicho orden democrático protege tanto a las mayorías como a la minoría y "donde la democracia se haya establecida, la opinión de una minoría tiene el mismo derecho a ser mantenida que la opinión de la mayoría" (59).

En términos generales, se entiende por democracia "la doctrina favorable a la intervención del pueblo en el gobierno" (60), y de acuerdo con el grado de intervención del pueblo, se estará hablando de:

DEMOCRACIA DIRECTA- se da cuando el pueblo de manera directa y sin intermediarios ejerce el gobierno del Estado. Los ciudadanos reunidos en asamblea ejercen las principales funciones ejecutivas y judiciales. Sin embargo,

(59) Sac. Iver. Teoría del gobierno. tr. Agustín Gil. 1a. ed. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1966. p. 103.

(60) Diccionario Enciclonédico Básico. s/No. n.

es necesario señalar que nunca se ha dado una democracia directa, ni aún la ejercida en Atenas y considerada como muchos como modelo de gobierno, ya que en ella se limitó a la clase esclaviata en las funciones oficiales del Estado así como a las mujeres y los niños.

La democracia directa es imposible tanto por la extensión del territorio como por la densidad de la población, entre otras cosas.

DEMOCRACIA INDIRECTA- también llamada "representativa" porque el pueblo ejerce el poder político por medio de sus representantes y por lo tanto, "dando por establecido que la soberanía reside en el pueblo, dentro del régimen democrático de gobierno y reconocida la imposibilidad material del Estado moderno de que el pueblo gobierne directamente, se llega a la conclusión necesaria de que la última forma posible de que una democracia opere, es mediante la representación, configurándose una democracia representativa o indirecta" (61). "Un gobierno es representativo en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo de electores y son responsables ante dicho cuerpo" (62). Esto es, en la democracia representativa, la autoridad pública es ejercida por personas elegidas por el pueblo, considerados como los representantes de -

(61) Linares Quintana. Citado por Borja, Rodrigo. Principios de derecho político y constitucional. 9a. ed. Editorial Casa de la cultura ecuatoriana. Quito, 1964. p.143.

(62) Kelsen, Hans. Op.cit. p.343.

los electores y de nominados como mandantes, mientras que los elegidos son denominados mandatarios. Y a este respecto se dan dos interpretaciones:

a) Mandato imperativo: el mandatario no puede actuar más que de acuerdo a la voluntad del mandante.

b) Mandato representativo: se refiere a un mandato colectivo dado por la nación al conjunto de representantes y cada uno de ellos es una fracción de la representación nacional.

De cualquier modo, sea un mandato imperativo o representativo, es una democracia representativa porque el gobierno es ejercido por un grupo de individuos elegidos por el pueblo a fin de que tomen las decisiones pertinentes en su nombre.

En cuanto a la elección de dichos gobernantes, ésta se realiza mediante la libre decisión electoral de los gobernados, es decir, por medio del voto a fin de gobernar la sociedad por un lapso determinado de tiempo. De esta manera se le asigna al pueblo una función pública: la función electoral.

Se entiende por función electoral el acto por el cual los ciudadanos designan titulares de determinados órganos estatales mediante la consignación de votos, lo cual significa que el sistema electoral es decisivo para de-

terminar el grado de realización de un verdadero estado democrático.

La mayoría de las constituciones señalan que pueden ser electos para ejercer el gobierno, cualquier persona que reúna los requisitos legales exigibles; sin embargo, el individuo aislado tiene poca o nada de influencia en la creación de los órganos legislativo y ejecutivo, por lo que se ve en la necesidad de reunirse con otros individuos cuyas opiniones políticas sean compartidas, originándose de esta manera, los llamados partidos políticos.

En torno a este concepto existen diversas definiciones en virtud de que bajo la denominación de partido político se integran una variedad de organizaciones con características diversas, variadas finalidades y procedimientos diferentes.

Señala Andrés Serra Rojas que un partido político se -- constituye por un grupo de hombres y mujeres, ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos, legalmente organizado y en forma permanente, representando a una parte de la comunidad social (63).

Sánchez Agesta entiende por partido político a los grupos societarios y secundarios cuyo fin es el ejercicio del poder organizado políticamente, para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que respondan a las convicciones comunes de sus miembros.

(63) Serra Rojas, Andrés. Teoría general del Estado. 1a. ed. Editorial Porrúa Manuel Porrúa, S.A. México, 1964. - n. 412

bros (64).

Una concepción diferente es la que presenta Andrade Sánchez al señalar que son agrupaciones organizadas con carácter permanente cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas a fin de ocupar puestos públicos (65).

De cualquier modo, y sea cual fuere la definición de -- partido político, lo importante es que es un vehículo -- esencial para la formación de la opinión pública, representando a la vez, diferentes intereses de clase.

También es importante señalar que el fenómeno del partido político es reciente ya que no se presenta en la vida política de los estados sino a mediados del siglo XIX y durante mucho tiempo no fueron objeto de ninguna regulación jurídica pues se consideraba que tanto su constitución como sus actividades eran competencia de una esfera privada sin relación alguna con las instituciones estatales; pero debido a su representación parlamentaria y por su carácter político, empiezan a formar parte del derecho.

En la actualidad, aunque la idea de democracia implica una amplia libertad para formar partidos políticos, la constitución de un estado puede sujetar la formación y actividades de los mismos al control gubernamental.

(64) Sánchez Agesta, Luis. Principios de teoría política. 1ª ed. Editorial Editra Nacional Madrid, 1976. p. 274.

(65) Andrade Sánchez, Eduardo. Op.cit. p. 254.

B).- La designación no democrática.

Si la elección es el medio a través del cual se manifiesta la democracia adquiriendo un carácter de legítimo, entonces la concepción contraria a la designación democrática es la "autocracia", considerada como el sistema de gobierno en el cual una sola persona ejerce autoridad suprema de un Estado rechazando toda posibilidad de participación de los gobernados en la creación del ordenamiento jurídico.

La forma más acentuada de la autocracia es la monarquía absoluta, conocida también como despotismo y significa también que el orden jurídico es creado y aplicado por el propio monarca u órganos que él mismo ha designado, a la vez que no se encuentra sujeto a sanciones jurídicas puesto que no está colocado bajo la ley.

Son procedimientos autocráticos:

La herencia.- es el más difundido a través de la historia y el único que ha podido justificarse ante la omisión de adquirir legitimidad. El poder se transmite como un elemento patrimonial.

La conquista.- es la toma del poder por la fuerza. Se puede dar mediante la revolución y significa que toma el poder mediante la violencia popular, o mediante el golpe de Estado que utiliza la fuerza del gobierno que preten-

de destruirlo y reemplazarlo, pretendiendo adquirir legitimidad, no rompiendo el orden anterior sino incrustándose se en él, o buscando el apoyo electoral.

En la actualidad se ha dado otro tipo de autocracia: la dictadura de partido. Los miembros de un partido son sometidos a una dominación absoluta, que es al mismo tiempo el caudillo y jefe de Estado. Todas las libertades políticas se encuentran sometidas y tanto los órganos oficiales del estado como los del partido pueden intervenir de manera arbitraria en la libertad de cada ciudadano.

Ejemplo de ello lo es el bolcheviquismo y el fascismo, el primero surge en Rusia como producto de una revolución socialista con fundamento en la teoría marxista de la lucha de clases y la dictadura del proletariado, mientras que la segunda se da en Italia y era un partido de clase media que llegó a la dictadura en la lucha contra los partidos proletarios.

### 3.- La estructura del gobierno.

Antes de estudiar la estructura del gobierno, es necesario hacer una distinción precisa entre los términos de Estado y Gobierno, debido a que con frecuencia la gente suele confundirlos.

La palabra "estado" indica al conjunto de personas (gobernantes y gobernados) e instituciones que forman la sociedad jurídica y políticamente organizada en un territorio determinado. Es la totalidad de la comunidad política.

Por su parte, el término "gobierno" designa al grupo de personas que ejerce el poder de un Estado. Es la comunidad dirigente constituida en el interior de una comunidad más grande que es el Estado. Es la organización específica del poder constituido al servicio del Estado.

El término "gobierno", de acuerdo al lenguaje político común, se define de diferentes maneras (66): "conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de cierta sociedad"; -- una segunda acepción del término lo sitúa en relación a la realidad del estado moderno como "el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder". En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del estado porque las instituciones estatales encargadas de la organización política estatal, son los llamados órganos de gobierno y también tienen a su cargo manifestar la orientación política del Estado.

El gobierno, en su estructura interna, posee dos elementos: especialización y jerarquía. El primero se refiere a que entre los gobernantes hay una repartición de ta---

(66) Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de política. tr. José Aricó. 1a. ed. Editorial Siglo XXI. México, 1981. n. 743.

reas ; mientras que el segundo hace alusión a la necesidad de coordinar a ese conjunto de tareas divididas haciéndose necesaria la existencia de jerarquías superiores e inferiores. Sin embargo, en la realidad, la jerarquía del interior de un Estado es difícil que concuerde con la prevista en los textos jurídicos ya que pueden surgir conflictos y tensiones entre los mismos gobernantes trayendo como consecuencia una distribución distinta del poder en el grupo gobernante; esto es, en sentido amplio, el gobierno se compone de cierto número de órganos entre los que se establece una división de tareas y, en sentido restringido, se considera desde dos puntos de vista:

a) Funcional: significa ordenar, mantener un régimen con funciones bien delineadas y específicas del Estado.

b) Estructural: se refiere a la estructura institucional especializada por medio de la cual el Estado hace efectivas sus funciones concretas.

Pero de cualquier modo, ya sea estructural o funcional, la estructura gubernativa es considerada como una verdadera actividad concreta llevada a cabo por los órganos específicos del Estado.

A).- Los elementos de la estructura gobernante.

Los elementos integrantes de una estructura gubernante

mental son numerosos y variados, pero son considerados - como esenciales dentro de dicho mecanismo: los tipos de órganos, modos de repartición de las funciones y medios de acción recíproca (67).

LOS TIPOS DE ORGANOS se refieren a aquéllos que están constituídos por personas y como tales se comportan en la realización de sus funciones. Dichas personas son llamadas "funcionarios públicos", o bien, "servidores públicos" (68), como es el caso de México.

Dichas personas desempeñan funciones específicas, cada cual a su modo y dentro de las exigencias de sus funciones colabora, de esta manera, en las tareas del Estado; pero esto no quiere decir que el funcionario o servidor público pierda su condición racional de persona que actúa por sí, sino que en la forma en que actúa determinará su condición jurídica en base al hecho de su carácter personal.

Se presentan tres tipos de órganos gubernamentales: los individuos, los comités y las asambleas. Esto significa que el ejercicio del poder puede darse por uno o por va-

(67) Duverger, *op. cit.* n. 137.

(68) A raíz de una reforma efectuada a nuestra Constitución Política en su Título Cuarto, la denominación "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", se modificó para quedar de la siguiente manera: "De las responsabilidades de los servidores públicos". Es decir, se modificó el nombre de "funcionario" por el de "servidor" por el artículo primero del decreto de 27 de diciembre de 1952 publicado en el "Diario Oficial" de 28 de diciembre del mismo año.

rios individuos, según sea el caso. En los estados modernos se dan tanto los órganos individuales como los comités, aunque estos últimos de manera muy estrecha, mientras que las asambleas son diferentes a las anteriores.

Se refiere a un solo individuo cuando el término gobierno no es designado de manera equívoca como "ejecutivo", haciendo referencia a la repartición de tareas llevadas a cabo por dichos órganos. Sin embargo, el ejecutivo presenta prerrogativas mucho más amplias que las del llamado "poder ejecutivo".

Son órganos individuales y/o comités: el ejecutivo monocrático (un solo individuo efectúa las funciones gubernamentales auxiliado por un grupo de personas); el ejecutivo colegial (dos hombres, de manera conjunta llevan a cabo la tarea gubernativa y no pueden actuar más que de mutuo acuerdo) y el ejecutivo directorial (el órgano gubernamental está formado por un pequeño grupo de hombres ligados por un comité).

Serán asambleas cuando los órganos ejecutores de las actividades estatales estén formadas por una colectividad, por un número regular de miembros; sin embargo, es un poco complejo determinar a partir de que número de miembros se forma una asamblea.

LOS MODOS DE REPARTICIÓN DE LAS FUNCIONES son importantes en virtud de que el gobierno, considerado como una -

necesidad social, responde a la Ley de División del Trabajo Social (69), es decir, de acuerdo con las condiciones y necesidades que las funciones gubernamentales exigen, se especializarán los órganos de manera concreta, de tal modo que, gracias a una educada diferenciación, se forman las instituciones administrativas y políticas, tales como las cámaras, tribunales, oficinas, etc.

Señala Giner al respecto que " el sistema de funciones específicas se desenvuelve en todas las esferas humanas, desde la iglesia donde se constituye el clero con su jerarquía e instituciones, hasta la más humilde corporación secular, absolutamente idéntica en esta. Ahora, en el Estado, constituye el "gobierno" (70).

Es necesario no confundir "distinción de funciones" con "separación de poderes", ya que el primero se refiere a una división que se da en las cargas gubernamentales y las cuales se van a definir de acuerdo a su naturaleza, mientras que la segunda tiene como finalidad el que cada categoría de los órganos del Estado, como lo es el ejecutivo, legislativo y judicial, sean dependientes uno del otro.

El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado, a la vez que constituye la forma de ejercicio de las atribuciones.

La función legislativa se considera como la más importante ya que determina los ámbitos dentro de los cuales van a funcionar los otros dos. Existe las normas jurídicas generales e impersonales pero aplicables a toda una categoría de ciudadanos.

Desde un punto de vista formal se le considera como la actividad que realiza el Estado por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el poder legislativo. Y desde un punto de vista material se tiene presente sólo la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.

La función ejecutiva lleva a la práctica los actos del Estado, es decir, asegura su funcionamiento dentro del espacio que le corresponde en relación a los espacios jurídicos aplicables a su esfera. Cuando se habla de "ejecución" se refiere a que "ejecutan" las normas generales, esto es, la constitución y las leyes creadas por el legislativo.

Sin embargo, la ejecución de leyes es también tarea de la función jurisdiccional, es decir, las normas jurídicas son aplicables por ambos. Los órganos ejecutivos son actos a través de los cuales se ejecutan normas jurídicas de carácter general.

La existencia de la función jurisdiccional, denominada así por algunos autores, hace referencia a la expresión

"justicia", que sólo evoca a los órganos que la realizan (71), obedece a un proceso histórico de diferenciación - que ha llegado a separar objetivamente una esfera de actividades del Estado, precisadas cuantitativamente como formando parte de la función administrativa, de otra esfera que se ha sustraído de la administración a fin de integrarse a los Tribunales.

Sin embargo, ésta no es la única división de funciones existente, sino que hay otras como poder político y poder administrativo. Refiriéndose el primero a los órganos supremos del Estado que toman las principales decisiones y el segundo a los órganos inferiores que adoptan decisiones de poder político para aplicarlo a cada caso en concreto.

Otra distinción que se da en las atribuciones del Estado son las que se refieren a los diferentes medios en los que son aplicables las actividades estatales.

LOS MEDIOS DE ACCION RECIPROCA son importantes en virtud de que la repartición de funciones y el ejercicio de dichas tareas implica la intervención de una en el ejercicio de las otras y a fin de que dicha intervención no cause desorganización al cumplir cada órgano con la tarea encomendada, se establece una coordinación de actividades reguladas mediante preceptos legales y por acuerdo de los órganos estatales. Así, la función legislativa

(71) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 15a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1973. p.42.

limita la esfera de acción de la ejecutiva, a su vez ésta puede intervenir en las asambleas, ya sea nombrando a sus miembros, organizándolas, o bien, disolviéndolas.

B).- Los tipos de estructuras gubernamentales.

Debido a que ninguna sociedad se adapta de manera espontánea y automática a las normas en que se funda el desarrollo normal de las relaciones sociales, en toda comunidad política existe un órgano cuyo fin es imponer -- las reglas de conducta y tomar las decisiones adecuadas para lograr la cohesión del grupo. Este órgano es el "GO bierno", entendido como "un poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos" (72).

Si se especifica un poco más el concepto de gobierno en relación a las funciones del Estado que se han ido distinguiendo a lo largo de la historia y en base a la doctrina de la división de poderes, se dice que el gobierno coincide con el poder ejecutivo, o mejor dicho, con los órganos de la cúspide de ese poder; mientras que los órganos legislativo y judicial no son de manera directa --

(72) Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Op.cit. n.744.

parte del gobierno, a pesar de que éstos ejercen un poder en una competencia determinada.

En un Estado moderno, el gobierno se compone del jefe de Estado (monarca o presidente de la República) y del Consejo de Ministros dirigidos por el Jefe de gobierno (primer ministro); en las repúblicas presidenciales, el jefe de Estado es la figura relevante, mientras que en una parlamentaria lo es el primer ministro; en algunas federaciones como en E.U.A. ó México, el presidente reúne los poderes de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Desde un punto de vista sociológico, en los estados modernos, donde se cubren las condiciones más o menos libres de participación electoral del pueblo, los centros de poder a los que está sometido el gobierno es el partido o la coalición de partidos. Esto es, en los regímenes de partido único y en los bipartidistas, el jefe de gobierno lo es tanto del partido de mayoría como del gobierno; mientras que en los regímenes multipartidistas la designación del jefe de gobierno surge de un compromiso entre los partidos de coalición.

Resumiendo lo anterior, se puede decir que los tipos de estructuras gubernamentales son resultado de la combinación de los diversos elementos entre sí y cuya base está en la ya estudiada distinción de las funciones gubernamentales: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. ---

cuando un órgano está investido de una función determinada, entonces se hablará de la conveniencia de que dichas funciones se reúnan en un sólo órgano; esto es, se habla de una separación de poderes, confusión o concentración y colaboración de poderes.

La separación se da con el principio de la organización política, otorgándosele una tarea gubernamental diferente a cada órgano en particular. Son funciones coordinadas con posibilidades de delimitación.

La concentración de poderes se presenta cuando las funciones estatales son ejercidas por un sólo órgano o por uno de los órganos que posee el ejecutivo en relación a las decisiones que ha de tomar respecto a las actividades gubernamentales, mientras que los demás órganos se encuentran subordinados y actúan sólo cuando no lo hace quien tiene el monopolio del ejercicio.

La colaboración de poderes se presenta debido a que es imposible una separación real y total de poderes.

Existe un principio de separación porque se da el nombre de leyes a las normas generales creadas por el órgano legislativo; o como el ejecutivo, quien actúa ejecutando las leyes creadas, aunque también dicha función, como ya se vió, la realiza el órgano jurisdiccional.

Asimismo, la colaboración de poderes es la más extendida, principalmente en un régimen parlamentario.

#### 4.- La limitación de los gobernantes.

La idea de limitar a los gobernantes es reciente ya que en la antigüedad, la confusión del poder político -- con el religioso les daba un carácter sagrado a los gobernantes haciendo imposible concebir la idea de limitación. De aquella época sólo se puede hablar de un tipo de limitación que se refiere a los obstáculos materiales -- que se oponían al ejercicio de sus funciones debido a lo limitado de los medios de comunicación existentes, haciendo que el poder del gobernante llegara sólo hasta -- donde materialmente fuera posible.

Sin embargo, en la actualidad y dado el desarrollo extraordinario que han alcanzado los medios de comunicación, se hace posible que los gobernantes tengan los recursos necesarios a fin de extender su poder. Esto, aunado al control gubernamental que se tiene de la prensa, radio, educación, etc., hace posible un desarrollo propagandístico incapaz de ser resistido por las masas y como consecuencia produce un poder capaz de vencer todos los obstáculos que se presentan a fin de extenderse hasta -- donde le sea posible. De ahí que es importante limitar al gobernante en el ejercicio de sus funciones mediante los llamados "controles constitucionales".

Se puede decir que este sistema de control que se esta-

olece en un Estado tiene dos finalidades: imponer su soberanía para que sea un Estado democrático, es decir, -- controlar en el sentido de "dominar" a los grupos y ---- orientarlos de manera justa hacia el bien; por eso, el - liberalismo moderno no combate al Estado sino a sus posi- bles arbitrariedades generadas por un insuficiente con- trol de su parte hacia los grupos sociales que le imo- nen a menudo su voluntad. Y la otra finalidad es asegu- rar que los medios organizativos y coercitivos con que - cuenta el Estado para el buen desarrollo de la comunidad funcionen de manera correcta.

4).- La noción de control y control público.

Etimológicamente la palabra "control" es una con- tracción de "controle-rolle". "Rolle" es una pieza de cer- gamino largo sobre el que se escribían actas, títulos, - etc. o bien, un archivo, registro oficial donde se ins- cribían los nombres, los estados, etc. (73). Esto signi- fica que control es entendido como un doble registro que sirve para verificar y aportar pruebas de autenticidad - de diversos actos.

Pero también dicho término posee varias acepciones: con- trolación, dirección, supervisión, verificación, interven- ción, etc. "Control" es establecer la conformidad de una

(73) Diccionario Enciclopédico Ilustrado. T.III. 10a. ed. Editorial Reader's Digest México, S.A. de C.V. México, -- 1978. p. 372.

cosa que se coloca en relación a otra cosa que tiene co-  
mo base un modelo ideal.

En cuanto al término de "control político", éste se re-  
fiere a los controles democráticos, a los controles de -  
todos los miembros de la comunidad que cuidan el adecua-  
do funcionamiento del poder conferido por el pueblo al -  
Estado.

Desde un punto de vista histórico, se puede decir que el  
constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más adg-  
cuado para moderar y limitar al poder político tanto del  
gobierno como de todos y cada uno de los detentadores --  
del mismo. En la actualidad, el medio más eficaz es la -  
atribución de diferentes funciones estatales a diferen--  
tes órganos de gobierno, es decir, debido a una concreta  
división de trabajo y con el fin de lograr una mejor co-  
municación social, se habla de una distribución de fun--  
ciones coordinadas entre los órganos, lo que significa -  
para cada uno de ellos una limitación y control a través  
de frenos.

Pero en relación a la forma de cómo se ejerce dicha fun-  
ción, ésta varía según el tipo de gobierno y de manera -  
recíproca ya que la diferencia entre las formas de go--  
bierno descansa en la manera de establecer la función de  
control entre los diferentes titulares del poder así co-  
mo de la fuerza con que funcionan dichos controles.

En el período de formación del constitucionalismo, los controles sólo se dieron entre el gobierno-corona y el parlamento; más tarde aparece el electorado o pueblo como árbitro entre dichos detentadores, pero su reconocimiento total como uno de los titulares del poder se da en Inglaterra con las reformas de 1867 y 1884 cuando se democratiza al derecho electoral. Por su parte, la Constitución francesa de 1793 estableció el principio de que "el poder del gobierno sólo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo" (74), introduciéndose así el llamado "sufragio universal".

El siglo XIX aceptó la base democrática del proceso del poder al ampliar el derecho de voto, las elecciones libres que expresan la verdadera voluntad del electorado y la libre competición de los partidos políticos en los que se organizaba el pueblo. De este modo, el control político se distribuye entre el gobierno, el parlamento y el electorado o pueblo.

En el Estado constitucional, el control político tiene una doble función: un control por distribución que se refiere a que un acto estatal sólo es posible que se efectúe cuando los titulares del poder actúan de común acuerdo; o a un control autónomo del poder, es decir, cuando uno de los titulares impide la realización de una activi

(74) Loewenstein, Karl., Teoría de la constitución. tr. Alfredo Gallego. 2a. ed. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, -- 1970. p. 69.

dad estatal.

"El constitucionalismo no solamente es un gobierno con una base de Estado de Derecho, sino que significa un gobierno responsable. Un gobierno se puede considerar como responsable cuando el ejercicio del poder político está distribuido y controlado entre diversos detentadores del mismo" (75).

Desde un punto de vista social, el control no es más -- que un contrato social (76) en virtud de que necesita de una pluralidad de agentes y de una serie de valores de apreciación que sean sociales. Esto es, la realidad social y política esencial entre gobernantes y gobernados es la "demanda-respuesta". Asimismo, el control es un -- proceso funcional en relación a la actividad gubernamental decido a que posee la capacidad de influencia y limitación dentro de la actividad del titular del poder.

B).- El principio de la limitación: La teoría de las libertades públicas.

Con el advenimiento del cristianismo, el concepto de hombre como persona adquiere una dimensión trascendental. Lo concéntua como imagen y reflejo de la divinidad, dándole una primicia sobre el grupo.

Estas ideas, junto con las normas establecidas en el De

(75) Loewenstein, Karl. Op.cit. p.71.

(76) González Casanova, José A. Comunicación humana y comunicación política. 1a.ed. Editorial Tecnos. Madrid, 1968. p.150.

recho romano, perfeccionan de alguna manera los derechos privados del ciudadano, logrando en un momento dado la idea de limitar a los gobernantes en sus actividades.

Sin embargo, estas ideas cristianas para la Edad Media, se diseminan en diferentes corrientes, como es el caso de las relaciones Iglesia-Estado en las que se permite distinguir ámbitos de vida individual no sujetos a la autoridad política; o cuando la Iglesia hace esfuerzos por limitar las prerrogativas del gobernante a nombre de la religión y la moral.

En la época del Renacimiento, Francisco de Vitoria presenta una concepción de la persona humana como fuente de derechos naturales al discutir los derechos de los aborígenes de América (77). Y para la época del absolutismo europeo (s.XVII-XVIII) se presenta un paréntesis por el hecho de que la doctrina de la soberanía la conceptúa como un poder absoluto sin posibilidad de derechos y libertades para los ciudadanos. Pero también Locke y Montesquieu proponen ya una limitación y división del poder.

La revolución americana de 1776 y la francesa de 1789 enuncian ya un pequeño catálogo de libertades civiles y el derecho del ciudadano a intervenir en la formación de la voluntad general; mientras que el derecho político inglés extiende, en su contenido, las libertades correspon

(77) Sánchez Agesta, Luis. Op.cit. p.523.

dientes al régimen de opinión pública y seguridad jurídica. De esta manera se llega a la teoría de las libertades públicas cuya mejor expresión se encuentra en la "Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789".

A fin de entender y comprender dicha teoría, es necesario hacer un pequeño análisis del término "libertad", el cual por ser una idea compleja alude a diversos contenidos estrechamente relacionados entre sí. Sánchez Azesta, en su obra "Principios de Teoría Política" señala como importantes:

a) Libertad de exención de una necesidad: significa separarse de imposiciones que tratan de determinar la voluntad individual. Supone el obrar con autonomía e independencia de una coacción externa que presiona una decisión individual.

b) Libertad de un poder hacer efectivo: significa que se dispone de los recursos adecuados para hacer efectiva la decisión individual.

c) Libertad como autonomía de elección: es el complemento de las dos anteriores y el poder o no hacer escogiendo entre varios medios u objetivos.

En términos generales, se entiende por libertad a la facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra y de no obrar (78). Pero tomando en cuenta

(78) Diccionario Enciclonédico Básico. s/No. p.

los elementos que menciona Sánchez Agesta, se entiende por libertad "un poder hacer con independencia de elección que de una parte define una esfera de desenvolvimiento de la personalidad y de la otra le hace participar en las decisiones comunes" (79).

En cuanto al objeto de la libertad en relación al orden político, no es posible concebirla como una mera abstracción sino que está en relación a objetos concretos, es decir, toda libertad llevada a la práctica significa un hacer algo tomando en cuenta un objeto concreto al momento de su regulación jurídica; por eso, ni la acción política concreta ni la ciencia en sí pueden referirse a la libertad sin señalarle contenidos específicos ya que la determinación de dicho contenido es indispensable para valorar la moral de dicha libertad. La libertad adquiere un valor moral positivo o negativo según el objeto que tenga en el desenvolvimiento del proceso individual dentro de la sociedad.

La regulación normativa de la libertad tradicionalmente se encuentra en las "declaraciones de derechos" cuya estructura está en función de dicho postulado. En estos documentos se encuentran reconocidas verdades basadas en la naturaleza, la historia y la razón, llevando implícita una dirección determinada a fin de ordenar como derechos y libertades las consecuencias jurídicas derivadas

(79) Sánchez Agesta, Luis. Op.cit. p.513.

Los elementos que menciona Sánchez Agesta, se entiende por libertad "un poder hacer con independencia de elección que de una parte define una esfera de desenvolvimiento de la personalidad y de la otra le hace participar en las decisiones comunes" (79).

En cuanto al objeto de la libertad en relación al orden político, no es posible concebirla como una mera abstracción sino que está en relación a objetos concretos, es decir, toda libertad llevada a la práctica significa un hacer algo tomando en cuenta un objeto concreto al momento de su regulación jurídica; por eso, ni la acción política concreta ni la ciencia en sí pueden referirse a la libertad sin señalarle contenidos específicos ya que la determinación de dicho contenido es indispensable para valorar la moral de dicha libertad. La libertad adquiere un valor moral positivo o negativo según el objeto que teaga en el desenvolvimiento del proceso individual dentro de la sociedad.

La regulación normativa de la libertad tradicionalmente se encuentra en las "declaraciones de derechos" cuya estructura está en función de dicho postulado. En estos documentos se encuentran reconocidas verdades basadas en la naturaleza, la historia y la razón, llevando implícita una dirección determinada a fin de ordenar como derechos y libertades las consecuencias jurídicas derivadas

de esas verdades. Son normas de carácter declarativo --- porque expresan la finalidad del orden constitucional a la vez que integran el valor regulador de la libertad en los diferentes ordenamientos jurídicos, dándole a la naturaleza humana un concepto. Así, la declaración que mejor describe las libertades públicas y que sirvió de base a la doctrina de los partidos liberales fue la Declaración de derechos de 1789 que señala: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos" (80).

Para los liberales del siglo XIX, el Estado y su gobierno no era un mal necesario cuya actividad era importante limitar. "El poder es siempre peligroso puesto que aquellos que lo ejercen están siempre predispuestos a abusar del mismo. Es pues conveniente limitarlo lo más estrictamente posible" (81).

Estas doctrinas liberales fueron elaboradas por los comerciantes, industriales e intelectuales que, aunque económicamente no estaban oprimidos por la aristocracia, sí se encontraban sometidos por los gobernantes cuyas leyes en relación a los títulos nobiliarios, los colocaban en un estatus inferior; en este sentido, el concepto de libertades públicas se oponía al hecho de que la opresión de que eran objeto los gobernados derivaban de las instituciones políticas.

(80) Sánchez Agesta, Luis. Op.cit. p.518.

(81) Duvenger, Maurice. Op.cit. p.207.

Sin embargo, en la actualidad, la acción ejercida por los gobernantes no se considera como dañina a la libertad sino que la intervención del mismo asegura el ejercicio de dicha libertad, a la vez que éstas dejan de ser entendidas como medios de resistencia al poder.

C).- Los procedimientos técnicos en la limitación de los gobernantes.

El Estado organizado exige que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los gobernados como de los gobernantes, sea restringido y limitado. Esto en virtud de que el hombre político ha aprendido a lo largo de su historia que una sociedad justa que le garantice sus derechos individuales depende de la existencia de límites impuestos a los que ejerza el poder. Y se ha reconocido que la mejor forma de alcanzar dicho objetivo es que los frenos que la sociedad desee imponer se manifiesten mediante un sistema de reglas fijas contenidas en un documento llamado "constitución", considerado como el mecanismo fundamental para el control del proceso del poder.

Se puede decir que la historia del constitucionalismo es la búsqueda del hombre por encontrar el mecanismo que pudiera limitar el ejercicio del poder así como el es-

fuerzo por establecer una justificación moral y esniri--  
tual de la autoridad. Estas aspiraciones se concretaron\_  
en la anprobación de los gobernados en relación a los con-  
troles ejercidos por los gobernantes, así como en la par-  
ticipación activa del pueblo en el proceso político. Es-  
tos principios y sus normas fundamentales forman la cons-  
titución ontológica de la sociedad estatal porque forman  
parte de las convicciones del pueblo, ya sea que se tra-  
te de formulaciones expresas -constitución en sentido ma-  
terial- o que estén contenidas en un documento escrito -  
constitución en sentido formal-.

Esto quiere decir que la constitución, ideológicamente\_  
hablando, tiene dos fines: liberar a los gobernados de -  
un control político absoluto y asignarles una participa-  
ción legítima en el proceso del poder.

El término "constitución" se presente desde dos puntos\_  
de vista:

PUNTO DE VISTA MATERIAL O CONTENIDO: es el conjunto de  
instituciones políticas, cualesquiera que sean los documet  
tos que las establecen: leyes, reglamentos, decretos, etc.

PUNTO DE VISTA FORMAL: es un texto especial escrito --  
por un órgano especial, de acuerdo a procedimientos so-  
lemnes y cuyo contenido principal son las instituciones\_  
políticas de un país.

La idea de las constituciones escritas apareció a fin--

les del siglo XVIII en las constituciones de las colonias americanas que se convirtieron en estados soberanos al independizarse de la corona británica.

Con las constituciones escritas se busca organizar de manera coherente y racional a los gobiernos, estableciendo su funcionamiento en un texto concreto, así como la voluntad de limitar las posibles arbitrariedades que se pudieran cometer en el ejercicio del poder. Dicho mecanismo de control también tiene como característica el no poder ser modificadas sino mediante un procedimiento especial. Es la llamada "supremacía constitucional".

Por otro lado, el sometimiento de los gobernados se realiza a través de órganos especiales que pueden hacer fracasar las decisiones de los gobernantes si éstas son contrarias a la constitución. Es el llamado "control de la constitucionalidad".

Maurice Duverger presenta dos métodos de control de la constitucionalidad (82):

a) Control judicial: considerado como el más lógico en virtud de que verificar la conformidad de una ley en relación a la constitución es un acto de naturaleza judicial; sin embargo, no existe un acuerdo en la manera de establecer tanto el órgano como el planteamiento en dicho control.

Por un lado, se dice que debe ser un tribunal especial

(82) Duverger, Maurice. Op.cit. p.230.

el que se encargue debido a la importancia del asunto y por la independencia superior a la de cualquier otro tribunal de derecho común. Y por el otro, en cuanto a la forma de planteamiento, se dice que puede ser por vía de acción (si es un proceso judicial, a la ley se le reconoce como contraria a la constitución, se le aplica lisa y llanamente en todos sus efectos) o por vía de excención (si es un proceso ordinario ante un tribunal común, en el que una de las partes litigantes plantea ante el tribunal la excención de inconstitucionalidad pidiendo que la ley no sea aplicada).

b) Control político: señala Emmanuel Sieyes que el que verifica la constitucionalidad de las leyes, se coloca por encima de ellas y el juez no puede hacerlo ya que se debe juzgar de acuerdo con las leyes y no a las leyes.

Por eso debe ser un órgano político el que se encargue y no un juez (83).

Sin embargo, en la práctica, ninguno de estos controles se ha generalizado ya que muchos de los estados democráticos que adoptan el sistema de constituciones escritas no han establecido un sistema de control concreto. Además, ambos tipos en relación a su fundamento, presentan cierta dificultad: el hecho de encargarle a un órgano, ya sea político o judicial, que controle el Parlamento en un régimen democrático fundado en la soberanía nacio-

nal. Asimismo, el establecimiento de una constitución es considerado como un acto fundamental de un régimen político perteneciente al poder y cuya característica es el ser soberano, de tal modo que si los partidarios de la soberanía nacional defienden la constitución, entonces, le atribuyen al pueblo la creación de la misma mediante una asamblea especial denominada "asamblea constituyente".

Por su parte, Karl Loewenstein señala que estructuralmente existen dos técnicas de control (84):

a) CONTROLES INTRAORGANOS:

Se dan cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder.

El control opera cuando dos cámaras de un Parlamento, que como tal es un titular individual frente a los otros órganos estatuales, están obligados a cooperar en la promulgación de una ley; o cuando un presidente, también considerado como titular individual frente a los otros, necesita de la aprobación del consejo de ministros.

Este tipo de control sólo se da en el caso de que el titular del poder esté organizado de manera colectiva y formado por diversos miembros: un gabinete, un parlamento, un tribunal de apelación, etc. Es decir, una función del proceso político puede realizarse por medio de una institución formada por una pluralidad de miembros.

(84) Loewenstein, Karl. Op.cit. p.230.

b) CONTROLES INTERORGANOS:

Este control funciona entre diversos titulares del poder que colaboran en las funciones estatales. El proceso del poder consiste en la cooperación de los titulares de manera equitativa: electorado, parlamento, gobierno y tribunales. La influencia de estos cuatro órganos forman dentro del proceso del poder la categoría de controles interórganos.

Ambos tipos de controles -intraórganos e interórganos- son denominados "controles horizontales" del poder político en virtud de que operan en el cuadro del aparato estatal con un movimiento lateral y al mismo nivel que el aparato organizador. Ejemplo de esto lo es el parlamento -gobierno y los tribunales-gobierno entre otros.

Junto a esta categoría "horizontal" se encuentra un control "vertical" que es complemento del anterior debido a que son controles que operan entre la totalidad de los titulares del poder establecido constitucionalmente.

"Son tipos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política -todos los detentadores del poder instituidos- parlamento, gobierno, tribunales y electorado y la sociedad en su totalidad"

(85). Dentro de estos controles "verticales" se agrupan tres tipos diferentes pero con actividades correlativas (86):

(85) Loewenstein, Karl. Op.cit. p.324.

(86) González Casanova, Jose A. Op.cit. p.129.

a) Federalismo: Es la aportación estadounidense más importante hecha al estado moderno. El estado federal posee una soberanía superior y separada de la de los estados miembros, la cual está limitada por la soberanía estatal. El estado federal, a través de sus órganos federales, posee un dominio directo sobre los ciudadanos del territorio nacional sin intervención de los estados federados. Las relaciones federales están contenidas en un documento constitucional formal y escrito en el que se establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional; los estados miembros se abstienen de ciertos derechos propios en favor del estado federal, estableciéndose ámbitos de competencia y atribución de tareas respectivamente, esto último de vital importancia para la técnica constitucional ya que en la distribución de competencias se encuentra la clave de la estructura del poder federal. Asimismo la existencia de los límites federales restringe el poder del estado central sobre el de los estados miembros y viceversa.

b) Los derechos fundamentales y las garantías individuales: Se dice que es el medio más efectivo para limitar el poder estatal debido a que se reconoce jurídicamente ámbitos de autodeterminación individual en el que el Estado no puede penetrar. Son límites establecidos -

en favor de los gobernados.

A estas zonas de autodeterminación individual se les llama "derechos del hombre" o "libertades fundamentales" y aunque algunos de ellos sólo tienen un carácter meramente declarativo dentro de las constituciones tales como el matrimonio, la familia, la religión, etc. otros son derechos legalmente reconocidos y exigibles como los que se refieren a la vida, propiedad & libertad.

Estas garantías constituyen el centro inviolable del sistema político de la democracia constitucional y entre más amplios sean estos ámbitos y más fuerte la protección, menos será el riesgo para una concentración de poder. Además, estos derechos son la cristalización de los valores supremos del desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad (87).

c) Los grupos pluralistas o poderes intermedios: Están formados principalmente por grupos de interés y partidos políticos cuya finalidad es influir y determinar en el ejercicio del poder. Y la intercalación de estos grupos opera como una limitación innata a aquéllos que ejercen el poder: es decir, un grupo de individuos unidos por un interés común pueden resistir más eficazmente a los titulares del poder mediante la influencia de sus decisiones en razón a la fuerza del grupo.

En una democracia constitucional, los grupos pluralistas pueden participar de manera ilimitada en los procesos económicos y políticos de la nación, dando a conocer sus objetivos políticos-sociales al gobierno, al electorado, a la opinión pública, etc., de la manera mas variada. El principio de la libre asociación de grupos está garantizada, de manera constitucional, gracias al derecho fundamental de la libre asociación, cuyo único límite es el deber de preservar el orden público y la seguridad del Estado.

Resumiendo: Al parecer no existe relación alguna entre estos tres grupos ya que, tanto el federalismo como las garantías fundamentales se encuentran institucionalizadas a través de las normas jurídicas. El pluralismo es una manifestación sociológica que opera entre la sociedad y los titulares del poder institucionalizado; pero lo que los une es el hecho de que cada uno de ellos, dentro de su ámbito de acción, funciona como una especie de "cesos y contrapesos" dentro del proceso del poder político.

### CAPITULO III.- EL PODER POLITICO EN MEXICO Y SU LEGISLACION.

#### 1.- Breve reseña histórica y evolución legislativa.

##### A).- Epoca precolonial.

Es difícil describir de manera concreta la evolución jurídico-política de México en su época precolonial en virtud de que los actuales territorios mexicanos estuvieron ocupados por culturas indígenas diversas.

Se tiene que en el sur los mayas construyeron ciudades-estados que actuaron solas o confederadas, con un gran desarrollo científico y artístico; hacia el centro del país, alrededor del siglo VIII d.c., aparecen los otomíes y los toltecas, estos últimos destacaron por su poder militar y cultural y con una predominación en la región por más de 400 años; para el siglo XII aparecen los chichimecas, pueblo guerrerero con un gran atraso cultural pero que al vencer a los toltecas absorbieron todos sus conocimientos hasta crear un estado poderoso con capital en Taxco; a partir del siglo XIII aparecen los aztecas y aunque se ignora de donde llegaron, su leyenda cuenta que fueron los dioses quienes les ordenaron fundar su ciudad en el lago que tuviera un águila devorando una serpiente y designando con el nombre de "Tenochtitlán" a

su ciudad (88).

Cabe aclarar que desde que iniciaron su peregrinación - hasta que se establecieron definitivamente, los mexicas fueron gobernados por sacerdotes pero a partir de su establecimiento cambiaron su gobierno teocrático por uno monárquico a fin de garantizar su supervivencia en ese medio hostil.

Transformada en monarquía y favorecida por su ubicación la ciudad de Tenochtitlan pronto creció en poder y su influencia política y económica se extendió a las comunidades cercanas; sin embargo, los aztecas no construyeron un imperio propiamente dicho sino que, con las tribus vecinas -Texcoco y Tacuba- formaron una alianza tripartita cuya finalidad era el equilibrio de poder entre los tres pueblos que sirviera de base para la formación de un ejército con el que pudieran someter a otros pueblos. Se puede decir que los tres acordaron formar una confederación cuya máxima autoridad era el jefe azteca debido a su superioridad militar y económica.

En la primera etapa de la monarquía azteca, el rey lo era por herencia, pero posteriormente era elegido por los electores nobles de la familia real junto con los reyes de Texcoco y Tacuba cada vez que el trono quedaba vacante.

El tlacatecuhtli o rey tenía que ser militar de primer

(88) Gran Larousse Universel. Vol. XXVII. Editorial Plaza & Janes. España, 1982. p. 8440.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

orden toda vez que se convertía en jefe de los ejércitos de la capital y de la confederación o alianzas y porque era la máxima autoridad sacerdotal al ser rey por derecho divino (89).

Le seguía al rey un cogobernante llamado cihuacóatl y lo representaba como juez, sacerdote mayor, jefe del ejército, historiador oficial, encargado de la recolección y almacenaje de los tributos, presidía al consejo y sustituía al rey cuando se ausentaba pero sin ser su sucesor.

Al lado del rey estaba un organismo director denominado tlatocan o consejo de estado e integrado por representantes de los calpullis o barrios en que estaba dividida la ciudad, así como con una función de carácter directivo, administrativo y judicial. Dentro de este consejo de estado surgía el Consejo Supremo -integrado por 4 consejeros permanentes y los "grandes electores"- encargado de designar al próximo rey. También correspondía a este consejo una división de la nobleza en cuatro órdenes nobiliarias.

Dentro de esta organización política también estaban los villis o nobles que tenían a su cargo las funciones administrativas con nuestros como los de jueces, magistrados, sacerdotes, recolectores de tributos, caciques, gobernadores de provincia y formaban, a la vez, las órde-

(89) González Blackaller, C.E. y Guevara Ramírez. Síntesis de la historia de México. 2a.ed. Editorial Herrero. México, 1976. p.124.

nes de caballeros águilas y tigres por ser militares de rango.

Esta organización que le daba al sistema político azteca un carácter oligárquico, teocrático y gerontocrático, no estaba regulado por derecho uniforme alguno, pues en relación a los pueblos que sometían a su dominio, los dejaban con su propia forma de gobierno y derecho pues sólo les interesaba que el tributo convenido se les entregara, mientras que su regulación jurídica interna normalmente se guiaba por la costumbre y las tradiciones conocidas de todos, por lo que no era necesario su reunión en un conjunto de normas jurídicas (90).

#### B).- La Colonia.

Al momento de consumarse la conquista de Tenochtitlán, las primeras autoridades que tuvo la Nueva España fueron Hernán Cortés como gobernador y capitán general y tres oficiales reales con la función de tesorero, contador y factor de la Real Hacienda respectivamente; posteriormente gobernaron las Audiencias, integradas por cinco miembros cada una, pero debido a la poca eficacia que tenían, a través del Consejo de Indias, el monarca español decidió darle una organización definitiva en el aspecto político a la Nueva España.

(90) Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la historia del derecho mexicano. 1a. ed. Editorial Dirección General de Publicaciones, UNAM. México, 1971. p.17.

En primer lugar se encontraba el Rey de España con un gobierno absoluto sobre la colonia de acuerdo con el otorgamiento por parte del papa Alejandro VI a los reyes españoles de la soberanía sobre las Indias Occidentales (América) (91).

Le siguen en orden de importancia las Reales Audiencias como órganos corporativos de administración de justicia, aunque también ejercían funciones de gobierno ya que a través del Real Acuerdo daba su opinión con voto consultivo al virrey y cuando éste faltaba, la Audiencia actuaba como Audiencia Gobernadora. Se integraba por un presidente -el virrey-, ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen, un alguacil mayor y otros funcionarios menores.

Por su parte, el virrey estaba a la misma altura que las Audiencias, pero él gobernaba a nombre del rey, pues era su representante en la Nueva España. "Fueron los primeros virreyes como encarnación suprema del estado español, en las Indias, altos funcionarios que gozaban de un complejo de atribuciones hasta entonces nunca igualadas" (92) y que se pueden resumir en cinco: capitán general, presidente de la Real Hacienda, superintendente de la Real Hacienda y vicepresidente de la Iglesia. Sin embargo y a pesar de que las funciones del virrey eran amplísimas en un principio, éstas se fueron limitando a medi-

(91) Miranda Basurto, Angel. La evolución de México. 27a. ed. Editorial Herrero, México, 1979. p.14.

(92) Moreno, Daniel. Derecho constitucional mexicano. 2a. ed. Editorial PAX-México. México, 1981. p.27.

da que iba transcurriendo el tiempo y junto con los juicios de residencia y la visita de funcionarios españoles se ejercía una especie de control político. Estos visitadores eran designados por la corona con una autoridad -- por encima del propio virrey ya que podían suspender a -- los funcionarios que encontraban culpables de cometer -- abusos.

Abajo de los Audiencias y el virrey se encontraban los gobernadores que tenían a su cargo la administración de los pueblos y provincias en asuntos exclusivamente militares y económicos.

Dentro de las instituciones jurídicas de la Nueva España, además de las Reales Audiencias, estaban los Tribunales Colegiados de Apelación y Súplica encargados de fiscalizar los actos de los virreyes y gobernadores; así mismo estaban los ayuntamientos --integrado por un alcalde y varios concejales-- para la administración de los intereses de un municipio. Estos fueron importantes dentro del sistema de gobierno en virtud de que lograban contener -- las exageradas pretensiones de algunos señores privilegiados, a la vez que se canalizaban los intereses regionales puesto que los regidores se erigían en jueces de -- lo civil y penal dentro de su jurisdicción. Sin embargo, los ayuntamientos o consejo municipal (denominado así -- por Daniel Moreno), como sistema democrático no perduró

mucho ya que, si en un principio fue una institución democrática, después se convirtió en autocrática, debido a que dichos nuestros pasaron a ser parte del patrimonio de las familias ricas de tal modo que los intereses particulares de los regidores no coincidían con los de sus representados.

Todo esto era la administración existente dentro de la Colonia, pero también desde la metrópoli existían disoluciones como la Casa de Contratación de Sevilla (fundada en 1503), considerado como el primer organismo creado para el gobierno de las nuevas tierras descubiertas con finalidades tanto comerciales como políticas y entre sus atribuciones estaba lo concerniente a la emigración, exploraciones geográficas y jurisdicción criminal; dependían directamente del rey y posteriormente fue sometida al Consejo de Indias (93).

El Real y Supremo Consejo de Indias fue el órgano máximo del rey para el gobierno de América, con funciones -- en materia tanto legislativa, administración de justicia como para nombrar a los virreyes, obispos y oidores: -- atendían la defensa militar de las costas, controlaban -- el comercio y la real hacienda. Asimismo, las leyes, ordenamientos y cédulas reales emitidas por el mismo fueron reunidas en un código denominado "reconilación de -- las leyes de Indias".

(93) Moreno, Daniel. Op.cit. n.29

También se creó el Rego Patronato Indiano para atender asuntos de carácter eclesiástico en las colonias, aunque hay que señalar que a través de dicha institución, la monarquía influyó en el nombramiento de los altos funcionarios eclesiásticos.

Para fines del siglo XVIII, el rey Carlos III, efectuó reformas político-administrativas que sólo acentuó más la división social de la colonia ya que la división del poder, que dió origen al movimiento de independencia, estaba repartido de la siguiente manera: los españoles tenían los cargos más privilegiados e importantes dentro del gobierno, ejército e iglesia; le seguían en importancia la aristocracia criolla (hijos de españoles nacidos en la colonia) quienes eran dueños de haciendas y minas, era el sector más ilustrado; en tercer lugar, pero con un beneficio más cultural que político, estaban algunos criollos y blancos comunes y corrientes que más tarde se convertirían en la clase media (94).

### C).- México independiente.

Al término del movimiento de independencia, la situación económica, política y social de México no era muy favorable, pues la propiedad continuaba en manos del clero y los peninsulares, el comercio con España había -

(94) Cosío Villedas, Daniel y otros. Historia única de México. 3a. reimposición. Editorial El Colegio de México. México, 1977. p. 78.

desaparecido con nefastas consecuencias para la industria; socialmente la situación no había variado mucho -- con la que prevaleció en la colonia, pues la única diferencia era que los criollos ostentaban el poder en ese momento; política y jurídicamente, desde que se proclamó la independencia hasta la promulgación de la constitución de 1917, e inclusive diecisiete años después, el país estuvo sumido en constantes conflictos internos, en una lucha por el poder y ensayando diversas formas de gobierno que iban desde establecer un imperio, pasando por un gobierno centralizado, hasta un sistema representativo popular. Es decir, durante todo ese tiempo de inestabilidad política se promulgaron diversas constituciones con tendencias de todos los tipos, mientras que los golpes y contragolpes por el poder estaban a la orden del día, siendo el golpe militar con promulgación de planes, decretos y bases, los medios más idóneos para derrocar un gobierno y tomar el poder, ocasionando con esto la inexistencia de centros de autoridad claros. Ejemplos de lo anterior lo constituyen las numerosas instituciones y leyes que se promulgaron para legalizar la ascensión al poder de los diversos grupos conflictivos, siendo el medio más adecuado la promulgación de constituciones hasta llegar a la actualmente vigente, de las que creo convenientemente el siguiente comentario.

CONSTITUCION DE APATZINGAN (1814).

Fué promulgada el 22 de octubre de 1814 bajo el título de "Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana", tenía la característica de ser breve, puesto que sólo constaba de dos títulos: "I.- Principios o elementos constitucionales. II.- Forma de gobierno", y provisional como lo señalaba su artículo 237 que preceptuaba dicha circunstancia y brevia la convocatoria de una asamblea representativa que redactara el documento definitivo (95); asimismo, esta constitución, más que un código que organizara la vida política del país, fue un conjunto de principios generales que revelan las tendencias democráticas del movimiento independentista de aquella época, sin embargo careció de vigencia práctica porque las mismas circunstancias lo invalidaron ya que al año de su promulgación y aunque fueron designados los tres poderes, Morelos fue capturado y al mes siguiente se disolvió el resto de los tres poderes (96).

Se puede decir que este documento es el primero que le da un carácter legal al movimiento independiente y una personalidad jurídica a la nación.

El art.12 de dicho documento señalaba la existencia de tres poderes denominados legislativo, ejecutivo y judicial, regulados por el título II del mismo documento que

(95) Moreno, Daniel. Op.cit. p.74.

(96) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. 1808-1985. 12a. ed. Editorial Porrúa. México, 1985. p.26.

organizaba todo lo referente a la forma de gobierno. El nombre dado a cada uno de los tres poderes antes mencionados son "supremo congreso mexicano -considerando al -- pueblo como el representante de la soberanía-, supremo gobierno -integrado por tres individuos-, y supremo tribunal de justicia -integrado por cinco individuos--"(97).

#### CONSTITUCION DE CADIZ (1812-1824).

Es necesario aludir a este documento debido a la influencia que tuvo en el constitucionalismo mexicano en virtud de la participación en la Asamblea, para su promulgación, de representantes mexicanos y cuyas discusiones y decretos fueron conocidos en la Nueva España con lógica influencia.

Dicha constitución fue jurada en marzo de 1812 y en la Nueva España en setiembre del mismo año, sin embargo -- fue suspendida por el virrey para ser reestablecida al año siguiente en relación a las elecciones de los diputados que asistirían a las Cortes de España.

En términos generales, la organización política de España, posesiones de ultramar e islas adyacentes era la siguiente: para el gobierno interior de los pueblos estaban los ayuntamientos integrados por alcalde, regidores, procurador síndico y presidido por el jefe político ---- (art. 309) y cuyo nombramiento se hacía a través de elec

(97) Ferrn Ramírez, Felipe. Op.cit. n.33, 36, 45 y 50.

ciones: las diputaciones provinciales eran las encargadas de vigilar el buen funcionamiento de los ayuntamientos (art.323) cuyo gobierno político residía en un jefe superior nombrado por el rey (art.324), los integrantes de estas diputaciones eran elegidos por los electores de partido (art.328) (98).

En cuanto a España, existía una monarquía moderada hereditaria (art.14) y el rey tenía la facultad, junto con las Cortes, de hacer las leyes y exclusivamente él hacer las ejecutar (art.170), expedir los reglamentos y decretos necesarios para la ejecución de las leyes, nombrar o los magistrados de los tribunales civiles y criminales (art.171, primera y cuarta). Por su parte, las Cortes eran la reunión de los diputados representantes de la nación elegidos mediante juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (art.34), entre sus atribuciones estaban el recibir el juramento del rey, resolver los conflictos que se presentaran en relación a la orden de sucesión en la corona (art.131). Existía un Consejo de Estado (art.231) cuya finalidad era asesorar al rey en asuntos graves gubernativos.

#### CONSTITUCIÓN DE 1824.

Fue aprobada por el Segundo Congreso Constituyente con una vigencia hasta 1835 y como no podía ser revocada

(98) Manu Hernández, Felipe. Op.cit. p.97.

sino hasta 1830, por disposiciones de ella misma, las re formas propuestas se reservaban para aquél año, pero ni esas ni las posteriores fueron aprobadas por el Congreso de tal modo que permaneció sin alterarse hasta su abrogación.(99).

Esta constitución comprendía ocho títulos, establecía una forma de gobierno republicano, representativo, monar- lar y federal (art.4); una división del poder federal, -- para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial\_ (art.6). El primero se depositaba en un congreso general integrado por dos cámaras: diputados y senadores (art. - 7). Los primeros era: elegidos por los ciudadanos de los estados y los segundos elegidos por mayoría absoluta de\_ votos en sus legislaturas (arts.8,9 y 25).

El poder ejecutivo se depositaba en un individuo denomi- nado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en un\_ vicepresidente para el caso de imposibilidad física o mo- ral del primero quien asumía todas las responsabilidades de acuerdo con los arts.74 y 75 de la constitución.

El poder judicial residía en una Corte Suprema de Justi- cia, tribunales de circuito y juzgados de distrito (art. 123). Estaba integrada por once ministros y un fiscal -- elegidos por mayoría absoluta de votos en las legislatu- ras estatales para después ser calificadas en la Cámara\_ de diputados (arts.124,127 y sirs.). Los integrantes de\_

los tribunales de circuito y juzgados de distrito eran nombrados por el ejecutivo de una terna que le presentaba la Suprema Corte (arts.140 y 143).

#### CONSTITUCION DE 1836.

Es conocida también como "Constitución de las Siete Leyes" ya que se dividía en siete estatutos y se caracterizó por cambiar el sistema federal existente por un régimen de centralización gubernamental y administrativa, asimismo introdujo una nueva institución denominada "Supremo poder conservador" considerado por la Asamblea como "el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones" (100).

En términos generales- el sistema jurídico-político de aquella época tenía como base organizativa a las "Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1834", pero de manera más concreta se detallaba dicha organización en la constitución de 1836 que señalaba entre otras cosas: el supremo poder conservador se depositaba en cinco individuos electos por el senado o consejo de gobierno y posteriormente a la elección hecha en cada una de las juntas departamentales por pluralidad absoluta de votos (arts.1 y 3). El -

titular del poder legislativo lo era un Congreso General integrado por una cámara de diputados y otra de senadores, electos los primeros por la población dividida en departamentos y los segundos de tres listas hechas por la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la suprema corte de justicia (arts. 2 y 5). El poder ejecutivo se depositaba en un "supremo magistrado" denominado Presidente de la República, electo por el presidente saliente en junta del consejo y ministros, el senado y la alta corte de justicia (arts. 1 y 2). El poder judicial estaba regulado por el quinto estatuto y se ejercía por medio de una Suprema Corte de Justicia, tribunales superiores de los departamentos y juzgados de primera instancia (art. 1).

La vigencia de esta ley fue corta pues apenas estas en vigor comenzaron las presiones por parte de los liberales, quienes mediante las "Bases de Tacubaya" cesaron en sus funciones por voluntad de la nación, los poderes llamados supremos que establecía la carta de 1836" (101).

#### CONSTITUCIÓN DE 1843.

Conocida como "Bases Orgánicas" tuvo una vigencia de tres años ya que establecía un régimen centralista como la anterior pero suprimió el "poder conservador" y con

(101) Moreno, Daniel. Op.cit. p.140.

servó la existencia de los departamentos divididos en -- distritos, partidos y municipalidades (art.4).

El poder legislativo se ejercía mediante un congreso general formado de dos cámaras: diputados -elejidos por -- los departamentos- y senadores - electos 2/3 partes de - sus miembros por las asambleas departamentales y 1/3 por la cámara de diputados, el presidente de la República y la corte suprema (arts.25,31 y 32). El ejecutivo se depositaba en un presidente de la República, considerado co- jefe de la administración general de la República, con - amplias facultades y cinco años en sus funciones (arts. 85,86). El poder judicial se depositaba en una suprema - corte de justicia integrada por 11 ministros y un fis--- cal, en tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos y demás que establecía la ley (art.115).

Una novedad que fue integrada a esta constitución fue el título que regulaba todo lo concerniente a las elec-- ciones llamado "poder electoral". La población estaba dividida en secciones de 500 habitantes para la celebra--- ción de juntas primarias, quienes a su vez nombraban a - los secundarios que formarían el colegio electoral del - departamento, que se encargaba de la elección de los di- putados al congreso y de los vocales de las asambleas de departamentales (arts.147,148 y 149). También regulaba las elecciones presidenciales, las vacantes de la suprema --

corte, la elección de los senadores, los gobernadores de los departamentos, etc. (arts.166,167,169 y 170)(102).

#### CONSTITUCION DE 1847.

El federalismo se restableció a través de la llamada "Acta de reformas" que puso nuevamente en vigencia la constitución de 1824 pero reformada, es decir, era la -- constitución de 1847. Así, "el acta constitutiva y la -- constitución federal sancionada el 31 de enero y 24 de octubre de 1824 forman la única constitución política de la República" (103), a la vez que se establecía la reu-- nión de un congreso distinto al existente e integrado -- por representantes electos popularmente de acuerdo con las leyes electorales de 1824 a fin de organizar un go-- bierno acorde con la voluntad popular. Por lo que las -- asambleas departamentales se suprimieron y los departamentos sustituidos por estados (art.6), se estableció co-- mo derecho de los ciudadanos el votar en elecciones popu-- lares y se conservó el voto indirecto (art.2): La cámara de senadores estaba integrada por un senador elegido por cada estado y otro a propuestas del senado, de la suprema corte y de la cámara de diputados (art.3); se suprimió el cargo de vicepresidente (art.15) y al poder judicial se le reservó la organización de los juzgados de -- primera y segunda instancia.

(102) Tena Ramírez, Felipe. Op.cit. p.430.

(103) Moreno, Daniel. Op.cit. p.144.

CONSTITUCION DE 1857.

Mediante el "Plan de Ayutla" (1854) proclamado por nacionales y liberales, deja de tener vigencia la constitución de 1847 y se convoca a un congreso a fin de darle al país una ley fundamental que pusiera fin a la constante anarquía en que se encontraba sumido desde su independencia; esto fue posible hasta 1857, año en que fue aprobada una constitución radicalmente laica y anticlerical ya que era democrática, liberal e individualista. Estableció las bases jurídico-políticas del estado mexicano (art.39) al organizar al país en una república representativa federal (art.40), compuesta de 23 estados libres y soberanos en su régimen interior y un territorio (arts. 42,43), todos unidos en una federación; el poder público se dividía en legislativo, ejecutivo y judicial para su ejercicio.

El poder legislativo se depositaba en un congreso de -- una sóla cámara: de diputados, pues la de senadores se suprimió (arts.51,53 y 54). La elección de diputados era de manera indirecta por escrutinio secreto y durante su receso funcionaba una diputación permanente (art.73).

El poder ejecutivo lo desempeñaba un presidente de la república asistido por cinco secretarios de estado y cuya elección del primero era de manera directa por escru-

tinio secreto (arts. 75, 76 y 86), sus faltas, temporales o absolutas, eran cubiertas por el presidente de la suprema corte en tanto se nombrara uno nuevo (art. 79).

El poder judicial se encomendó a una suprema corte de justicia formada por 11 ministros propietarios, 4 suplentes, un fiscal y un procurador general, todos ellos electos en forma indirecta (art. 92).

Esta constitución estuvo vigente cerca de sesenta años, pero no significa que haya habido paz en esa época sino que fue reformada cada vez que alguna facción llegaba al poder y de acuerdo a sus intereses.

#### D).- Época contemporánea.

La CONSTITUCION DE 1917 fue promulgada en 1917 y la que actualmente rige al país. Incluye principios avanzados -para la época de su promulgación- de reforma social ya que elevó a rango constitucional problemas de carácter social como lo era el de la clase trabajadora tanto del campo como de la ciudad.

En la actualidad esta carta magna ha sufrido una serie de reformas necesarias conforme a las necesidades del presente, pero desde sus inicios, en cuanto a la organización jurídico-política del país conserva las siguientes características:

La nación es una república representativa, democrática y federal, formada por estados libres y soberanos en su régimen interior pero unidos en una federación. La soberanía se ejerce por medio de los poderes de la unión y por los estados en sus regímenes interiores. El supremo poder se ejerce a través del legislativo, ejecutivo y judicial, sin poder reunirse dos o más poderes en una sola persona, ni el legislativo en un sólo individuo con excepción de las facultades extraordinarias que posee el ejecutivo en base al art.29 de la misma ley (arts.40, 41 y 49).

El poder legislativo se deposita en un congreso general formado por la cámara de senadores y de diputados. La primera integrada por dos miembros de cada estado y dos por el Distrito Federal electos por votación directa cada tres años (104) y la segunda se integra con representantes elegidos cada tres años por todos los ciudadanos (arts. 50 y 51) sin poder ser reelectos para el período inmediato (art.59), cada cámara califica la elección de sus miembros (art.60) y funciona una Comisión Permanente durante el receso del Congreso (art.78).

El ejecutivo se ejerce por un presidente electo de forma directa conforme a la ley electoral (arts.80 y 81). La duración en el cargo era inicialmente de cuatro años.

(104) Originalmente eran seis años.

pero por reformas publicadas en el D.O.F. de 24 de enero de 1928, se extendió a seis años sin posibilidad de --- reelección en ningún tiempo (arts.80,81 y 83) y para el despacho de los asuntos administrativos concernientes a la Federación, cuenta con el número de secretarios de estado, jefes de departamentos administrativos y directores, gerentes o su equivalente de las demás entidades paraestatales que establece el Congreso mediante las leyes respectivas (art.90), tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. de 29 de diciembre de 1976) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (D.O.F. de 14 de mayo de 1986), entre las más importantes.

El poder judicial se deposita en una suprema corte de justicia, tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de distrito (art.94). Los miembros de la suprema corte anteriormente eran elegidos por el Congreso de la --- Unión en funciones de colegio electoral, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero en nuestros días estos nombramientos los hace el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores -- (art.96) (105). Los magistrados de circuito y jueces de distrito son nombrados por la suprema corte y sólo pueden ser removidos de su cargo en los términos del Título

(105) Reforma publicada en el D.O.F. de fecha 20 de agosto de 1978.

Cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos" (art.97).

En cuanto a la organización jurídico-política de cada entidad federativa, ésta se encuentra regulada por el art.115 const. que establece la forma de gobierno estatal republicano, representativo y popular. La base de su división territorial y organización administrativa es el municipio libre, el cual se ejerce mediante un ayuntamiento de elección popular directa y sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. El ejecutivo estatal lo ejerce el gobernador de la entidad federativa durante seis años (art.115, frac.I y III, párrafo 3o.). Cabe aclarar que este precepto fue reformado por el D.O.F. de 8 de enero de 1943, pues el texto original disponía una duración de cuatro años.

## 2.- Legislación actual.

### A).- Fundamento constitucional.

Como ya lo comenté, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, fue expedida el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1o. de mayo del mismo año. Como todas las constituciones contemporáneas, siguió los lineamientos clásicos de las doctrinas políti

cas pues consta de dos partes: dogmática y orgánica. Esta ley suprema estableció, dentro de sus preceptos, innovaciones que con el tiempo ha sido llamado "constitucionalismo social" (106).

La parte dogmática establece libertades y derechos en un capítulo denominado "garantías individuales"; estos derechos individuales están limitados parcialmente por la acción del Estado -cuya finalidad es la defensa de la comunidad y el respeto de la sociedad- pero también establece un sistema de limitaciones a la acción del poder.

La parte orgánica comprende la organización de los poderes públicos con sus respectivas competencias, la idea de la soberanía nacional y la forma de gobierno, así como un capítulo relativo a las partes integrantes de la Federación. Esta parte orgánica es la base del sistema político ya que las características de éste último se encuentran íntimamente ligadas al concepto de constitución considerado como "la forma o sistema de gobierno que atiende a adotar cada estado para el acto o decreto fundamental en que están determinados los derechos políticos de una nación, la forma de su gobierno, la organización de los poderes públicos de que ésta se compone ..." (107); esto significa que la constitución establece las bases del sistema político del país que rige, su orden

(106) Moreno, Daniel. Panorama del derecho mexicano. Síntesis del derecho constitucional. 1a. ed. Editorial UNAM. - México, 1965. p. 15.

(107) Lozano, Antonio de J. Op.cit. p. 392.

jurídico, la determinación de su estructura jurídica y política, las principales funciones de los poderes públicos, el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad, entre otras.

Es importante señalar que la constitución va cambiando o reformándose de acuerdo a las necesidades que se presentan en el país al que rige, como es el caso de México, en donde se observa que la constitución actual ha sufrido una serie de reformas originando que las relaciones de poder y aplicabilidad de las normas no sean iguales en todo tiempo. De acuerdo con el número de artículos modificados y sin tomar en cuenta las veces que éstos han sido reformados, el área afectada abarca más del 41% del articulado total.

Esperando que no se considere reiterativo, sino mas bien por la importancia del tema, me refiero en seguida en forma más concreta a la organización del sistema político emanado de nuestra constitución y que respecto al régimen de gobierno encuentra su fundamento constitucional en el art. 40, que lo describe como una república representativa, democrática y federal: esto es, México es un estado soberano, integrado por entidades federativas (libres y autónomas en su régimen interior pero unidas por un pacto federal), en donde gobiernan varios para beneficio del pueblo (democracia) que los elige (repre-

sentativa). Mientras que el art. 41 establece el modo de cómo el pueblo ejerce dicha soberanía: la Federación lo hace a través de los Poderes de la Unión y las entidades federativas por medio de los poderes locales. El art. 49 indica que este poder público o de la Federación "se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"; esto significa que no se está hablando de una tajante división de poderes sino de una colaboración, -- distribución de funciones o competencias coordinadas entre sí que tienen como función un eficaz cumplimiento de las funciones del Poder Federal, prueba de esto lo es el presidencialismo (L, E, J) y el parlamentarismo (sus funciones están coordinadas e interrelacionadas).

El poder legislativo, ejecutivo y judicial son tres funciones o manifestaciones, formas de ejercicio del poder del estado soberano. Técnicamente el poder legislativo debe ser primero ya que es en el Congreso donde está representada la voluntad popular y el que crea las leyes sobre las que el ejecutivo gobierna.

El Congreso General se integra con una cámara de diputados y otra de senadores (art. 50)(108), compuesta la primera por representantes de la nación electos cada tres años y la segunda con dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa (arts. 51 y 56).

(108) Los artículos que se mencionan en este inciso del capítulo en estudio se refieren a la constitución política y cuando se haga mención del artículo de otra ley, se mencionará el respectivo.

El ejercicio del poder ejecutivo es a través de un individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", electo de manera directa para un período de seis años y sin posibilidad de reelección (arts.80 y 83).

El poder judicial actúa mediante la Suprema Corte de Justicia, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito (art.94).

El párrafo segundo del art.49 señala la imposibilidad de "reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo...", a este respecto Ramón Palacio Vargas dice que "... los países democráticos y federales, con la tripartición de poderes asignan a cada uno funciones que tienen la doble finalidad de mantener a cada órgano dentro de cierta órbita...cada vez que haya cesión de un poder a otro se produce inevitablemente la supresión o menoscabo de los derechos socio-individuales, o bien, la anarquía" (109).

De todo lo anterior se deduce la necesidad de distinguir los ámbitos de competencia del poder público federal de los ámbitos locales o estatales y entre sí. Se considera a la distribución de competencias como la esencia del federalismo y el mecanismo por el cual las entidades federativas se reservan ciertas atribuciones ya que poseen naturaleza jurídica y política propia para --

darse su constitución -siempre que no contravenga a la -federal-, nombrar sus órganos de gobierno, estructurar -su administración pública e intervenir en las decisiones que afecten a la Federación a través de sus representantes en la Cámara de Senadores.

La doctrina moderna ha establecido tres formas de distribución de competencias entre la Federación y los miembros de la misma de acuerdo con su constitución (110):

a) Enumerar detalladamente las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas.

b) Enumerar las atribuciones del poder central y las no mencionadas corresponden a las entidades federativas.

c) Señalar las atribuciones de las entidades federativas y las no mencionadas corresponden a la Federación.

Por su parte, Mario de la Cueva señala la existencia de dos criterios (111):

a) El sistema norteamericano, en el que corresponde la competencia originaria a los estados miembros y la delegada a la Federación, siempre que la constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la Federación, sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los estados miembros, o bien, se concede determinada facultad al poder central que sea incompatible en su realización por alguna entidad federativa.

(110) Marquet Guerrero, Antonio. La estructura constitucional del estado mexicano. 4a.ed. Editorial PAC. México-co, 1989. p.247.

(111) De la Cueva, Mario. Apuntes de derecho constitucional. (apuntes mimeografiados). México, 1975. s/No.p.

b) El sistema canadiense, en el que las atribuciones no delegadas expresamente a los estados miembros se entienden como reservadas a la Federación.

En este sentido, México sigue el sistema norteamericano cuando en su art. 124 señala que "las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados", sirviendo de base para determinar que entre la Federación y las entidades federativas existen:

1) Facultades explícitas: aquéllas que están expresamente señaladas en la constitución, como lo es el art. 90 que enumera en 20 fracciones las facultades y obligaciones del presidente, el art. 76 describe las facultades del senado, el art. 73 señala las facultades del congreso y el art. 74 se refiere a las facultades exclusivas de la cámara de diputados.

2) Facultades implícitas: son las que no están señaladas en la constitución pero se entienden reservadas a los poderes federales con fundamento en el art. 73, frac. XXX que señala: "... para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión".

3) Facultades concurrentes o coincidentes: son las que ejerce conjuntamente la Federación y las entidades federa-

rativas en virtud de que los estados pueden legislar en ciertas materias coincidiendo con el Congreso General, - tal como lo establece el último párrafo del art.117 que dice: "... el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictarán desde luego, leyes encaminadas a -- combatir el alcoholismo".

Pero para que exista una verdadera distribución de competencias es necesario hablar de controles constitucionales, esto es, ya se dijo que el poder es uno y para su ejercicio sólo se da una separación de funciones, mientras que su institucionalización se debe, no a la conveniencia de atender el beneficio de quienes lo detentan, sino de aquéllos a cuyo nombre se ejerce. Por lo que la preocupación social fundamental es la búsqueda de fórmulas que hagan al poder eficaz y a sus destinatarios libres, de ahí que se hable de un reparto funcional de atribuciones y no de un poder que se sene o divida y para evitar una centralización o beneficio del mismo, el constitucionalismo se basa en un sistema de "cesos y contrapesos" que se dan tanto dentro como fuera del poder, conocidos comúnmente como "controles constitucionales" - (112).

Son controles dentro de la constitución:

**CONTROLES HORIZONTALES:** compuestos por los controles intragónicos e intergónicos en virtud de que operan --

(112) Valadés, Diego. El sistema político mexicano. Anuario Jurídico VII-1980. 1a.ed. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1980. n.261.

dentro del aparato estatal con un movimiento lateral y al mismo nivel que el aparato organizador.

Se consideran dentro de los controles intraorgánicos al art.52 que establece el hecho de que tanto los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República deben estar firmados por el secretario de estado o jefe de departamento administrativo; el art. 50 señala la integración del Congreso por dos cámaras: diputados y senadores, las cuales sirven de control interno a dicho poder y el art.72 establece que todo proyecto de ley que no sea exclusivo de alguna de las cámaras debe ser discutido sucesivamente en ambas. Dentro del órgano jurisdiccional también se observa un control entre sus miembros, pues, con las excepciones expresamente señaladas por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, existe la posibilidad de que un órgano jurisdiccional, en cuanto a sus decisiones, sean revisadas -- por un superior jerárquico, tal y como lo establece los arts.37,frac.IV y 44,frac.I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Esto, para tener un control más efectivo en relación a los actos de dichas autoridades y garantizar la idoneidad de las funciones judiciales.

Por otra parte, son controles interorgánicos las relaciones que se dan entre los poderes legislativo, ejecutivo

vo y judicial, o entre dos de ellos nada más. Esto se observa en el art. 72, incisos "b" y "c" en relación a las facultades que posee el presidente de la República de vetar los proyectos aprobados por el Congreso; el art. 66 le otorga al presidente la facultad de resolver, cuando no hay acuerdo entre las Cámaras, el poner fin al período de sesiones antes del término establecido por ley; el art. 39, frac. XVII obliga al presidente a someter el nombramiento y solicitudes de licencias o renuncia de los ministros de la Suprema Corte a la aprobación de la Cámara de senadores o de la Comisión Permanente.

CONTROLES VERTICALES: se integra con las relaciones que se dan entre los órganos federales y los locales (113). Tal es el caso del art. 70, frac. V que faculta al senado a declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado; el art. 73, frac. VII faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto; el art. 71 faculta a los estados para enviar al Congreso iniciativas de ley o decretos; el art. 135 permite la intervención de las legislaturas estatales en el gobierno federal al requerírsele su aprobación para efectuar reformas a la máxima ley del país.

También son controles constitucionales las relaciones -

(113) Loewenstein, Karl. Op.cit. p.356.

que se dan entre los destinatarios del poder y quienes lo ejercen. Es decir, son derechos de los gobernados y pueden ser (114):

a) Libertades públicas tales como el derecho de expresión, la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, el derecho de petición y la obligación por parte del Estado de contestar oportunamente al peticionario, el derecho de asociación que permite la reunión de personas para un objeto lícito (arts. 6,7,8 y 9).

b) Las garantías constitucionales que comprenden las garantías individuales de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica (arts. 4,5,6,7,9,11,12,13,20,24,27 párrafo primero,28,8,16,17,19 y 21), así como las garantías sociales como el derecho del trabajo (art.123) y el trabajo mismo.

En otro orden de ideas y en relación a las entidades federativas, éstas se caracterizan por ser autónomas, con personalidad jurídica y política propia ya que pueden tomar decisiones independientes del centro. Poseen autonomía constitucional porque se da su propia constitución que no contravenga los lineamientos de la federal-, política porque cada entidad tiene sus poderes locales, gubernativa porque cada estado estructura su administración pública y administrativa porque puede intervenir en

(114) Valdés, Diego. Op.cit. n.259.

las decisiones que afecten a la Federación (arts. 41, 116, párrafo 1o. y 115); de ahí que se diga que la estructura política estatal es idéntica a la de la Federación.

El titular del ejecutivo lo es el gobernador, electo directamente y popularmente para un período de seis años sin posibilidad de reelección; el titular del legislativo es un congreso local formado por un número determinado de diputados y el poder judicial estatal tiene como titular a un tribunal superior de justicia estatal integrado por el número de magistrados que su ley señale.

La base de la división territorial y organización política-administrativa se encuentra en el municipio libre (art. 115), considerado éste como una circunscripción política y territorial cuyo órgano de gobierno es el ayuntamiento. Se puede decir que son "estructuras evidentemente política-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en la que los administrados, pueden intervenir en la designación de los órganos de gobierno local, a través del ejercicio del voto popular" (115); poseen autonomía política, porque no intervienen las entidades federativas en la estructuración del municipio y las personas integrantes del gobierno, -- presidente municipal, regidores y síndicos, son electos directamente y popularmente, sin reelección para el período inmediato; administrativa, porque se da una función de--

(115) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. 2a. ed. Editorial Porrúa, S. A. México, 10<sup>o</sup> 1976.

terminada a cada órgano; y hacendaria, porque poseen personalidad jurídica propia.

B).- Código Federal Electoral (116).

Tiene como finalidad "el reglamentar los artículos constitucionales relativos a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, a la organización, función, derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales y a la elección ordinaria y extraordinaria de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación" (art.1 C.F.E.)(117).

De ahí que el sistema electoral -entendido éste como el conjunto de normas, instituciones y prácticas que determinan la relación entre la expresión de la voluntad popular y la creación de los órganos del Estado que representan (118)- encuentra su fundamento en los art. 39 (que establece la residencia de la soberanía nacional en el pueblo y la dimensión de él de todo poder público) y 41 (el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes

(116) Publicado en el D.O.F. de 12 de febrero de 1957.

(117) Mediante el art.2o.transitorio del Código Federal Electoral "queda derogada desde esa fecha, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 28 de diciembre de 1977, y sus reformas y derogadas las demás disposiciones que se opongan al presente Código".

(118) Andrade Sánchez, Eduardo. Op.cit. n.162.

de la Unión, cuyos representantes son electos mediante disposiciones reglamentadas por el Código Federal Electoral).

Por otra parte, el art. 35, frac. I de la misma ley señala que el votar en las elecciones populares es una prerrogativa del ciudadano y el art. 36, frac. III lo concierne como una obligación ciudadana, es decir, se da un concepto doble de sufragio: como derecho-obligación y el cual deriva del doble concepto de la soberanía: nacional y popular (arts. 39 y 41, párrafo 10. const.). Es nacional porque la soberanía se ejerce por medio de los representantes de la nación y popular porque el ejercicio del voto es un derecho de cada ciudadano a participar en la integración de la voluntad general.

En este sentido, es importante el papel que desempeñan los partidos políticos, considerados como entidades de interés público con la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a los intereses de la representación nacional y, como órganos de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, en base a la ideología que postula cada partido, por medio del sufragio libre y secreto, pero sin olvidar que es la ley quien determina su forma de intervención dentro del proceso electoral (arts. 41 const. y 24 C.F.E.).

En cuanto a las disposiciones que regulan el procedimiento para la obtención del registro de los partidos políticos, el art. 29 del C.F.E. señala que para que una organización pueda constituirse como partido político debe formular una declaración de principios, un programa de acción en relación a sus principios y los estatutos que regirán sus actividades, así como contar con un número determinado de afiliados tanto en las entidades federativas, en los distritos electorales uninominales como un número total de afiliados en el país no menor de 50,000 habitantes, haber celebrado en cada una de las entidades federativas o distritos electorales una asamblea en presencia de una autoridad, así como una asamblea constitutiva, las cuales serán certificadas por la autoridad.

Una vez satisfechos estos requisitos, presentarán una solicitud ante la Comisión Federal Electoral acompañada de las constancias necesarias que acrediten el cumplimiento de lo anterior (art. 35 C.F.E.) a fin de ser examinados para que en un plazo de 120 días naturales la comisión resuelva. Y para completar el sistema de los partidos políticos, el art. 69 del C.F.E. admite la agrupación de los ciudadanos en asociaciones políticas nacionales a fin de contribuir a la discusión política e ideológica y en la participación política de los asuntos públicos.

Dichas asociaciones poseen personalidad jurídica propia y pueden participar en elecciones federales si han obtenido su registro con por lo menos seis meses de anticipación al día de la elección y previo convenio de incorporación celebrado con un partido político nacional registrado.

En cuanto al proceso electoral en sí mismo, éste se inicia en el mes de octubre del año anterior a las elecciones ordinarias y concluye en el mes de octubre del año de las elecciones federales (art. 158 C.F.E.) comprendiendo tres etapas:

1a.) Preparatoria de la elección: dentro de ésta se exhiben y entregan a los organismos electorales y partidos políticos las listas nominales básicas y complementarias para las observaciones que les hagan; la revisión de la demarcación de los 300 distritos uninominales; la determinación del ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales; el registro de candidatos, de convenios de incorporación, coalición y fusión celebrados por los partidos y la preparación, distribución y entrega de los documentos electorales aprobados (art.159 C.F.E.).

2a.) De la jornada electoral: comprende los actos, tareas y actividades de los organismos electorales, los partidos y asociaciones políticas y los ciudadanos en re

neral, desde la instalación de las casillas hasta la ---  
clausura (art.160 C.F.E.).

3a.) La posterior a la elección: comprende la recepc---  
ción de los paquetes electorales, la información prelimi  
nar de los resultados, la realización de los cómputos --  
distritales, la remisión de los paquetes electorales al  
órgano correspondiente, según la elección de que se trate  
en cuanto a los comités distritales se refiere.

Cabe señalar que la preparación, desarrollo y vigilan---  
cia de las elecciones, por ser una función de orden nù--  
blico, le corresponde al gobierno federal a través de la  
Comisión Federal Electoral (art.162 C.F.E.), considerado  
éste como el órgano rector del proceso en todo el terri-  
torio nacional e integrada por una comisión del Poder --  
Ejecutivo, quien es el Secretario de Gobernación, que ag-  
túa como presidente, dos comisiones del Poder Legislati-  
vo, un comisionado de cada partido político nacional y -  
un notario público que funge como secretario (119). Esta  
Comisión Federal Electoral es un organismo autónomo, per-  
manente, con personalidad jurídica propia, cuya finali-  
dad es garantizar el cumplimiento de las normas regulado-  
ras de la organización política de los ciudadanos y vigi  
lar el buen desarrollo del proceso electoral (art.164 C.  
F.E.). "Corresponde a las autoridades federales, estatales  
les, municipales y a la Comisión Federal Electoral, co-

(119) Méndez Sánchez, Eduardo. Op.cit. p.183.

misiones electorales locales, comités distritales electorales y mesas de casilla, en su ámbito de competencia, - vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales (art.3 C.F.E.).

Como complemento para el buen desarrollo del proceso electoral, el electorado también cuenta con los medios de impugnación necesarios para rebatir el resultado de las elecciones o para lograr la revocación o modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales en caso de considerar la posibilidad de un fraude electoral. A este respecto, el art. 313 del C.F.E. establece como recursos para la etapa preparatoria de las elecciones a la revocación, la revisión y la apelación; para la impugnación de los cómputos distritales y la validez de cualquier elección, está el recurso de quiebra. Para la substanciación de dichos medios se le hará llegar al organismo competente y al Tribunal de lo Contencioso Electoral los documentos y elementos necesarios para su resolución.

C).- Disposiciones complementarias.

El concepto de atribuciones del Estado se encuentra íntimamente relacionado con el de funciones del Estado y

aunque en la práctica se utilicen indistintamente, ambos términos son diferentes. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es decir lo que el Estado puede o debe hacer, mientras que el concepto de funciones se refiere a la forma de la actividad estatal, a la forma del ejercicio de las atribuciones -- (120).

Estas funciones del Estado tienen como antecedentes y - de donde derivan, a la teoría de la división de poderes que expuesta -en un principio- como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un - gobierno de garantías, se ha convertido actualmente en - el principio básico de la organización de las funciones de los estados constitucionalmente modernos y por lo tanto, puede ser vista desde dos puntos de vista:

a) Por las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres -- grupos diversos e independientes unos de otros, esto es, para el ejercicio de la soberanía existe -como ya se dijo anteriormente- el poder legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno con su unidad interna adecuada a las funciones que desempeña.

b) Por la distribución de funciones del Estado entre - los órganos, la separación de poderes impone la distribu

ción de funciones diferentes entre cada uno de los poderes, de tal manera que el poder legislativo tiene atribuida exclusivamente la función legislativa, el poder ejecutivo la función administrativa y el poder judicial la función judicial.

Todo lo anterior significa que para el buen desempeño de las funciones de los poderes del Estado, es necesario la expedición de disposiciones complementarias promulgadas para regular de manera determinada a cada organismo político-jurídico existente en cada una de las funciones del Estado. Dichas disposiciones y de acuerdo a la clasificación de las leyes a las que también algunas veces se les denomina "códigos", en razón a su autoridad formal, son:

Leyes constitucionales: porque derivan de un poder legislativo constituyente (arts. 73, frac. XXX y 135, que establece la forma de adicionar y reformar la constitución).

Leyes ordinarias, comunes o secundarias: que pueden ser leyes orgánicas cuyo rubro deriva de su propio contenido, es decir, leyes expedidas para organizar las funciones y organismos de cada uno de los poderes en que está dividido el supremo poder y con fundamento en el art. 70 señala: "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto...".

Leyes reglamentarias: son disposiciones que se dictan para la ejecución y aplicación de las leyes o decretos dictadas por una persona investida de autoridad en el ejerci

cio de sus funciones y sobre un asunto de su competencia\_ (art. 73, frac. XV, XIX, XXV).

También se consideran disposiciones complementarias, aquí llas que en ejercicio de sus facultades constitucionales, expiden el legislativo (decretos), el ejecutivo (facultad reglamentaria prevista en el art. 89, frac. I de la Constitución, mediante reglamentos, decretos, acuerdos, etc., para mejor proveer en la esfera administrativa) o el judicial -- (jurisprudencia), pero, evidentemente, por no ser materia de este trabajo, su análisis lo dejo pendiente para otra mejor ocasión, concretándome a dar los ejemplos que considero más importantes respecto a las leyes que complementan la regulación del poder político emanado de nuestro máximo ordenamiento.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (121).

Esta ley junto con el "Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" (publicado en el D.O.F. de 20 de marzo de 1934), reglamenta lo concerniente -tal como lo indican sus respectivos rubros- a la organización del Congreso General, de acuerdo con el art. 3 de la mencionada ley orgánica, que se ñala: "El Congreso y las cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establece la Constitución General de la República, esta ley y los reglamentos

que deriven de la misma".

De acuerdo con esta ley orgánica, la organización del Congreso, en cuanto a la elección para su integración, es de la siguiente manera:

La cámara de diputados se integra con 300 diputados electos por votación mayoritaria relativa por el sistema de distritos electorales uninominales y por 100 diputados -- electos por representación proporcional en listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (art. 9).

Antes de la clausura de las sesiones se nombra una comisión instaladora del Colegio Electoral que tiene como funciones las de recibir: las constancias de mayoría de los presuntos diputados, la lista e informe del partido con mayor número de constancias en los distritos uninominales y mayor porcentaje en las circunscripciones plurinominales y entregar las credenciales a los presuntos diputados que ingresarán al Colegio Electoral (art. 15). Presentes en el salón de sesiones, tanto la comisión instaladora como los miembros del colegio electoral, se procede a la constitución formal de éste, para lo cual los presuntos diputados, por voto secreto, eligen al presidente de la mesa directiva del colegio electoral, llegando a su fin el trabajo de la comisión instaladora. El colegio electoral califica las elecciones de los presuntos diputados por medio de tres comisiones (art. 17) y una vez hecho se reúnen para la instalación de la cámara bajo el siguiente procedimiento: el se

cretario del colegio electoral lee la lista de los diputados electos, quienes por voto secreto y mayoría eligen a la mesa directiva de la cámara y el presidente de la mesa directiva declara legalmente la constitución de la Cámara (art.25). Asimismo, dentro de la regulación para la organización de la Cámara de diputados, de acuerdo con el art.24, ésta tiene la función de calificar y efectuar el cómputo total de votos emitidos en todo el país en las elecciones presidenciales de la República y para tal efecto se erige en colegio electoral a fin de declarar presidente al ciudadano que obtuvo la mayoría de votos.

En cuanto a la Cámara de senadores, de acuerdo con la ley orgánica, se integra con dos miembros de cada estado y dos del Distrito Federal, nombrados en elección directa mayoritaria (art.2). Antes de la clausura del último período de sesiones, se nombra una comisión instaladora del Colegio Electoral quien se encarga de calificar la elección de los integrantes que van a sucederles (art.67). Algunas de sus funciones son recibir las declaratorias de las legislaturas estatales, firmar las tarjetas de admisión de los presuntos senadores, instalar el colegio electoral y entre los expedientes de los presuntos senadores.

Para la instalación del colegio se requiere la asistencia de las 2/3 partes de los presuntos senadores quienes mediante voto secreto y por mayoría absoluta eligen a la mesa directiva del colegio electoral (art.69), el cual, -

va a dictaminar mediante dos comisiones para que posteriormente los diputados electos elijan la mesa directiva de la cámara, siendo el presidente de dicha mesa quien hace la declaración formal y legal de la constitución de la Cámara de Senadores (art.75).

#### LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (122).

Esta ley regula todo lo concerniente a la actividad que realiza el Estado por conducto de los órganos que de acuerdo al régimen constitucional forman el poder ejecutivo, es la función administrativa. El órgano administrativo, en virtud de estar íntimamente relacionado con la ley y su aplicación diaria, necesita el auxilio de leyes secundarias, decretos, acuerdos, etc.

Así, la función administrativa encuentra su fundamento en el art.39, frac. I, const. que a la letra dice: "art.39.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

De lo cual se desprende que la Administración Pública - (123) Federal se integra con la Administración Pública -

(122) Publicada en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1976.

(123) Miguel Acosta Romero conceptúa a la Administración Pública como "la parte de los órganos del Estado que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerárquica" (Teoría General del Derecho Administrativo. p.126).

Centralizada y con la Administración Pública Paraestatal de acuerdo con el art.1 de la L.O.A.P.F. La primera de ellas está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; en tanto que la paraestatal se integra con los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

Ambas formas de administración encuentran su regulación jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la recién creada Ley Federal de las Entidades Paraestatales (124) respectivamente; asimismo "cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (art.12 L.O.A.P.F.), mientras que "las relaciones del Ejecutivo Federal o de sus dependencias con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal se sujetarán, en primer término a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias..." (art.10. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

(124) Publicada en el D.O.F. de 14 mayo de 1986.

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION (125).

Es el conjunto de disposiciones legales que regulan todo lo concerniente a la función jurisdiccional que realiza el Estado por conducto de los órganos que forman el poder judicial, es decir, "el Estado, por medio de las -- funciones legislativa y administrativa crea situaciones\_ jurídicas que deben, dentro de la normalidad de la vida\_ social, ser voluntariamente respetadas, pero cuando estas situaciones o los actos que las engendran son motivo de duda, controversia o violación, el Estado interviene\_ para evitar que los particulares lleguen a imponer por - la fuerza su voluntad individual y la función que el Estado realiza al efectuar dicha intervención es la llamada función jurisdiccional" (126).

Esta función, en el ámbito federal se realiza a través\_ de la Suprema Corte de Justicia, de los tribunales colegiados de circuito, tribunales unitarios de circuito y - juzgados de distrito. Los ministros de la Suprema Corte\_ son nombrados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (art. 97 const.) y para un mejor funcionamiento y - organización en el ejercicio de sus funciones, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece sus bases, teniendo como complemento al "Reglamento General\_ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de varias

(125) Publicada en el D.O.F. de 5 de enero de 1943.

(126) Fraga, Gabino. Op.cit. n.46.

de sus dependencias" (127), tal y como lo establece el art.12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fracción XIV que dice: "Excedir los reglamentos interiores de la Suprema Corte de Justicia, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito".

#### EL DISTRITO FEDERAL.

Se menciona por separado al Distrito Federal porque su situación es diferente a la de las demás entidades federativas ya que es la circunscripción territorial en donde se encuentran asentados los "Poderes Federales", - en este sentido, "es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de presiones inmediatas de los estados federados ... a los que debe coordinar y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin intervenir en su esfera política-administrativa" (128).

Se puede decir que es "una entidad federativa porque -- tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno, entendiendo por esta expresión el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas; o como la actividad de estos órganos encaminados a

(127) Publicado en el D.O.F. de 6 de abril de 1923.

(128) Lira, Andrés. La creación del Distrito Federal. Vol. VII de la República Federal Mexicana. Serie ordenada por el D.E.F. México, 1974. p. 60.

realizar ciertos fines, ya sea dentro de un estado o dentro de las partes integrantes del mismo" (129).

Toda la organización jurídico-política del D.F. se encuentra regulada por el art. 73, frac. VI const. así como por leyes reglamentarias de dicho artículo, tal es el caso de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (130), la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (131) y en los reglamentos interiores necesarios.

El gobierno del D.F. está a cargo del Presidente de la República, quien "lo ejerce de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente" (art. 10. de la ley orgánica del D.D.F.), esto significa que la administración pública del D.F. se realiza mediante un departamento de estado centralizado bajo la dependencia directa del Presidente de la República (132). Este Jefe del D.D.F. se auxilia de diversas unidades administrativas reguladas por reglamentos interiores (art. 10., párrafo último de la ley orgánica del D.D.F.).

En cuanto a la función legislativa, hasta antes de las reformas y adiciones efectuadas al art. 73, frac. VI const.

(129), (132) Acosta Romero, Miguel. Op.cit. p. 248.

(130) Publicada en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1978.

(131) Publicada en el D.O.F. de 2 de febrero de 1988.

(132), el Congreso de la Unión actuaba como congreso local ocasionando que diputados llegados de diferentes partes de la República y con un lógico desconocimiento de los problemas capitalinos, legislaran al respecto, pero a partir de las reformas ya mencionadas se introduce la llamada "Asamblea de Representantes del Distrito Federal", considerada como un órgano de representación ciudadana, dotado de autonomía y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como para realizar funciones de control de la administración pública del D.F., promover la participación ciudadana y realizar promociones de gestión (art.366 C.F.E.): está integrada por 66 miembros electos en votación directa y secreta por los ciudadanos del D.F., es decir, 40 representante electos por el principio de votación mayoritaria relativa por el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en circunscripciones plurinominales, siendo electos cada tres años y sin posibilidad de reelección para el período inmediato (arts.73, frac.VI, 3a.base const.,368,371 C.F.E., 24 de la ley orgánica de la Asamblea de Representantes).

En cuanto a las formas de elegibilidad para ser miembro

(132) Por decreto de fecha 29 de julio de 1967, publicado en el D.O.F. de 10 de agosto del mismo año se adicionó la base 3a. a la frac.VI del art.73 const. mediante el cual se crea un órgano de representación ciudadana en el D.F. denominada "Asamblea de Representantes".

de la Asamblea, lo relativo al sufragio y en general todas las disposiciones de naturaleza electoral, se encuentran contenidas en el Código Federal Electoral en su capítulo Quinto y en "las disposiciones previstas en el art. 73, fracc. VI, base 3a. const y a lo que en particular dispone este código" (art. 379 C.F.E.).

En términos del Código Federal, el proceso de elección de los miembros de la Asamblea es el siguiente:

= Las elecciones se efectúan en la misma fecha que las elecciones federales (art. 380).

= Para el control y relación de votantes, se utiliza el padrón electoral y la credencial de elector que se ocupe en las elecciones federales (art. 381).

= La solicitud de candidatos a miembros de la Asamblea por mayoría relativa se hace ante los comités distritales electorales o ante la Comisión local electoral del D.F., mientras que la solicitud de registro de candidatos por el principio de representación proporcional se efectúa ante la Comisión local electoral del D.F. o ante la Comisión Federal Electoral (art. 383).

= La preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones está a cargo de los comités que tienen la responsabilidad de las elecciones federales (art. 382).

= Una vez efectuando el cómputo y escrutinio de las elecciones federales, se hace el cómputo y escrutinio de las

elecciones de los miembros de la Asamblea, anotando en -  
actas separadas los votos obtenidos por mayoría relativa  
y en otra los de representación proporcional (art.395).

=Finalizado el cómputo por los comités distritales, se  
envía a la Comisión Federal Electoral y a la Local del -  
D.F. copias de las actas de elección, de cómputos y un -  
informe del mismo. También se envía al Tribunal de lo --  
Contencioso los recursos de inconformidad interpuestos -  
(art.396).

=Hecho el cómputo de los miembros electos por represen-  
tación proporcional, se envían las actas a la Comisión -  
Federal Electoral para que expida las constancias de los  
miembros electos por mayoría relativa y posteriormente -  
hacer la asignación a los electos por representación pro-  
porcional (arts.398 y 399).

Con la creación de este órgano de representación se le  
da cierta participación a los habitantes del D.F. en --  
cuanto al gobierno del mismo, en virtud de las facultades  
concedidas a la Asamblea en áreas como el de interve-  
nir en materia de supervisión de la administración públi-  
ca del D.F.; iniciar por acuerdo del pleno ante el Congre-  
so de la Unión, leyes o decretos en materia del D.F.; so-  
meter los nombramientos de los magistrados del Tribunal  
Superior de Justicia del D.F. hechos por el Presidente -  
de la República a la aprobación de la Asamblea (arts.9,  
16,15 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representan-  
tes).

#### CAPITULO IV.- EL PODER POLITICO EN AMERICA LATINA.

Hablar del sistema político latinoamericano es tarea ardua y compleja en virtud de la inestabilidad de sus instituciones, lo cual ocasiona que el régimen político latinoamericano sea visto en otros continentes e incluso dentro del mismo, como sinónimo de un régimen arbitrario, incoherente y frágil; se dice que en ninguna otra parte la vida política es frecuentemente perturbada llegando a la conclusión que los pueblos latinoamericanos son incapaces de gobernarse.

Bajo la ética de pronunciamientos militares o alzamientos de caudillos que se suceden en el poder para "transformar el régimen político o la estructura social existente" (133), ha ocasionado que los golpes de estado produzcan revoluciones exclusivamente políticas y estériles y que no puede ser de otra manera cuando la mayoría de los países latinoamericanos son países en vías de desarrollo y cuyas instituciones se aplican a una sociedad también inestable. En este sentido, América Latina es

(133) Andrés B. Rodríguez, al encabezar el golpe militar en Paraguay el 3 de febrero de 1980, que derrocó los 34 años de dictadura militar de Alfredo Stroessner, "anunció el levantamiento en defensa de la dignidad, el honor de las fuerzas armadas, y la unificación plena y total del gobierno, la democratización del Paraguay, por el respeto de los derechos humanos, por la defensa de nuestra religión católica, apostólica y romana" (La Jornada, 3 de febrero de 1980, p.1).

conocido en conjunto e inmediatamente después de su independencia, un período de agitaciones políticas continuas.

De las dictaduras y despotismo se pasó a una continua anarquía e inestabilidad. Tal es el caso de Venezuela, - que en 150 años de vida independiente, 136 de ellos han sido dictaduras, aunque en la actualidad el poder se encuentra en manos de los civiles (134). Ecuador ha tenido 13 constituciones en un siglo y entre los meses de octubre y diciembre de 1984 las instituciones se paralizaron debido a un enfrentamiento entre el ejecutivo y la cámara legislativa. Nicaragua, después de presenciar la caída de una dictadura militar en 1979, está en la actualidad sumergido en una lucha civil: sandinistas y contrarrevolucionarios. En El Salvador los golpes militares eran continuos, ahora lo son la lucha entre el gobierno y las guerrillas. En Argentina, aunque en la actualidad el titular del ejecutivo lo es un civil, por proceso de elecciones presidenciales celebradas el 14 de mayo pasado --- la amenaza militar está latente ya que "existe la posibilidad de que estalle una nueva crisis militar como consecuencia directa de la falta de diálogo entre el gobierno y la oposición" (135). Situación diferente es la que vive Panamá ya que el 26 de febrero de 1982, el pre-

(134) Nueva Enciclopedia Larousse. Suplemento. 1a. ed. --- Editorial Planeta. Barcelona, 1985. p. 919.

(135) "El Excelsior". 23 de enero de 1989. p. 2-A.

sidente y vicepresidente de ese país, fueron sustituidos por sus cargos por la Asamblea Legislativa reunida en sesión extraordinaria, en tanto que las fuerzas militares de defensa reasumieron en la práctica el control del país (130).

Sin embargo, no todos los conflictos políticos han sido violentos, algunos se han efectuado por la vía pacífica en virtud del régimen presidencialista imperante, es decir, a fin de prevenir la tendencia del presidente a mantenerse en el poder (137) por más tiempo del señalado en su mandato y elegida conforme a las normas constitucionales, debe inclinarse ante la amenaza de que es preferible para él pasarse una temporada en Europa antes -- que salir del país por medios más violentos, asimismo el sucesor del presidente expulsado se ve obligado a salir en idénticas condiciones, un poco antes o un poco después de la expiración de su mandato y sin haber cambiado en nada la política y el régimen de su país para beneficio de la población.

Si tuvieramos todos los países latinoamericanos han vivido en continua inestabilidad, algunos de ellos también han gozado de períodos de legitimidad y estabilidad política como Argentina que ha conocido 77 años de relativa tranquilidad (1853-1925); Chile, 92 años (1833-1925); Costa

(130) La Jornada, 20 de febrero de 1967, p.1.

(137) En Brasil se da una crisis constitucional en 1977, al imponer el presidente Geisel, por decreto, una reforma constitucional en la que se prolongaron el mandato presidencial de cinco a seis años.

Rica, 71 años (1871-1940) entre otros.

Por otro lado, siendo un hecho la inestabilidad política, numerosos estudiosos de la materia se han dedicado a explicar y buscar las causas tanto sociales como políticas que originan dicha situación.

En el siglo XIX surge una teoría que señala la herencia racial como la causa de la inestabilidad política ya que la mezcla del orgulloso español individualista e ingobernable al que únicamente se le disciplina por medio de la fuerza, con el indio acostumbrado al despotismo comunitario de las sociedades precolombinas y el africano a la esclavitud, a través del mestizaje conduce a una América Latina sometida a un régimen de autoridad, a la alternación de la anarquía con la dictadura, a la coexistencia de ambas, de tal modo que la primera se convierte en una necesidad social "porque los gobiernos no podrán encontrar nunca un equilibrio permanente bajo las formas clásicas de democracia política" (138).

Pero explicar la inestabilidad política latinoamericana por el diferente temperamento entre las poblaciones es cuestionada debido a la diversidad de comportamiento en cuanto a lo político que se ha observado a través de la historia de los pueblos latinoamericanos y que se relacionan más con rasgos de origen social que étnicos y de

(138) Lambert, Jacques. América Latina, estructuras sociales e instituciones políticas. 2a. ed. Editorial Ariel. - España, 1970. p. 207.

los cuales depende la mayor o menor madurez política de los habitantes de cada país.

Se puede decir que la vida política de una nación depende de causas muy variadas: algunas tienen su origen en la historia de las sociedades, en las estructuras sociales que se han transmitido, en las actividades que se han imprimido a las poblaciones y dirigentes, en las contradicciones existentes entre las estructuras económicas y sociales arcaicas heredadas de la colonia española con el espíritu prevaleciente de las instituciones europeas.

Aunado a lo anterior se encuentra la madurez política que debe tener un país y que significa que las instituciones que se desean estén en consonancia con las estructuras sociales que se han conservado, que estén en relación con una forma dada de régimen político, pero que muchas veces no es posible ya que, respecto a las instituciones políticas prevalecientes en Europa y que tomaron como base la mayoría de los países latinoamericanos al independizarse, estos no habían alcanzado la madurez necesaria para aplicarlas, ni tampoco un desarrollo social (139). De ahí que se diga que hay contradicciones entre la forma de las instituciones y las estructuras sociales que, junto a la presencia de fuerzas políticas que no encuentran donde aplicarse, ocasionan una alteración e ---

(139) Kaplan, Marcos. Problemas de desarrollo y de la integración en América Latina. Ensayo. 2a. ed. Editorial -- Monte Avila Editores. Venezuela, 1976. n. 37.

inestabilidad de las mismas.

Tres tipos de contradicciones que provocan inestabilidad política (140):

a) Los elementos ideológicos de las culturas latinoamericanas han evolucionado a la par de las occidentales, - no así la tecnología y estructuras sociales; así, aunque Europa y América Latina compartan ideologías y sus consecuentes instituciones, hay una discrepancia en sus estructuras sociales ya que estas últimas son atrasadas y por lo tanto, no se pueden coordinar ideas políticas avanzadas con estructuras antiguas, logrando sólo un desequilibrio político y social.

b) De lo anterior se deduce que los medios empleados para gobernar y administrar no son los adecuados y los efectos producidos no son los esperados por no ser creados para la sociedad vigente en ese momento.

c) Una sociedad, influida por un desarrollo económico y social repartido de manera desigual en dos sectores sociales diferentes (poblaciones urbanas y rurales, ricos y pobres), con procesos de socialización diferentes y no es posible gobernarlos de manera idéntica, pero como ambas formas se encuentran en un mismo Estado y a efecto de consolidar la unidad nacional, es necesario someterlas a un mismo gobierno con instituciones comunes.

Estas contradicciones provocan que la actuación de un gobierno sea eficaz para algunos e injusto para otros, mientras que la legalidad no es aceptable para ambos por lo que las revueltas y golpes de estado se consideran como los medios necesarios e incluso legítimos para la acción política.

Pero a pesar de esta inestabilidad reinante, la mayoría de los países latinoamericanos poseen una organización política casi idéntica pues la mayoría de sus constituciones contemplan el reconocimiento de los tres poderes de la doctrina de Montesquieu. Con las tres denominaciones clásicas aparecen en los textos argentino (arts.36, 74,94), boliviano (arts.46,82,135), dominicano (arts.13, 44,57), guatemalteco (arts.46,84,85), uruguayo (arts.83, 149,233), colombiano (art.55), etc.; mientras que otros textos, aunque no llaman con los nombres tradicionales a sus instituciones políticas, también tienen la división tradicional tripartita como la constitución chilena que habla de un poder judicial (cap.VII), un congreso nacional (cap.IV) y un presidente de la república (cap.VI); la paraguaya emplea la palabra "poder" para el ejecutivo -- (art.45) y judicial (art.80), para el legislativo lo llama cámara de representantes (tít.7) (141).

Estas constituciones también contemplan la regulación -

jurídica de órganos estatales que no corresponden propiamente al poder público pero que también son importantes, como lo son los "órganos electorales" -para la constitución chilena es el tribunal calificador de elecciones - (cap.VIII), junta central electoral para la constitución dominicana (art.85), corte electoral en la uruguay (art. 68), jurado nacional en Perú (art.268)- y "de la fuerza pública" -fuerza armada en Bolivia (sec.XX), fuerza pública en Colombia (tít.XVI), ejército nacional en El Salvador (tít.XII)- (142), que aunque no aparecen calificados como "poder" es significativo el hecho de darles una regulación constitucional dada la constante inestabilidad política y social que vive esa región.

De cualquier modo y aunque existen nequeñas diferencias en cuanto a la denominación de los poderes, en términos generales, la mayoría de las constituciones latinoamericanas contemplan una idéntica organización política, pero la característica que los hace más comunes todavía es la existencia de un ejecutivo vigoroso, es decir, existe un régimen preponderantemente presidencialista el cual es explicable dadas las condiciones económicas y sociales ya mencionadas al principio de este capítulo, como causa y origen de un desequilibrio político-social que poseen los países subdesarrollados, así como en una

(142) Nueva Enciclopedia Larousse. Op.cit. p.172,253,356 y 711.

personalización del poder en virtud de que las poblaciones, con un nivel cultural atrasado y acostumbrados al paternalismo de un amo (indios, mestizos y campesinos), el gobierno tiene que ser el de un hombre al que puedan dirigirse ya que confían más en un hombre que en una institución y porque "toda la tradición política de América Latina, desde la independencia, es una tradición de poder personal; el sistema ha pasado a las costumbres y esas mismas costumbres son las que constituyen hoy día el fundamento esencial de la supremacía presidencial" (143).

Otras causas que también contribuyen a la existencia de un régimen presidencialista es el hecho de contar con el apoyo del ejército, ya sea a uno de sus jefes o a un civil por él protegido, y que por su organización es la única fuerza duradera; o las que se refieren a las necesidades particulares de cada país, es decir, la autoridad excesiva por parte del presidente es una manifestación de adaptabilidad del régimen a necesidades diferentes, ocasionando consecuentemente un rompimiento de equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.

A este respecto, el sistema a emplear para resolver dichos conflictos son procedimientos tanto constitucionales como extraconstitucionales, según el caso, pero casi

siempre se resuelven a favor del presidente y en más de los casos, la docilidad del Legislativo invade que estos conflictos se produzcan, por lo que se dice que no son las revueltas del Congreso lo que pone fin a una hegemonía presidencial sino las revueltas militares, de palacio o populares.

Algunas características comunes de los regímenes presidencialistas latinoamericanos:

a) La ruptura de equilibrio entre los poderes en beneficio del ejecutivo, es decir, el presidente tiende a tal preponderancia que su poder no tiene más freno que su moderación misma o la tutela del ejército, pues a pesar de la existencia de un control constitucional de las leyes depositadas en el poder judicial, éste duda en utilizarlo en contra del presidente argumentando su no intervención por tratarse de cuestiones que él mismo declara como de orden meramente político (arts. 100, const. argentina, 214 de la colombiana y 239 de la paraguaya).

b) Este tipo de régimen no es el único que puede dar origen a dictaduras, pues la Historia enseña que ésta se puede dar en cualquier tipo de régimen. Si se dan, pero se disimulan bajo formas constitucionales a tal grado que el dictador se ve obligado a violarlas abiertamente pues las reforma a su conveniencia.

c) La democracia se encuentra "garantizada"-hasta cierto punto- debido al carácter temporal del mandato presidencial ya que las instituciones se preocupan más por -- asegurar un período determinado de mandato mediante los medios necesarios que evite una posible tentativa del -- presidente a continuar en el poder, que por limitarlo en sus acciones.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas contemplaban una duración en el cargo entre seis y cuatro --- años (arts.77 de Argentina, 88 de Brasil, 62 de Guatemala, 47 de Paraguay, 152 de Uruguay, 84 de Bolivia, 114 - de Colombia)(144). También existe la prohibición a la -- prórroga o reelección del cargo cuya justificación se en encuentra en la misma experiencia latinoamericana, observándose que la democracia se ve más amenazada para convertirse en dictadura cuando los períodos son más largos -- que los poderes amplios otorgados al presidente, aunque estas facultades amplias no dejan de ser un riesgo puesto que pueden ser utilizadas por el titular del ejecutivo para presionar al Congreso para realizar las reformas constitucionales necesarias tendientes a una posible reelección. Tal fue el caso de Porfirio Díaz en México, quien dió una apariencia de constitucionalidad a su dictadura (1876-1911); o de Perón en Argentina, cuya refor-

(144) Herrero, Vicente. 'Op.cit. p.98.

ma constitucional de 1949 pretendía la reelección.

d) En casi todos los países latinoamericanos la elección del presidente se realiza mediante el principio del sufragio universal directo -en Bolivia (art.83), Colombia (art.171), Guatemala (art.64), Paraguay (art.49), -- etc. (145), sin embargo, las elecciones no tienen siempre la regularidad y sinceridad que se da en países con antiguas democracias ya que es típico de los países latinoamericanos el hecho de que el gobierno en el poder obtenga casi siempre la mayoría de votos y sea derrocado - con más frecuencia por golpes de estado que por derrotas electorales, aunado a lo anterior se encuentra el analfabetismo de la mayor parte de la población y su aversión política.

e) Para el buen desempeño de sus funciones, el presidente se encuentra asistido por un gabinete cuyos miembros son nombrados y revocados libremente por él puesto que dicho nombramiento no está sometido a la aprobación del Senado, aunque sí se necesita del contrasello ministerial para dar validez a los actos del ejecutivo (art.149 de la const.uruguaya, art.87 de la const.argentina, art. 120 de la const.colombiana).

f) Las constituciones latinoamericanas reconocen al presidente el derecho de tomar junto con el Congreso la ini

(145) García Laguardia, Jorge y otros. El régimen constitucional de los partidos políticos. la.ed. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas.UNAM. México,1975. p.37.

ciativa de legislación (art.118-70. const.colombiana, -- art.84-6a.const.argentina, art.168-70.const.uruguay), -- reconociendo así la distinción de los proyectos de ley -- emanados del gobierno de las propuestas de ley presentadas por el Congreso. A este respecto se dice que dicha -- concesión representa una prueba de realismo por parte de los constituyentes ya que han considerado necesario conferirle expresamente un derecho de iniciativa legislativa al presidente antes que verlo transformarse en dictador. Aunque desgraciadamente esta práctica inmoderada -- por parte del ejecutivo, de una actividad que no le es -- propia ha ocasionado, junto con las otras amplias facultades otorgadas, un desequilibrio de poderes.

En lo concerniente al Poder Legislativo, la mayoría de las constituciones latinoamericanas lo organizan en base a dos cámaras que reunidas ambas reciben el nombre de -- "Congreso" en Argentina (art.36) y Colombia (art.56); -- "Asamblea General" en Uruguay (art.83); "Congreso de la República" en República Dominicana (tít.V) y países como Guatemala (tít.IV), Panamá (tít.V), Paraguay (art.68) organizan al legislativo en una sola asamblea: Brasil presenta un tipo distinto ya que el legislativo es ejercido por un Parlamento Nacional en colaboración con el Consejo de Economía y el Presidente de la República (art.38).

Para la calificación de los miembros electos para integrar el congreso, tradicionalmente se ha considerado como una de las características exteriores de "soberanía de las cámaras" dentro de su esfera de acción, el hecho de tener la facultad de juzgar sobre la validez de las elecciones de sus miembros, sin embargo, la existencia de organismos especiales e independientes encargados de mantener y vigilar el proceso de elecciones ha alterado este principio. Así, en Chile, el Tribunal Calificador de Elecciones conoce de la certificación de las elecciones procediendo como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciando conforme a Derecho (art.79), en Uruguay - la Corte Electoral conoce todo lo relativo a los actos y procedimientos electorales (sec.XVIII), en las demás instituciones se reconoce expresa o tácitamente a las Cámaras su función de calificar la validez de la elección de sus miembros.

En cuanto al Poder Judicial, la mayoría de las constituciones en estudio atribuyen tal función a un alto tribunal y a una serie de tribunales inferiores arruados bajo el rubro de "poder judicial". "El poder judicial será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los tribunales y juzgados en la forma que estableciere la ley" (art.233,const.uruguayana); "El poder judicial de la nación será ejercido por una Suprema Corte de Justicia y -

por los demás tribunales inferiores..." (art. 94, const. argentina), "la función judicial se ejerce exclusivamente por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de jurisdicción ordinaria privativa (art. 40, const. guatemalteca).".

Se observa en todo lo anteriormente analizado que si bien es cierto que la mayoría de los países latinoamericanos poseen una idéntica forma de gobierno, también lo es que no en todos ellos se aplica de igual manera ya que la mayoría de ellos no ha alcanzado la madurez política necesaria para hacer que las instituciones que los gobiernan sean aplicadas de manera más genuina y eficaz.

Esta falta de madurez política se da tanto por parte de los gobernantes como de los gobernados, es decir, de los primeros porque cuando es período de elecciones, la mayoría de los candidatos y sus colaboradores manifiestan el deseo de mejorar en todos los niveles: social, cultural, económico y político a los habitantes de la nación, pero una vez que han llegado al poder mediante las elecciones "ganadas" se olvidan de las promesas hechas para dedicarse, la mayor de las veces, a un beneficio personal, o bien, cuando se trata del líder del movimiento del golpe de estado -quien lo efectuó bajo el rubro de proteger a las instituciones y a la democracia "violadas", así como

para darles a los habitantes de la nación el nivel de vida que merecen-, sucede lo mismo que con el civil o militar elegidos mediante elecciones populares, pues una vez en el poder comienzan a velar por un interés personal olvidándose de quienes por excusa utilizaron para su nombramiento.

Los gobernadores también contribuyen a esta falta de madurez toda vez que el analfabetismo es preponderante en América Latina ocasionando un desconocimiento de los derechos políticos de sus habitantes y como consecuencia -lógica una aversión hacia todo aquello que se relacione a las instituciones que los gobiernan; además este analfabetismo provoca también un atraso económico que ocasiona que la gente se interese y preocupe más por sus medios de subsistencia que lo que suceda en los círculos políticos.

Pero esto no quiere decir que las instituciones que rigen la vida política del Continente Americano no sirvan, sino que han de pasar algunos años más para que mediante experiencias dolorosas e incluso violentas- cada rafe que conforma la América Latina sepa darle el uso adecuado a dichas instituciones de acuerdo a sus necesidades particulares.

CONCLUSIONES.

1.- El Derecho, por conducto del Estado es el encargado de resolver y evitar los conflictos de intereses -- que pudieran presentarse entre los miembros integrantes de la sociedad y para tal efecto, los organiza y clasifica por prioridades a fin de preservar un orden de justicia y paz social.

2.- La facultad que posee el Estado para actuar como árbitro de las relaciones sociales se le denomina "poder político" el cual, considerado como derecho y dominación, "es la validez y eficacia del orden jurídico nacional, considerado éste como la autoridad de la que emanan diversos derechos y obligaciones".

3.- No hay uniformidad de criterio en cuanto al origen del poder pues los teóricos utilizan conceptos tanto religiosos: derecho divino de los gobernantes, contractuales: acuerdo de voluntades individuales para crear el poder político, como psicosociales: el poder nace como una necesidad del hombre para asegurar su convivencia.

4.- Jurídicamente, "autoridad es la facultad o autorización que tiene una persona o corporación para dictar leyes y aplicarlas dentro de ciertos límites preestablecidos". Es decir, la autoridad se encuentra en un determinado grupo de personas y dentro de una jurisdicción, ambas con base en el Derecho.

5.- Las formas propuestas de elegir a los gobernantes: "la elección popular" que significa la libre decisión electoral del pueblo a elegir sus gobernantes; y - "la autocracia" que no admite la posibilidad de participación de los gobernados en la elección de sus gobernantes.

6.- El término "gobierno" designa al grupo de personas -dirigentes o gobernantes- que ejercen el poder de un Estado, estableciendo la orientación política de una comunidad determinada. Es el conjunto de órganos a los que -- institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder político a través de los "órganos de gobierno".

7.- El hombre político ha aprendido que una sociedad que le garantiza sus derechos individuales depende de la existencia de límites o controles jurídico-políticos a -- los que ejercen el poder mediante normas jurídicas establecidas constitucionalmente a fin de cuidar el adecuado funcionamiento del poder conferido por el pueblo.

8.- Son formas que limitan constitucionalmente el poder estatal los "controles horizontales", que operan en el centro del aparato estatal en movimiento lateral y al mismo nivel que el organizador y los "controles verticales" que operan entre la totalidad de los titulares del poder con actividades correlativas.

9.- La constitución promulgada en 1917 es la vigente en la nación mexicana, pero con las reformas y adiciones necesarias a la época. En esencia, conserva los lineamientos de las que la precedieron (excepto las de 1836 y --- 1843, por ser de carácter centralista) pero incluyendo y elevando a rango constitucional problemas sociales.

10.- Tanto el Poder Federal como el Estatal se ejerce por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y cuyos titulares, de los dos primeros en materia federal, se designan mediante elecciones populares directas reguladas tanto por la Carta Magna como por el Código Federal Electoral.

11.- El art.158 del C.F.E. regula todo lo concerniente a la elección de los titulares del legislativo y ejecutivo, señalándole un año de duración al proceso electoral y dividido en tres etapas: preparatoria de la elección, de la jornada electoral y de la posterior a la elección.

12.- El D.F. es el área en donde se asientan los Poderes Federales. Su organización jurídico-política la regula el art. 73, frac. VI const. El gobierno es a cargo del Presidente de la República por conducto del Jefe del D.F., la Asamblea de Representantes se encarga de la función legislativa y la judicial por conducto del Tribunal Superior de Justicia del D.F.

13.- La constante inestabilidad política y social de América Latina se debe a la existencia de estructuras sociales arcaicas a las que se le aplican ideas políticas avanzadas. El desarrollo económico y social está repartido desigualmente en dos sectores diferentes: pobres y ricos, rurales y urbanos, y sometidos a instituciones comunes.

14.- Los países latinoamericanos poseen, en general, un sistema político idéntico pues reconocen la división tripartita del poder público en legislativo, ejecutivo y judicial. Poseen un ejecutivo vigoroso por las amplias facultades concedidas. Contemplan también la regulación constitucional de los organismos electorales.

15.- Aunque la mayoría de los sistemas políticos son idénticos y consecuentemente sus instituciones, no en todos ellos se aplica de manera uniforme ya que las necesidades e intereses de cada uno en particular son diferentes, lo que significa que éstas se aplican y evolucionan de acuerdo al desarrollo económico, político y social de cada nación.

16.- Podemos concluir finalmente que no obstante ciertas imperfecciones que diariamente se manejan en nuestro país, el sistema por el que se legitima al poder político en México ha propiciado paz y tranquilidad por lo menos en los últimos sesenta años, estabilidad no alcanzada en los demás países latinoamericanos, constituyéndose México como la nación y el ejemplo a seguir por el resto de América Latina.

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 8a.ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. 1a.ed. Editorial Harla. México, 1983.
- Arnaiz, Aurora. Ciencia del Estado. T.I. 1a.ed. Editorial Antigua Librería Robredo. México, 1959.
- Bobbio Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política. tr. José Aricé. 1a.ed. Editorial Sixto XVI. México, 1981.
- Borja, Rodrigo. Principios de Derecho político y constitucional. 9a.ed. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana. Quito, 1964.
- Capitant, Henri. Vocabulario Jurídico. tr. Aquiles Gaglianone. 1a.ed. Editorial Devalma. Buenos Aires, 1966.
- Carré de Malberg. Teoría General del Estado. tr. José --- Lion Denetre. 1a.ed. Editorial F.C.E. México, 1948.
- Carro Martínez, Antonio. Introducción a la Ciencia Política. 1a.ed. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957.
- Carnelutti, Francisco. Teoría General del Derecho. tr. --- Francisco Xavier Osset. 1a.ed. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1955.
- Claval, Paul. Espacio y poder. tr. Hugo Martínez Moctezuma. 1a.ed. Editorial F.C.E. México, 1982.
- Cosío Villegas, Daniel y otros. Historia mínima de México. 3a. reimpresión. Editorial El Colegio de México. México, 1977.
- Cherallier, Jean-Jacques. Los grandes textos políticos. -- tr. Antonio Rodríguez. 5a.ed. Editorial Aguilar. Madrid 1965.

- De Jouvenal, Bertrand. El poder. 2a.ed. Editorial Nacional. Madrid, 1974.
- De la Cueva, Mario. Apuntes de Derecho constitucional. -- (apuntes mimeografiados). México, 1975.
- Deutsh, Karl. Política y gobierno. 2a.ed. Editorial F.C.E. México, 1976.
- Diccionario Enciclopédico Básico.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. T.III. 10a.ed. Editorial Reader's Digest, México, S.A. México, 1978.
- Duverger, Maurice. Instituciones políticas y Derecho constitucional. 5a.ed. Editorial Ariel. Barcelona, 1970.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA. T.XVII. 1a.ed. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires, 1964.
- Fernández, Miranda. La justificación del Estado. 2a.ed. - Editorial Ariel, S.A. Madrid, 1946.
- Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la historia del derecho mexicano. 1a.ed. Editorial Dirección General de publicaciones. UNAM. México, 1977.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 15a.ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.
- Friedrich, C.P. El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política. tr. González Casanova. 1a.ed. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1968.
- García, Aurelio. Ciencia del Estado. T.I. 3a.ed. Editorial Universitaria. Quito, 1961.
- Gottell, Raymond. Historia de las ideas políticas. T.II. tr. Teodoro González. 3a.ed. Editorial Labor. Barcelona, 1931.
- Giner, Salvador. Historia del pensamiento social. 2a.ed. Editorial Ariel. Barcelona, 1975.

- González Blackaller, C.E. y Guevara Ramírez. Síntesis de la historia de México. 2a.ed. Editorial Herrero. México 1976.
- González Casanova, Jose A. Comunicación humana y comunidad política. 1a.ed. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1968.
- Gran Larousse Universal. Vol. XXVII. Editorial Plaza & Janes. España, 1982.
- Hauriou, Maurice. Principios de derecho público y constitucional. tr. Ruiz del Castillo. 2a.ed. Editorial Reus. Madrid, 1927.
- Heller, Herman. Teoría del Estado. 4a.ed. Editorial F.C.F. México, 1961.
- Herrero, Vicente. La organización constitucional en Iberoamérica. Editorial El Colegio de México, Centro de estudios sociales. México, 1982.
- Hobbes, Thomas. El Leviatán. 2a.ed. Editorial F.C.F. México, 1980.
- Kaplan, Marcos. Problemas de desarrollo y de la integración en América Latina. Ensayo. 2a.ed. Editorial Monte Avila. Venezuela, 1976.
- Kelsen, Hans. Teoría general del Derecho y del Estado. -- tr. Eduardo García Maynez. 2a. reimpresión. Editorial -- Textos Universitarios. UNAM. México, 1979.
- La Sociología. Ideas-obras-hombre. 1a.ed. Editorial Ediciones Mensajero. España, 1975.
- Lambert, Jacques. América Latina, estructuras sociales e instituciones políticas. 2a.ed. Editorial Ariel. Barcelona, 1970.
- Lira, Andrés. La creación del Distrito Federal. Vol. VII de la República Federal mexicana. Serie ordenada por el D.D.F. México, 1974.

- Loewenstein, Karl. Teoría de la constitución. tr. Alfredo Gallego. 2a.ed. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1976.
- Lozano, Antonio de J. Diccionario razonado de legislación. la.ed. Editorial José Ballezas y Cía. México, 1965.
- Mac Iver. Teoría del gobierno. tr. Agustín Gil. la.ed. -- Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1966.
- Marcuet Guerrero, Antonio. La estructura constitucional - del estado mexicano. la.ed. Editorial UNAM. México, -- 1975.
- Mayer, J.P. Trayectoria del pensamiento político. 4a.reim. presidn. Editorial F.C.E. México, 1981.
- Miranda Basurto, Angel. La evolución de México. 27a.ed. - Editorial Herrerc. México, 1979.
- Moreno Daniel. Clásicos de la Ciencia Política. la.ed. - Editorial Textos Universitarios. UNAM. México, 1975.
- Moreno, Daniel. Derecho constitucional mexicano. 6a.ed. - Editorial Pax-México. México, 1981.
- Moreno, Daniel. Panorama del derecho mexicano. Síntesis -- del derecho constitucional. la.ed. Editorial UNAM. México, 1965.
- Nueva Enciclopedia Larousse. Suplemento. la.ed. Edito--- rial Planeta. Barcelona, 1985.
- Posada, Adolfo. Tratado de derecho político. T.I. la.ed. -- Editorial Librería general de Victoriano Suárez, Ma--- drid, 1933.
- Povina, Alfredo. Sociología. T.I. 3a.ed. Editorial Assandri. Córdoba, 1964.
- Ramírez Alfonso, Francisco. Antología del pensamiento político. T.I. la.ed. Editorial F.Trillas, S.A. México, - 1962.

- Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de derecho constitucional. 4a.ed. Editorial PAC. México, 1985.
- Recaséns Siches, Luis. Tratado general de sociología. 5a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1963.
- Revista Internacional de Sociología. El poder como concepto sociológico y como base de la política. No.97. - julio-septiembre, 1964.
- Pojina Villegas, Rafael. Teoría del Estado. T.II. 1a.ed. Editorial Ediciones encuadernables El Nacional. México, 1974.
- Salazar Mallén, Puber. Desarrollo histórico del pensamiento político. 2a.ed. Editorial UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1970.
- Sánchez Agesta, Luis. Principios de teoría política. 1a. ed. Editorial Editora Nacional. Madrid, 1976.
- Sánchez Azcona Jorge. Lecturas de Sociología y ciencia política. 1a.ed. Editorial UNAM. México, 1975.
- Schmitt, Karl. Teoría de la constitución. 1a.ed. Editorial Editora Nacional. Madrid, 1934.
- Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. 1a.ed. - Editorial Porrúa, S.A. México, 1964.
- Tena Ramírez, Felice. Leyes fundamentales de México, 1808-1985. 13a.ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.
- Valadés, Diego. El sistema político mexicano. Anuario Jurídico VII-1980. 1a.ed. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1980.
- Weber, Max. Economía y sociedad. 3a.reimpresión. Editorial F.C.E. México, 1977.

Legislación nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917. 3a.ed. Editorial Ediciones Andrade México, 1978. (Actualizada al 28 de julio de 1988).

Código Federal Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 1987. 1a.ed. Editorial Ediciones Andrade. México, 1987.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 1979. 3a.ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976. 15a.ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988. 1a.ed. Editorial Ediciones Andrade. México, 1988.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 1978. 10a.ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1988. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

Legislación extranjera.

Constitución de la Nación de Argentina. Buenos Aires, 1986.

Constitución Política de Colombia. Bogotá, 1987.

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, 1967.

Las Nuevas Constituciones Panameñas del siglo XX. Panamá, 1987.

La organización constitucional en Iberoamérica. Las constituciones políticas de Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, por el Colegio de México, Centro de estudios sociales.