



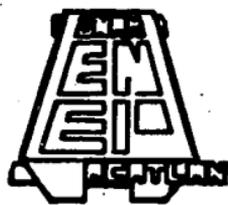
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

EL ESTADO COMO SERVIDOR PUBLICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GEORGINA ZARET LOPEZ JIMENEZ

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.

CON AMOR Y AGRADECIMIENTO
A QUIENES ME HAN DADO
TODO SIN ESPERAR NADA
ISABEL JIMENEZ BARRERA
ANTONIO LOPEZ MENDOZA
MIS PADRES.

A MIS HERMANOS.
C. EDUARDO, LAURA,
OSCAR D., AUMA A.,
R. ANTONIO Y CONCEPCION.

A USTEDES QUE SON DE
MI VIDA MOTIVOS SUBLIMES.
ANA Z. Y GEORGINA Z.
MIS HIJAS.

A JORGE LOPEZ TINAJERO
MI ESPOSO, CON AMOR,
POR TODO LO QUE HEMOS
COMPARTIDO.

A LA MAESTRA MAGDALENA
ESPINOZA DE GUERRERO, POR
SU APOYO FUNDAMENTAL PARA
REALIZAR ESTE TRABAJO.

A MIS MAESTROS Y AMIGOS
PORQUE REPRESENTAN GRATAS
VIVENCIAS, CUYO RECUERDO
PERDURA AMABLEMENTE
DIA A DIA.

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

Todo lo creado por el hombre tiene una función que lo hace útil.

El Estado no es la excepción, pues su creación presupone la realización de objetivos, para lo cual debe realizar determinadas funciones.

Toda vez, que el Estado se compone de tres elementos sustanciales que son Gobierno, Población y Poder, no puede concebirse el funcionamiento de un todo, cuando se pretende que uno sólo de sus factores sea el único actuante, y mucho menos que sea útil a la sociedad.

Se pretende demostrar que para el funcionamiento del Estado, se requiere de la actividad coordinada de gobernantes y gobernados.

Del estado no sólo se busca su funcionamiento, sino su utilidad y para ello es necesario revisar lo que le corresponde hacer a cada uno de sus miembros, lo cual se logra solamente en base al Ordenamiento Jurídico que establezca no sólo derechos y facultades sino también obligaciones, que al cumplirlas se logre el Estado que sea útil a la sociedad que la creó.

INDICE

	PAG.
CAPITULO I.	
EL ESTADO COMO UNA NECESIDAD SOCIAL	
1.- NATURALEZA SOCIAL DEL HOMBRE	2
2.- ORGANIZACION	8
3.- ESTADO COMO COMUNIDAD ORGANIZADA.	11
4.- ESTADO ORGANIZADO JURIDICAMENTE.	14
5.- DE QUÉ SE COMPONE EL ESTADO?	16
CAPITULO II	
DIFERENCIA ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS.	
1.- GOBERNADOS	37
1.A DERECHOS DE LOS GOBERNADOS	57
2.- GOBERNANTES	
2.A ATRIBUTOS DEL ESTADO	
3.- ESTADO DEPOSITARIO DEL PODER PUBLICO	61
CAPITULO III	
FINES Y FUNCIONES DEL ESTADO	
1.- FINES DEL ESTADO.	73
2.- ORDEN.	77
3.- SEGURIDAD JURIDICA	80
4.- CERTEZA JURIDICA.	83
5.- JUSTICIA.	85
6.- BIEN COMUN.	92
7.- FUNCIONES DEL ESTADO	94
8.- FUNCION LEGISLATIVA.	101
9.- FUNCION JUDICIAL.	104
10.- FUNCION DE EJECUCION O ADMINISTRATIVA.	108
CAPITULO IV	
EL ESTADO COMO SERVIDOR PUBLICO.	
1.- LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS.	115
2.- ESTADO ¿DEPOSITARIO DEL PODER PUBLICO?.	124
3.- SERVICIO Y SERVIDOR PUBLICO.	130
CONCLUSIONES	143

C A P I T U L O I

EL ESTADO COMO UNA NECESIDAD SOCIAL

1. NATURALEZA SOCIAL DEL HOMBRE
2. ORGANIZACION.
3. ESTADO COMO COMUNIDAD ORGANIZADA
4. ESTADO ORGANIZADO JURIDICAMENTE.
5. ¿DE QUE SE COMPONE EL ESTADO?

C A P I T U L O I

I.- NATURALEZA SOCIAL DEL HOMBRE

El ser humano ha logrado subsistir a través de los siglos salvando todos y cada uno de los obstáculos con los que ha tropezado a su paso. En todo tiempo y en donde quiera que se encuentre, distintas han sido sus motivaciones, sus fines a realizar y necesidades que solventar, generalmente ha logrado superar cada situación; pero es necesario señalar que el hombre solo, no podría realizar todo lo que hasta nuestros días ha logrado, a no ser por la cooperación y convivencia que consigue al vivir en sociedad.

El individuo encuentra en la sociedad su propio desarrollo y complemento, es la sociedad el resultado de la necesidad del hombre de agruparse y organizarse. Donde se encuentran vestigios del hombre primitivo, se encuentran rastros de una convivencia y una organización también arcaicas; pero lo importante en esta afirmación no es el grado de evolución de una determinada sociedad, sino el hecho mismo de la agrupación de los hombres.

En relación a lo anterior Felice Battaglia señala: "Hay que afirmar que por mucho que se retroceda en el tiempo, no encontraremos, si seguimos los datos suministrados por la historia y la paleontología, hombres aislados. La hipótesis de un status natural, donde los hombres han vivido sin un mínimo de organización social está desmentida por la investigación científica, conforme a todos los conocimientos de que dispone, documentos históricos, monumentos arqueológicos, restos paleontológicos. Jamás el conflicto primitivo ha sido de un hombre contra otro, sino entre grupos aunque sean restringidos."(1)

El hombre en su vida, desde el comienzo de ella hasta el fin se encuentra con otros hombres, siempre necesariamente, sin excepción. La presencia del prójimo en nuestra propia vida no es un hecho accidental, es, por el contrario, un hecho universal y necesario, "el contorno en que se haya el sujeto humano figuran siempre otros seres humanos. Incluso cuando un individuo se queda solo por algún tiempo, como le pasó a Robinson, o a un eremita, o a quien se aísla por un rato, y no tiene ante sí mismo a otros propios en presencia material inmediata, tienen sin embargo, ante sí el testimonio de otros seres humanos en un modo diferente, por ejemplo: en las diferentes

(1) Felice Battaglia. Curso de Filosofía del Derecho. Vol. III. Instituto Editorial Reus. Madrid 1952. Pág. 35

ideas, sugerencias u otras experiencias o enseñanzas que de ellos recibió antes, en la forma de preocupación de huir de ellos en el recuerdo, y en su ininterrumpida capacidad de reanudar el trato con ellos."(2)

Esto es, ha vivido en sociedad desde las épocas más remotas porque así lo requiere su naturaleza, podemos decir que el hombre empieza por asociarse de manera instintiva, formando la familia. Pero la sociedad humana está unida no sólo por lazos consanguíneos sino por razones y convicciones que hacen que cada individuo permanezca en ella.

El hombre pertenece a la sociedad y permanece en ella porque así conviene a sus intereses, sus instintos tanto altruistas como egoístas, los más, lo llevan siempre en esa dirección: la sociedad. Cada individuo está más o menos consciente que necesita de la sociedad para realizar sus fines; Alessandro Gropoli en su Doctrina General del Estado habla del concepto de sociedad y dice: " El concepto de sociedad se agota en el conjunto de las relaciones que se establecen entre la pluralidad de individuos, que conviven y cooperan más o menos conscientemente para la satisfacción y el logro de necesidades y

(2) Luis Recasens Siches, Sociología, Editorial Porrúa, México 19754, Pág. 53

finés comunes. Este complejo de relaciones está formado por una parte, de las relaciones de las cosas que los rodean y que asumen la forma de la producción, de la distribución y el consumo"(3)

Es importante ahora que se habla de la necesidad de asociación para el desarrollo del hombre, decir que como el hombre es naturalmente social no podría existir como persona por sí solo, pues como afirma Luis Recasens Siches:

"Vivir es hallarnos en el mundo dentro del cual la circunstancia o contorno concreto en que estamos insertos nos ofrece un repertorio plural de posibilidades, entre las que tenemos que elegir por nuestra propia cuenta, para ir tejendo en cada instante la trama de nuestra existencia, vivir es tener que decidir en cada momento lo que vamos a hacer en el instante siguiente, seleccionando alguna de las posibilidades que nos deparan, y agrega que el animal no se halla en esta necesidad, porque para él la vida se resuelve en una serie de mecanismos instintivos y reactivos y porque para el animal el mundo no está instituido por objetos, sino tan solo por los complejos de estímulos que le circunscriben y afectan su sensorio,

(3) Alessandro Groppeli. Doctrina General del Estado. Traducción Alberto Vázquez del Mercado. Editorial Porrúa Hnos y Cía. Distribuidores. México 1944. Pág. 73

determinando en él las reacciones correspondientes. Pero en cambio, el hombre no tiene resueltos sus problemas mediante mecanismos automáticos (instintivos y reactivos) porque, aunque en el hombre hay instantes y fenómenos reflejos, éstos no bastan ni remotamente para trazar el camino de su existencia humana y para dar a ella un contenido entre los varios posibles. El hombre necesita, para tejer las tramas de su vida, una interpretación una idea del mundo que lo rodea, una, la que sea". (4)

En relación a esta comparación, ya antes Aristóteles definió al hombre de la siguiente manera: "El por qué sea el hombre un animal político, más aún que las abejas y todo animal gregario, es evidente. La naturaleza -según hemos visto- no hace nada en vano. Ahora bien, el hombre es entre los animales el único que tiene palabra. La voz es señal de pena y de placer, y por esto se encuentra en los demás animales (cuya naturaleza ha llegado hasta el punto de tener funciones de pena y de placer y de comunicárselas por sí). Pero la palabra está para hacer patente lo provechoso y lo necesario, lo mismo lo justo y lo injusto. Y lo propio del hombre con respecto a los demás animales es que él sólo tiene la percepción de lo bueno y de lo malo, de lo

(4) Luis Recasens Siches. Op. cit. Pág. 159

justo e injusto, y de otras cualidades semejantes, y la participación común en estas percepciones es lo que constituye la familia y la sociedad."

"La ciudad es así mismo por naturaleza anterior a la familia y a cada uno de nosotros. El todo, en efecto, es necesariamente anterior a la parte. Destruído el todo corporal no habrá ni pie ni mano, a no ser por un sentido equivoco, como cuando se habla de una mano de piedra: algo semejante será la mano de un cuerpo en corrupción. Todas las cosas se definen por su obra y potencia operativa de modo que cuando éstas no son lo que eran, no deben las cosas decirse tales, a no ser que queramos hablar en sentido equivoco. Esto es, por naturaleza que la ciudad es anterior al individuo, pues si el individuo no puede de por sí bastarse a sí mismo, deberá estar con el todo político en la misma relación que las otras partes lo están con su respectivo todo. El que sea incapaz de entrar en esta participación común, o a causa de su propia suficiencia no necesite de ella, no es mas parte de la ciudad, sino que es una bestia o un Dios." (5)

(5) Luis Recasens Siches. Op. cit. Pàg. 159

2.- ORGANIZACION

Las convicciones de las que se habló antes son tales como la de lograr sus metas, permanecer en el lugar en el que se ha desenvuelto desde que nació, esto es, hacer permanentes sus costumbres, su religión, su cultura general pero si bien es cierto que es importante el desarrollo del hombre en la sociedad, lo es también que ese desenvolvimiento lo logre sin invadir los derechos de sus semejantes y para llevarlo a cabo sólo hay un camino: su organización interpersonal.

Este término, en su sentido de acción, comúnmente se refiere al hecho de ordenar y acomodar metódicamente o bien al conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad y cumplir con fines u objetivos

En el primer caso se tiene la idea sólo de disponer el lugar y función de objetos con el fin de obtener un mejor aprovechamiento de tiempo, o de las propiedades de éstos. En el segundo caso se tiene la idea de planear los objetivos para cuya consecución se desplegará determinada actividad, aprovechando cualidades de personas y aún de recursos

materiales para que con la conjugación de éstos se logren resultados óptimos respecto del objetivo trazado.

De lo anterior se desprenden características, como son la conjugación de elementos y la consecución de un fin que en relación a la primera acepción, como ya se dijo, sería el aprovechamiento de las cualidades de los objetos o del tiempo, y en el segundo concretizar metas. Lo importante no es destacar características, sino hacer sobresalir que la organización es el medio para llegar a la obtención del fin deseado; pero sobre todo supone la preexistencia de fines y elementos.

Se puede decir que como fin primordial de la organización está el orden pues sin él no puede concebirse el funcionamiento óptimo de una cosa o de cualquier tipo de asociación.

Esto es, debe existir orden en toda asociación, aún en las de tipo primario como la familia, pues no basta la unión por lazos consanguíneos para presuponer que ha de funcionar de tal manera que sus integrantes logren su desarrollo,

ya que para que esto suceda debe darse primero la organización que genere el orden necesario.

Ahora bien, en cuanto al tema que nos ocupa, en el que se ha dicho que el hombre se encuentra constreñido a vivir en sociedad, en virtud de que su existencia como individuo aislado, hace que carezca de la ayuda de sus semejantes. También se ha expresado el sentido de la vida humana como la participación de los individuos, en un sistema de relaciones sociales, o el conjunto de interacciones entre personas o entre grupos de la cual surge una manifiesta unidad y aparecen algunos resultados o productos que son consecuencia de la actividad común que realizan los individuos.

Sin embargo al hablar de la organización de la sociedad, los fines preexistentes se refieren no a planes trazados expresamente por el grupo social, sino que supone en primer lugar la procuración de la subsistencia del individuo y después de las condiciones que le permitan desarrollar aptitudes y conseguir anhelos, la búsqueda por solventar estas necesidades, esto es lo que da lugar al trazo de planes para

lograr ese objetivo, el cual al paso del tiempo ha significado distinto grado de complejidad de la organización de la sociedad.

3.- ESTADO COMO COMUNIDAD ORGANIZADA.

No basta estar de acuerdo en una mutua cooperación, sino que es necesario que a través del tiempo quede garantizada firmemente la seguridad y el desarrollo pleno de los individuos que integran la sociedad, pues así como el hombre tiene la necesidad de asociarse, la sociedad necesita de una adecuada organización: y esta organización se llama ESTADO.

Hasta aquí se ha afirmado que aún en los tiempos más remotos el hombre estuvo integrado a una sociedad y tal sociedad formó un estado, entendiéndolo a éste no en su moderna acepción sino, según lo expresado en cuanto a la necesidad de organización, debe entenderse como el grupo social organizado y encabezado por personas que coordinan y dirigen, dándole a ese ESTADO las características propias del grupo que lo ha creado.

Es decir, el ESTADO como noción de organización, y no en el sentido moderno de su acepción, ha existido independientemente del grado de evolución, siendo el grupo social quien se encarga de darle las características afines a las condiciones del tiempo en que se sitúa.

Toda actividad del hombre es la exteriorización de una necesidad o de un deseo, así la sociedad es la manifestación del interés de cada individuo por solventar sus necesidades o por realizar sus deseos, y el Estado es el resultado, primeramente de la necesidad que tiene todo grupo social de organizarse para lograr su desarrollo.

La formación del Estado no sólo es el producto de la satisfacción de una necesidad, significa algo más, pues el hombre no vive únicamente para resolver sus necesidades primarias, como por ejemplo su alimentación, sino que además, lo alienta el deseo de lograr sus más grandes aspiraciones. Debemos recordar el hecho de que el hombre no puede vivir aislado y que necesita de la sociedad; esta afirmación puede dar lugar a dos posibles situaciones:

a) Por una parte tendríamos una sociedad que sólo representaría el agrupamiento de individuos, en este caso la asociación del hombre se reduce a una simple coexistencia.

b) Por otra parte, tendríamos una sociedad que representaría la convivencia organizada de los hombres para lograr su desarrollo; en este caso se habla de una sociedad suficiente, organizada para realizar el bien común. Como afirma Alessandro Groppali al hablar del concepto de sociedad. "Para las formas más elevadas de sociedad que no representan la simple suma de los individuos que la integran, sino una síntesis nueva y superior, es necesario que en ellos se haya desarrollado un conjunto de sentimiento, tanto en alrededor de sus deberes hacia sus coasociados, como en las exigencias y pretensiones que éstos pueden hacer valer en su contra, de modo que tengan clara conciencia de los vínculos de solidaridad que existen entre ellos." (6)

Toda asociación por pequeña o simple que sea, supone una organización la cual debe permitir al hombre contar con las condiciones que necesita en dado momento, para

(6) Alessandro Groppali. Doctrina General del Estado. Traducción Alberto Vázquez del Mercado. Editorial Porrúa Hnos y Cía. Distribuidores. México 1944. Pág.

permanecer en su grupo social. El Estado no es producto de una organización espontánea y casual, para llegar al Estado que ahora conocemos, la sociedad ha pasado por distintos grados de organización, dependiendo de la época y tipo de agrupación.

Esto es, como primera manifestación de asociación del hombre, está la familia como núcleo elemental de la sociedad, la cual implica, para su supervivencia y desarrollo, su organización. De la familia derivan los subsecuentes grupos sociales que se han denominado como aldeas, o clanes que están formados por grupos de ellas, que suponen un grado de organización más simple que los que conocemos actualmente, debido a que se trataba de grupos de relación consanguínea, en donde desempeñaban un papel importante los jefes de familias, pues toda organización requiere para su funcionamiento un guía o jefe.

4. ESTADO ORGANIZADO JURIDICAMENTE.

Dada la complejidad de la acción social, deben establecerse las bases que dejen diseñada la estructura del Estado, no como un mero trazo, sino que se establezcan en el documento que implique el reconocimiento por parte de la sociedad y además produzca las bases de organización que generen el orden mínimo necesario para la convivencia y desarrollo.

El Estado, como se ha mencionado, es el resultado de la evolución y organización de una comunidad, el Estado debe entonces, desarrollarse conjuntamente con la sociedad organizada que lo ha creado, pues no es posible concebir un Estado distinto y desvinculado de la sociedad. Es cierto que el estado tiene vida propia debido a la importancia de su función; pero nunca es independiente de la sociedad, pues los fines de la sociedad, deben ser los mismos que preocupen al Estado.

La Constitución Mexicana proclama tres aspectos que imprimen la vinculación del Estado y la sociedad, así como el propósito para el que fue creado, estableciendo en su artículo 39 lo siguiente:

"ARTICULO 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Es la Constitución, considerándose la de 1824 como la primera del México Independiente, con ese reconocimiento de supremacía, a partir de la cual se derivan todas las normas que regulan la vida en sociedad.

Si admitimos que el Estado no está desvinculado del grupo social, reconocemos también que la estructura del Estado debe estar condicionada por la sociedad y que las transformaciones que sufra ésta influyen en la forma del Estado, y por lo tanto también tendrá que sufrir cambios, ya que la dinámica social influye en la dinámica estatal.

La identidad entre el Estado y la sociedad es sólo una razón por la cual se afirma que el Estado es manifestación de vida social; sin embargo hay algo más de fondo, pues aparte de la naturaleza societaria del hombre, y además de que con esa convivencia resuelve sus necesidades, existe un factor determinante para que el hombre actúe; ese factor es su voluntad.

Existen entonces dos elementos que dan vida al Estado, la naturaleza societaria del hombre y el segundo su voluntad, por el que se exterioriza al primero y que permite definir las características del mismo.

5.- DE QUÉ SE COMPONE EL ESTADO?

Considerando el Estado como la sociedad misma organizada, debemos distinguir cuáles son los elementos que lo componen, partiendo de las definiciones del término Estado que de tanto la doctrina, como la Real Academia de la Lengua.

La Real Academia de la Lengua Española, señala: "Estado.- Cuerpo político de una nación. En el régimen federativo porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno federal."(7)

Para la doctrina el Estado es "una cooperación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado dentro de la Nación para servir a ésta."(8)

De las anteriores definiciones, se desprenden 3 elementos, dos esenciales que son: Población y Gobierno, y uno de carácter existencial que es el Territorio.

(7) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. Talleres Gráficos de la Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1992. Vigésima Primera Edición. Página

(8) Jorge Jellinek. Teoría General del Estado. Librería General Victoriano Suárez. Madrid 1974.

El primero de ellos es el elemento personal del Estado, el conglomerado humano, suele ser designado como población del Estado o como pueblo del Estado; en la primera acepción se entiende el conjunto de individuos que se encuentran dentro del territorio, es decir tiene un sentido demográfico, o estadístico. En cambio en la segunda acepción el pueblo es el presupuesto de la organización política, la comunidad establecida en un territorio presenta peculiaridades e idiosincrasias políticas que transforman gradualmente.

"Puede denominarse pueblo en sentido sociológico aquel conjunto de seres humanos que se sabe unido por un sentimiento de pertenencia nacional, fundado por su parte en una pluralidad de factores, como la afinidad racial, la cultura (en especial de la lengua y la religión) y la comunidad de destino político.

Considerada con mayor propiedad, la pertenencia nacional parece ser altamente compleja y problemática. En apariencia, no existe la pertenencia nacional en sí, sino más

bien combinaciones múltiples de ella, y de gran diversidad en cuanto a su contenido y gradación. Un hombre puede sentirse ligado a otro por la lengua común o por la religión; a un segundo, por la afinidad de origen o la patria común; a un tercero por la misma ocupación o iguales intereses económicos o intelectuales; a uno más, por la comunidad de destino político. Cualquier combinación de factores representa, por lo visto, aquello que, a la ligera, se denomina 'sentimiento nacional', del que, en realidad, existen muy distintas variantes, dependiendo de sus componentes y su intensidad. En principio, solamente puede hablarse de pertinencia en el sentido de un concepto de uno aproximativo."(9)

Del mismo autor Reinhold Zippellus, se anota la clasificación de comunidad a la que divide en comunidad de origen, comunidad de cultura y de destino políticos iniciando con la de origen, de la cual señala: "El criterio de la comunidad de origen se impone como el más obvio. Este aspecto biológico, natural, se halla en el significado semántico del concepto "nación", en el cual se contiene implícito el vocablo nasci, nacer.

(9) Reinhold Zippellus. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa. UNAM 1989. Pág. 70

Sin embargo, al intentar comprender a un pueblo se cometería una burda parcialidad si se otorgara una importancia excesiva, o quizá única, al factor biológico racial. Sin embargo, se incurriría en el extremo opuesto, si cerráramos los ojos ante el hecho de que los genes y la herencia también desempeñan un papel en la vida de los pueblos y de que los diversos rasgos corporales, de carácter y hasta espirituales que de tal modo se reúnen en los distintos pueblos, influyen también sobre las concepciones jurídicas prevalecientes y la conformación de la vida del Estado."(10).

En cuanto a la comunidad de cultura señala que la pertenencia nacional no se funda, en modo alguno, sólo en la comunidad de origen, y en la consiguiente afinidad de rasgos de los individuos; sino que, a menudo se da aquélla en mayor grado a partir del hecho de que los hombres han conformado una comunidad cultural en el curso de la historia. Un factor particularmente significativo para la constitución de una nación es la lengua común. Pero éste tampoco es determinante por sí sola, porque si los judíos que viven en la diáspora se consideraran como un pueblo, la razón de ello no radica en la comunidad lingüística, sino en un mismo origen, y en todo caso, en la religión y un destino específico. Aparte del idioma desempeñan una importante función otros factores culturales.

(10) Obra citada. Pág. 70

Así por ejemplo los serbios y los croatas se han considerado, durante largo tiempo, como dos pueblos distintos a pesar del idioma y la pertenencia racial comunes, porque faltaba la comunidad de confesión religiosa. Asimismo, intervienen significativamente otros factores culturales como la moral social, las costumbres, la rutina y los hábitos. Las diferencias o semejanzas "en la barba y el cabello, vestido, modo de alimentarse, división del trabajo entre los sexos, y todos los demás que saltan a la vista... pueden dar pie en algunos casos a atracción o repulsión entre gentes diferentes y, como reverso positivo, a la conciencia de comunidad entre gentes parecidas.(11)

La comunidad de destino político es un factor de trascendencia, actúa a menudo como crisol de una nación, aún donde no existe la comunidad de origen, lengua y religión. La formación o desintegración de la comunidad de destino político, crea o destruye a la larga, pueblos en sentido sociológico. Empero este proceso es influenciado poderosamente por factores sociológicos. Por ejemplo, evoluciona con lentitud cuando la mentalidad predominante se resiste a la separación política, o viceversa, a la integración.

(11) Obra citada. Pág. 71

Desde el punto de vista político, el pueblo del Estado es el elemento más importante en la proyección de su vida; la población del Estado tiene trascendencia en su organización política, no obstante que en ella sólo intervienen los nacionales del Estado. Por ejemplo cuando el artículo 52 de la Constitución Mexicana y los siguientes, establecen el sistema para la elección de los miembros del Poder Legislativo, es importante el dato del censo de población, pues mientras mayor sea el número de habitantes cuando se realice el censo, mayor será el número de representantes que se elegirán para integrar la Cámara de Diputados.

En este aspecto, la Constitución toma en cuenta la demografía como factor determinante para la integración de una de las Cámaras.

El pueblo del Estado es quien detenta el poder político, sin el cual no tendría vida, pues es parte de él, porque en determinadas circunstancias, al tomar forma de órgano, se convierte en autoridad a través del fenómeno de la representación, como se establece en el artículo 39 Constitucional transcrito en la página 14.

En este momento se considera al pueblo como un conjunto de personas que integran una comunidad estatal y tienen correlativamente derechos, determinadas prerrogativas y obligaciones que están señaladas en los artículos 31, 35 y 36 de la Constitución.

Como prerrogativas en el artículo 35 se establece:

ARTICULO 35. - Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares.*
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.*
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.*
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes.*
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.*

Como obligaciones:

"ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:"

I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción pública en cada Estado.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residen, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la Ley Orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

"ARTICULO 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando "la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista" así como también inscribirse

en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley:

II. Alistarse en la Guardia Nacional:

III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondan:

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las del jurado.

Con estas prerrogativas y obligaciones el pueblo se considerará el sujeto del Estado y se traduce como un conjunto de elementos subordinados a su actividad, su pertenencia al plano de la subordinación sólo es un aspecto de su participación en la organización en la vida del Estado.

Dentro de este elemento personal del Estado, distinguiamos a los nacionales y a los extranjeros, la nacionalidad es un atributo aplicable a las actividades de un

Estado. Derivado del hecho de pertenecer a él, se da un vínculo jurídico-político derivado de una solidaridad de razas, religión, tradiciones, o bien de posibilidades de desplazarse en el futuro.

La nacionalidad ha sido definida por Hans Kelsen como el status personal cuya adquisición y pérdida se encuentran reguladas por el derecho nacional y el derecho internacional.(12)

Históricamente han sido muy variados los criterios para determinar este vínculo jurídico de pertenencia a un determinado grupo social, por ejemplo en la tribu y en el clan el vínculo se hacía depender de la unidad de sangre y de culto; este criterio fue aplicado aún hasta el estado más civilizado de la vida en Roma o de las ciudades griegas y quienes no compartían estos elementos de unidad eran considerados como bárbaros o extranjeros; privándoseles en consecuencia de los derechos y prerrogativas de que gozaban los nacionales. Entre los germanos, la pertenencia a una tribu, fue factor determinante de la nacionalidad.

(12) Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM-México 1988. Pág. 278.

En la Edad Media se incrementó la idea de atribuir la nacionalidad atendiendo al lugar de nacimiento por la sola circunstancia de haber nacido dentro de los límites del territorio sometido al dominio del señor feudal o del soberano; tenían el carácter de nacionales con todos los derechos y obligaciones inherentes a ello. En cambio, en Francia con el Código Napoleónico de principios del siglo XX, el atributo de pertenencia al Estado se otorgó con base en la ascendencia del individuo y así se consideraba como francés al hijo del francés, sin importar su lugar de nacimiento.

Ahora bien, entendida la nacionalidad como un vínculo de derecho interno, cada Estado en ejercicio de su autonomía, tiene la posibilidad de legislar libremente en este aspecto.

El segundo elemento es el gobierno, aunque para los tratadistas, como Hans Kelsen, el tercer elemento del estado es el poder; sin embargo, estimo que este no es precisamente elemento del Estado, sino un atributo del cual depende su eficacia, pues gracias a él la forma de gobierno que caracterice al Estado podrá hacer efectivos los planteamientos de desarrollo y de seguridad de los individuos, considerados tanto individualmente, como en comunidad, para lograr el bien común.

Es pertinente empezar por anotar como define el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española el término gobierno, así tenemos que una acepción que le dá es la acción y efecto de gobernar o gobernarse, otra acepción es, el conjunto de ministerios superiores de una nación. (13)

De los autores que definen el gobierno está Enrique Pérez de León, quien brevemente señala que por gobierno entendemos, por una parte, el conjunto de autoridades que investidas de poder de mando integran con el territorio y con el pueblo, al Estado, y por otra al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo (14)

Con las definiciones dadas se deduce que el gobierno es la estructura bajo la cual se identifica a la sociedad organizada en un tiempo y lugar determinados, a partir de la cual se establecen los planes y soluciones que requiere la sociedad para su desarrollo.

(13) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. Talleres Gráficos de la Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1992. Vigésima Primera Edición. Página 737.

(14) Enrique Pérez de León. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 86.

El Estado Mexicano define su forma de gobierno básicamente en los artículos 40 y 41 Constitucionales:

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

"ARTICULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

....."

Como característica fundamental del Estado Mexicano es que su estructura y organización está determinada por una Ley Fundamental, el contenido de los preceptos transcritos ya se refieren al esquema bajo el cual se identifica a la sociedad organizada en un tiempo y lugar determinado.

El tercer elemento, el cual se estima como no determinante de la esencia del Estado, sino de su existencia, es el territorio, que ha sido definido por la doctrina como la base física donde se desenvuelven las actividades públicas del Estado, o bien como el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado (15)

En la anterior definición el territorio es considerado como la característica de sedentariedad indispensable para que éste se organice políticamente, pero al respecto es oportuno recordar a los estados primigenios en que las organizaciones políticas tuvieron un ámbito preterritorial, los grupos étnicos nómadas no tuvieron noción de la tierra de los padres, aún cuando prosiguieron la tradición en los rudimentarios principios de derechos legados a través del tiempo, así como la tierra que correspondía al lugar sobre el que circunstancialmente quedaban asentados, de lo cual se deduce que el territorio no es esencialmente indispensable para la existencia de un Estado.

A través del tiempo se ha dado mayor importancia a la delimitación del territorio en que se desarrollará la vida del Estado, sin embargo no puede decirse que

(15) Enrique Pérez de León, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1991. Pág. 71

el elemento territorial se haya convertido en esencial, prueba de ello nos muestra la historia, en el caso de la República Mexicana, en que siendo Presidente Benito Juárez tiene que salir de la Ciudad de México para ir al Norte del País, por haberse establecido el Imperio de Maximiliano de Austria por la Intervención Francesa y actualmente hay comunidades cuya existencia no depende de la determinación de un territorio, como es el caso de los judíos.

Ahora bien, en México Constitucionalmente este ámbito espacial lo delimita el artículo 42 de la siguiente forma:

"ARTICULO 42 El territorio nacional comprende"

I. El de las partes integrantes de la Federación;

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y

(VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

Es oportuna mencionar que desde las épocas más remotas hasta nuestros días el territorio puede estudiarse como un hecho, es decir, como un dominio real del Estado. Como un derecho a la potestad que impera legalmente sobre una demarcación reconocida y respetada por el Derecho propio y ajeno. También se le puede ver como parte formadora de la personalidad del Estado, aceptando a ésta como la institución política capaz de derechos y obligaciones, tanto en el ámbito interno como en el externo, así también se puede estudiar como presupuesto del estado, caso en el cual se admite la sedentariedad que contribuye a transformar la muchedumbre en un pueblo junto con los principios generales del Derecho.

Con la formación progresiva del principio de territorialidad se dan conceptos como el desarrollado por Eduardo García Máynez, en que se ve al territorio como la porción del espacio en que el Estado ejerce su poder.(16)

Dos principios caracterizan en forma principal al territorio: el de impenetrabilidad, que se hace consistir en que en términos generales y en situaciones normales, dentro de un territorio sólo puede existir un estado, y el de indivisibilidad, que deriva de la que el Estado a su vez caracteriza, si éste es indivisible, sus elementos también lo son.

(16) Enrique Pérez de León. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 72

De la anterior estimación se desprende un concepto de soberanía territorial que tienen un lado positivo y un lado negativo. El primero significa que todo el que se encuentre en el territorio estatal, está sujeto a la forma de gobierno del Estado. En el segundo aspecto implica que no puede ejercerse dentro del territorio estatal, autoridad soberana alguna que no derive del poder de regulación del propio Estado.

El territorio no solamente delimita la competencia espacial del Estado sino que le imprime el sello de su peculiaridad.

Un pueblo que se transporta a territorio diferente adquirirá en la nueva realidad geofísica características diferentes que estarán en consonancia con el nuevo medio externo.

El territorio es un elemento que determina lugar de arraigo de las personas, lo que da un sentimiento de pertenecer a un todo, así también indica la

pertenencia de bienes y recursos naturales, dando estructura física y económica al Estado; sin embargo no puede decirse que el territorio sea un condicionante esencial del Estado, ya que la esencia de su formación está en la manifestación de los individuos de asociarse para solventar sus necesidades y lograr sus metas.

FALTA PAGINA

No. **35**

C A P I T U L O I I

DIFERENCIA ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS.

Al hablar de los elementos del Estado, considerado éste como la sociedad organizada jurídica y políticamente, quedó anotado como el tercero de ellos el gobierno, término que automáticamente nos sugiere un binomio constituido por gobernantes y gobernados.

Esta idea se traduce en un problema bastante arraigado, consistente en que al hablar de gobernantes y gobernados se sobreentiende que los primeros mandan y los segundos obedecen, lo cual lleva a estimar erróneamente que los únicos TITULARES de obligaciones son los gobernados.

Ya que en el primer capítulo se manifestó que el gobierno se considera como la estructura bajo la cual se identifica a la sociedad organizada en un tiempo y lugar determinados, entonces al distinguir a gobernantes y gobernados debemos entender que se trata primeramente, de partes integrantes

del grupo social y en segundo lugar, como consecuencia de su pertenencia a la comunidad, en su necesidad de organizarse, son ambos TITULARES de derechos y obligaciones.

Aunque la sociedad requiere del Estado, no por ello está sujeta incondicionalmente al arbitrio de los gobernantes, por lo que se crea el ordenamiento jurídico que regule las actividades de unos y otros.

En las relaciones humanas cotidianas se presentan situaciones que nos hace pensar que de no existir un orden jurídico llegaríamos a una anarquía, por lo que son necesarias normas efectivas que garanticen el cumplimiento de obligaciones y la protección de derechos, que al mismo tiempo mantengan un equilibrio por medio del cual se evite que un sector, en este caso los gobernantes, se excedan en el ejercicio de sus facultades y causen molestia a los gobernados.

1.- GOBERNADOS

1.A DERECHOS DE LOS GOBERNADOS.

Se debe hacer referencia a las cualidades de la persona, en cuanto en ella existen facultades connaturales, como la libertad, la igualdad y la propiedad; son

además exigencias del propio ser del hombre para la satisfacción de sus necesidades espirituales y materiales. Es decir, necesita ser libre para poder seguir lo que dicta su voluntad, así también de la igualdad, porque desde el momento en que se niegue a un individuo un derecho para cuyo ejercicio tiene la misma aptitud que los demás, se crea en él un sentimiento de insatisfacción y descontento.

Estas facultades están en el hombre mismo, no son invención de alguna norma, ni son concedidos por gracia del Estado; pero por ser primordiales para el desarrollo del hombre en la sociedad, quedan consagrados en el orden jurídico que los ha de tutelar, en una norma suprema, que en el caso concreto de México, quedan tutelados en el artículo 1º de la Constitución, que expresa:

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

Se trata de facultades connaturales que deben estar claramente protegidas, tales como la libertad, pues sin ella el hombre no puede llevar una vida verdaderamente humana y no podría evolucionar hacia su perfección, ni realizar sus anhelos de bienestar y felicidad.

Aún cuando estos derechos son esenciales del hombre, no siempre tuvieron el reconocimiento por parte del Estado o sistema de gobierno. En este aspecto es ilustrativa la reseña del Doctor en Derecho Ignacio Burgoa, que señala como ejemplo los regimenes matriarcales y patriarcales, en que la autoridad de la madre o del padre, respectivamente, era omnimoda, pues tenían derechos sobre la vida o muerte, y como fenómeno consubstancial se observa la existencia de la esclavitud, la cual presupone una negación de los derechos del hombre (17)

Así también menciona los derechos del hombre en los regimenes sociales orientales, en que no solamente existieron como fenómenos de hecho, producto de una especie

(17) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México 1989. Pág. 58.

de tolerancia por parte del poder público sin obligatoriedad de respeto, sino que la libertad del individuo como gobernado fue desconocida y la consigna del particular miembro de la comunidad o de la sociedad en algunos Estados orientales era obedecer y callar, todo ello debido a su régimen teocrático característico, pues los mandamientos que recibía se conceptuaban como provenientes de Dios sobre la Tierra, es decir, del gobernante ungido como tal por voluntad divina. (18)

En Grecia el individuo tampoco gozaba de sus derechos fundamentales, su esfera jurídica estaba integrada casi exclusivamente por derechos políticos y civiles, en cuanto intervenía directamente en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado; pero no gozaba de ninguna prerrogativa frente al poder público. (19)

Tal situación guardaba el individuo también en Roma, su libertad no se conceptuaba como un derecho público individual inherente a la personalidad humana, oponible al Estado en sus diversas manifestaciones y derivaciones, pues se disfrutaba como un hecho, sin consagración jurídica alguna, sólo era respetada como facultad de índole política y en las relaciones de derecho privado, en las cuales el ciudadano romano estaba plenamente garantizado como individuo. (20)

(18) Ignacio Burgoa. Pág. 62

(19) Obra citada. Pág. 62

(20) Obra citada. Pág. 68

La situación real, positiva, que guardaba el individuo como gobernado en la Edad Media se traducía en una plena subditación de la persona al poder público, a pesar de las manifestaciones de Santo Tomás de Aquino en que preconizara la existencia de un derecho natural fincado en la índole misma del ser humano.

Partiendo de la idea de que el hombre está hecho a semejanza de Dios y propendiendo en razón práctica a la obtención del bien, al desarrollo cabal de su propia esencia, es decir, a la plenitud de su ser, proclama la existencia de una ley natural que debe regir precisamente la conducta de la criatura racional hacia la obtención de sus fines vitales fundamentales reputando "contra naturam", toda norma positiva que no respete este *decideratum* del hombre, tales ideas, desafortunadamente no cristalizaron en ninguna institución jurídica medieval. (21)

Posteriormente surgen importantes corrientes políticas, como la de Tomás Hobbes, que pretendían formar de gobierno más pertinentes y adecuadas para conjurar el mal público, apoyando un Absolutismo Ilustrado y

(21) Ignacio Burgoz. Obra citada. Pág. 72

tolerante; proclama la igualdad de todos los hombres respecto a los derechos naturales de libertad, propiedad y protección legal.
(22)

Es en 1789 la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que tuvo como fuente de inspiración el Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau, con la que se instituyó la democracia como sistema de gobierno, afirmando que el origen del poder público y su fundamental sustrato es el pueblo o, la nación, en la que se depositó su soberanía. Pero además la Declaración de 1789, contenía un principio netamente individualista, porque consideraba al individuo como el objeto social y único de la protección del Estado y de sus instituciones jurídicas, el artículo 2º establecía lo siguiente:

"El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad, y la resistencia a la opresión". (23)

(22) Edgar Bodenheimer. Teoría del Derecho. Fondo de Cultura Económica. México 1981. Pág. 160

(23) Obra citada. Pág. 72

En cuanto al principio liberal, porque vedaba al Estado toda injerencia en las relaciones entre particulares que no tuviese por objeto evitar que el libre desarrollo de la actividad individual perjudicara o dañara los intereses de otro u otros individuos, así el artículo 4º establecía:

"La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no dañe a otros por lo tanto, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser consignados más que por la Ley." (24)

De las citas anotadas se desprende cuan paulatino fue el reconocimiento de los derechos humanos, pues es hasta el siglo XVIII, que se proclaman en Francia, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que sin ser ésta una Constitución, sirve de base e inspiración para muchos países al redactar sus respectivas Constituciones.

(24) Ignacio Burgea. Obra citada. Pág. 90

México no fue la excepción en este aspecto, ya que también se guió por los principios asentados en la Declaración de 1789, en octubre de 1810, cuando apenas se había iniciado el movimiento insurgente, las Cortes Extraordinarias y Generales expidieron un decreto en el que se declaraba que los naturales de los dominios españoles de ultramar eran iguales en derechos a los de la Península.

Por otro lado, en noviembre de ese mismo año, se reconoció por las mismas Cortes la libertad de imprenta en materia política.

El 18 de marzo de 1812, se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española la primera Constitución Monárquica de España y cuyo ordenamiento puede decirse que estuvo vigente en México hasta la consumación de la independencia registrada el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del llamado "Ejército Trigarante" a la antigua capital neo-española. Dicho documento suprimió las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos, indios y demás sujetos de diferente extracción racial, reputar como españoles a "todos los hombres libres nacidos y auecinados en los dominios de las Españas".

Don José María Morelos y Pavón, a quien Hidalgo designó su lugarteniente, no sólo continuó la lucha emancipadora sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera organización constitucional. Así, bajo los auspicios del Cura de Carácuero se formó una especie de Asamblea Constituyente, denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el Trono Español.

Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico político llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingán, por haber sido en esta población donde se promulgó.

La Constitución de Apatzingán contiene un capítulo especial dedicado a las garantías individuales. En su artículo 24, que es el precepto que encabeza el capítulo de referencia, se hace una declaración general acerca de la relación entre los derechos del hombre, clasificados a modo de la Declaración Francesa.

De la forma como está concebido dicho artículo, podemos inferir que la Constitución de Apatzingán reputaba a los derechos del hombre o garantías individuales como elementos que el poder público siempre debía respetar en toda su integridad.

Por ende el documento constitucional que comentamos, en relación con el tema concreto que ha suscitado nuestra atención, influido por los principios jurídico-filosóficos de la Revolución Francesa, estima que los derechos del hombre son superiores a toda organización social, cuyo gobierno, en ejercicio del poder público, debe considerarlos intocables, pues su protección no es sino la única finalidad del Estado. (25)

La Constitución de 1824 fue el primer documento que da relevancia a la organización y división política de la República Mexicana, aunque esta es la primera Constitución, no es en este documento en donde ocupan lugar preponderante los derechos humanos, pues a lo que se da importancia es a la organización y división política de la República Mexicana, es hasta la Constitución de 1857 en que tienen primordial relieve así en la primera parte de su artículo 1º estableció:

(25) Ignacio Burgoa. Obra citada. Pág. 118, 120 y 121

"El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales."

En este aspecto, José María Lozano, expone el sentir del constituyente de esa época al expresar "Notemos que nuestro artículo Constitucional no dice que el pueblo mexicano, no declara o establece, sino que reconoce. Anterior pues, a la Constitución e independiente de ella, es el hecho que se limita simplemente a reconocer como tal. Los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales y son al mismo tiempo su objeto. Una institución en que se desconozcan como base los derechos de la humanidad, es decir, del hombre, será viciosa. Igualmente lo será si no tiene por objeto hacer efectivos y seguros esos derechos. Las Instituciones Sociales no pueden tener por objeto el bien y engrandecimiento de una clase, de una raza, de una familia, o de un hombre. Si alguna vez se dirigen a procurar el bien social, el bien general o público, es siempre sobre la base de los derechos del hombre; atender esos derechos, hacerlos respetar, hacer que el hombre en su uso legítimo se desarrolle y perfeccione, es procurar el bien público y la grandeza y prosperidad de la nación porque el bien de todos resulta del bien de cada uno, así como la fuerza y la riqueza de la sociedad, es el resultado de la acumulación de las fuerzas y riquezas individuales." (26)

(26) José María Lozano. Estudio de Derecho Constitucional Patrio. Editorial Porrúa. México 1987. Págs. 118 y 119

Otro aspecto que se contempla en la Constitución de 1857 es el establecido en la segunda parte de su artículo 1º:

"...En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorgue la presente Constitución."

A este respecto el mismo autor expresa:

"En efecto: si los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales, es evidente que el poder público, que es la primera de aquellas instituciones, tiene el doble deber de respetar y sostener las garantías otorgadas por la Constitución para hacer efectivos y seguros aquellos derechos. Ni la autoridad administrativa, ni la autoridad judicial, pueden violar esas garantías, antes deben respetarlas y cuando un hombre es atacado en ellas, están obligadas a protegerlo, a sostenerlo en su goce, a desarmar la mano que las ataca. El poder legislativo, que representa en su parte más elevada y prominente a la soberanía nacional, es igualmente impotente para herir u hollar esas garantías: está también obligado a respetarlas y sostenerlas, y la ley que las desconozca o vulnere sin dejar de considerarse como la expresión de la voluntad soberana del pueblo, no alcanza el sagrado de sus garantías".

"Mientras la Ley se conserva simplemente escrita, no hay que cuidarse de sus ataques, pero si se ejecuta o aplica, en cada caso de ejecución o aplicación poniéndose en conflicto con el derecho individual, sucumbe ante éste, porque: 'Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. Art. 126.'"(27)

En México, actualmente, las facultades del ser humano se garantizan en la Constitución de 1917 cuyo artículo 1º a diferencia de la Constitución de 1857, deja de referirse en primer término a los derechos humanos, y sólo indica que:

"Artículo 1º. - En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrá restringirse ni suspenderse, sino en los caso y con las condiciones que ella misma establece."

(27) Op.cit. Págs. 120 y 121

Como se ve, ya no se menciona a los derechos humanos como el bien tutelado por la Constitución, sino sólo se refiere al otorgamiento de la institución jurídica que permitirá salvaguardarlos, a al cual se le denomina garantías individuales.

Los tantas veces mencionados "derechos humanos" están enumerados en la Constitución de 1917 en su parte denominada como dogmática a partir de su artículo 2º, en el que se prohíbe la esclavitud, es decir, como primer derecho natural que se tutela es la libertad.

El artículo 4º establece la garantía de igualdad, previendo su observancia bajo tres aspectos:

En primer término establece la protección a las prácticas, costumbres, usos, recursos y formas de organización de los pueblos indígenas y también estableció que los beneficios de la sociedad organizada abarquen a éstos.

En segundo lugar, la igualdad ante la Ley sin distinción de sexo y tercero la protección de la salud y el disfrute de vivienda digna y decorosa para toda persona.

Tal como se dijo antes el artículo 2º, señala como primer derecho a tutelar, la libertad, entendida en este precepto como la concepción del hombre sin ataduras ni opresión, sentido éste que puede ser considerado como la base a partir de la cual el individuo puede ejercer este derecho bajo distintas acepciones. Así, en el artículo 5º se habla de la libertad de elegir la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo, lícitos.

Otra forma de ejercer la libertad es la manifestación de las ideas que consagra el artículo 6º en su primera parte, pues además este precepto comprende la obligación del Estado de garantizar el Derecho a la Información.

Es importante para el ser humano expresar a través de distintos medios su sentir o sus inquietudes, por lo que en el artículo 7º, se consagra la libertad de escribir o publicar escritos sobre cualquier materia.

Distinta de las garantías de libertad y de igualdad, en el artículo 8º se prevé, por un lado, el derecho que tienen los gobernados de acudir a la autoridad para realizar cualquier consulta o petición; y por otro lado el deber que tiene la autoridad de respetar el ejercicio de este derecho a través de la respuesta a la petición o consulta. A esta garantía se le ha denominado como derecho de petición, debido al texto de las primeras líneas del precepto, pero en realidad debería denominarse comúnmente como derecho a la respuesta.

Otra forma de ejercer su derecho de libertad, es la que lleva a cabo al reunirse por cualquier objeto lícito, esta forma de expresión se contempla en el artículo 9º.

El artículo 11 se refiere al uso de la libertad para poder trasladarse de un sitio a otro en el territorio nacional, sin restricciones.

Artículo 12.- Que se refiere a la prohibición de conceder títulos de nobleza ni prerrogativas y honores hereditarios, lo cual implica garantizar también el trato en un plano de igualdad a todos los individuos, pero estimando el supuesto contrario al previsto en el artículo 2º, pues en éste se

otorga el goce de este derecho a aquellos hombres que en otro territorio han tenido categoría de esclavos. En cambio, en el artículo 12 se prevé un trato igual respecto de los ciudadanos mexicanos a quienes en sus lugares de origen ostentan títulos que les dan categoría superior a la que tiene el pueblo en general.

El Artículo 13 prevé la igualdad ante la aplicación de la Ley, por lo tanto se prohíben las leyes privativas y también los Tribunales Especiales.

La Constitución consagra además garantías que se refieren a la aplicación de los ordenamientos legales en el momento en que son vigentes; pero sobre todo se protege el derecho que tienen los individuos al goce no sólo de derechos, sino de los bienes más preciados como la vida y la libertad, y también de los materiales, pues en el artículo 14 se prevé que para que un ciudadano pueda ser privado de cualquiera de ellos, debe existir previamente el juicio ante tribunales en donde tenga la oportunidad de ser escuchado en su defensa, es decir, puede ejercer la garantía de audiencia.

Otra garantía de seguridad la consagra el artículo 16 al establecer que: *"Nadie puede ser molestado en su*

*persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal.**

En el artículo 14 se prohíbe la realización de actos tendientes a privar de sus bienes o derechos al individuo, pero en el artículo 16 se prevé la realización de actos de molestia respecto de esos bienes o derechos, esto es, no solo se considera a los actos de privación como agravio al goce de los derechos humanos sino que también es considerada como tal el acto por el cual es perturbada la persona en el goce de sus derechos y posesiones.

En los artículos 17 y 18 se vuelve a mencionar la libertad, pero ahora refiriéndose a la pérdida de éste como castigo por la comisión de actos delictivos o por presumirse que se han cometido. En el artículo 17 se señalan los casos en que no procede la prisión, en el artículo 18 se menciona cuando sí es procedente la prisión preventiva.

Asimismo, en los artículos 19 y 20 se continúan estableciendo reglas que deben observarse para que la privación de la libertad sea realmente un castigo y no un abuso por el cual se prive al individuo de uno de los derechos más preciados.

Ahora bien, la Constitución no sólo protege los derechos inherentes al hombre, procurando así que el individuo logre su desarrollo, sino que también protege aquéllos que se originan en la relación social y cuya protección es importante para lograr el desarrollo de la sociedad, sobre todo de los grupos que son más vulnerables debido a su condición económica y cultural, la tutela de estos derechos se denominan garantías sociales.

Las garantías sociales comprenden dos grandes grupos que son el relativo al régimen agrario y el relativo al régimen laboral, en el primero, tutelado por el artículo 27, se establecen las bases para determinar cuando se tienen capacidad para adquirir el dominio de tierras, también se prevé un régimen comunal para su explotación, así como de los bosques y aguas, el régimen ejidal, y el de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

En lo que toca a las garantías sociales del régimen laboral, éste se divide en la tutela a los derechos del trabajador al servicio de las empresas y los derechos del trabajador al servicio de los Poderes de la Unión.

Por lo que se refiere a los trabajadores al servicio de las empresas como derechos fundamentales, son la jornada máxima de trabajo diurna y nocturna, protección a la mujer a los menores de 16 años, se prohíbe el trabajo a menores de 14 años, descanso semanal, protección especial a la mujer durante la gravidez y después de ella, salario mínimo indispensable para sufragar gastos de carácter primario, igualdad de salario en cuanto al sexo y a la nacionalidad; la inembargabilidad; compensación o descuento del salario mínimo participación en las utilidades de la empresa; salario doble por trabajo extraordinario; derecho de asociación, derecho de huelga; resolución de conflictos mediante la conciliación y el arbitraje.

Por lo que hace al trabajador al servicio del Estado, los derechos son los mismos que los trabajadores antes mencionados, pero además se estima el período vacacional de 20 días al año, designación del personal por conocimientos y aptitudes y el derecho de escalafón.

Un aspecto importante es la educación, que si bien pudiera estimarse un derecho del hombre considerado individualmente, también puede ser considerado como una garantía social, debido al tratamiento que le ha dado la Constitución en su artículo 3º, el cual señala en su primera parte:

"ARTICULO 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias."

Con un toque humanista y democrático, establece la educación como un derecho de todos los mexicanos a buscar el desarrollo pleno de su persona pero también como un deber del estado de proporcionar a todos los habitantes del país los medios necesarios para lograr ese desarrollo, lo que le da a la educación un carácter de derecho individual y social, puesto que el hombre tiene que desarrollarse en forma plena tanto individualmente como en sociedad.

Pero sólo a través de la educación las personas aprenden a desarrollar en beneficio de la comunidad y de sí mismas, sus aptitudes y capacidades

2. GOBERNANTES

2.A. ATRIBUTOS DEL ESTADO.

En cuanto a los gobernantes, personificadores del que ha sido considerado en este trabajo, como el tercer elemento del Estado, tienen como atributo el poder, es decir, se le otorga la facultad de ejercerlo para que esté en aptitud de realizar sus funciones.

El artículo 39 de la Constitución al establecer que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio del pueblo mismo, resume la delegación de dicho atributo. Este precepto constitucional, al mencionar "*Todo poder público*", se refiere a los órganos representativos de la forma de Gobierno Mexicano denominados por la Constitución en su artículo 41 como Poderes de la Unión, designados así para dejar implícita la cualidad de que están provistos los órganos del gobierno para poder actuar.

El significado de la palabra poder para Max Weber, es probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.(28)

(28) Max Weber. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México 1992. Pág. 43

Esta probabilidad de imponer la voluntad supone la existencia de una obediencia habitual por parte de los gobernados; pero en este sentido debe hacerse hincapié en el aspecto antes anotado, es decir, el poder que ejerce el gobierno es derivado del otorgamiento que el pueblo hace de éste, por lo que al hablar de gobernantes no se está aceptando una sumisión incondicional de los gobernados, sin embargo es cierto que para que se hable del poder del gobierno, sí debe darse una dosis de dominación y de disciplina.

Ahora bien, por dominación se entiende la posibilidad de dirigir y hacer acatar un mandato de determinado contenido y por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para ese mandato por parte de los destinatarios.

Debe entenderse por dominación, nos dice Max Weber, "La probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandos específicos, o para toda clase de mandatos. No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer poder o influjo sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación "autoridad", en el sentido indicado, puede descender en los más diversos motivos de sumisión, desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones

puramente nacionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés "externo o interno" en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad."(29)

Pero el ejercicio del poder puede llevar a extremos peligrosos, uno es el despotismo, en la que una persona tiene un poder ilimitado sobre los súbditos a los que rige.

El otro extremo es la anarquía, en la que todos los miembros de la comunidad tienen un poder ilimitado, en esta situación social no hay reglas coactivas que todo individuo esté obligado a obedecer. No hay gobierno que imponga límites al ejercicio arbitrario de ese poder, deseando cada uno con la misma intensidad ser los primeros originando conflictos, esta lucha acabaría con la captura del poder por un individuo o por un grupo. Dondequiera que reina la anarquía se ve pronto desplazada por el extremo opuesto antes mencionado, es decir, el despotismo. (30)

(29) Max Weber. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México 1992. Pág. 170

(30) Confr. Edgar Bodenheier. Op. cit. páginas 19, 20 y 21

Afirma Edgar Bodenheimer que "un sistema social en el que el poder tenga una influencia ilimitada la tendencia será hacia la opresión o eliminación de los más débiles por los más fuertes. En un sistema social donde impere el Derecho se intentará reajustar las relaciones humanas por medios pacíficos y evitar la lucha constante e innecesaria".(31)

Sólo el poder que se ejerce con base en el Derecho puede generar la utilidad que la sociedad busca del Estado al depositar en él dicho poder.

3. ESTADO DEPOSITARIO DEL PODER PUBLICO

Se ha expresado ya la idea de que el grupo social organizado crea al Estado, el cual gobernará a la sociedad con el fin de lograr los fines de la propia comunidad. Cuando se habla de gobernar, se entiende que el Estado tiene cierta fuerza para emitir decisiones que la comunidad debe acatar, esta fuerza es el poder del que se sirve para desempeñar su función de organizar y guiar al grupo social.

(31) Edgar Bodenheimer. Teoría del Derecho. Fondo de Cultura Económica. México 1981. Pág. 28

Es importante determinar qué es el Poder del Estado, Mario de la Cueva nos orienta al respecto diciendo: "El Estado es una organización necesaria, pues la vida común de los hombres supone una organización, toda comunidad humana, en consecuencia, necesita un poder organizado. Ahora bien, lo que distingue al poder de hecho de un auténtico poder estatal, es que el primero es expresión pura de la fuerza; en cambio el poder estatal es expresión o manifestación social, es creación y consecuencia de la vida social. Si el poder del Estado es un poder social y solamente puede entenderse como tal, lo que distingue al poder de hecho del poder estatal es que el primero es expresión de la fuerza, en tanto el segundo es expresión del derecho. (32)

De lo anterior se desprende que el poder de que goza el Estado, es producto también de la necesidad del grupo social de tener una guía, misma que lo llevará a lograr el bien de la comunidad. De este modo, podemos pensar que la obediencia del gobernado está condicionada a que el Estado cumpla eficazmente su función.

Por lo que hace a la necesidad que tiene el grupo social de ser guiado, podemos decir que ésta tiene su origen en la naturaleza societaria del hombre. Pero, no debemos

(32) Mario de la Cueva. Teoría del Estado. Pág. 280

caer en el error de pensar que el gobernado está incondicionalmente obligado a acatar las disposiciones del Estado, así Rafael Preciado Hernández señala al respecto: "El Estado tiene una ingerencia muy importante en la vida social, puesto que es el gestor del bien común, pero no debe intervenir para suplantar a las fuerzas sociales, ni mucho menos para sojuzgar a los hombres -cebar con sus libertades, no negar sus derechos fundamentales- convirtiéndolos en dóciles instrumentos de una anónima y absurda burocracia." (33)

Cuando se habla de poder, se entiende que hay alguien superior que manda, y alguien inferior que obedece. Sería absurdo pensar, que si el Estado fue creado para servir a la sociedad, sea superior al grupo social, pues en este caso no habría límite alguno para el poder del Estado y se pondría en inminente peligro el desarrollo pacífico de la sociedad.

También se ha mencionado de la obediencia que deben los gobernados a los gobernantes y de un poder que es utilizado para desempeñar una función, por lo que es importante saber de donde deviene ese poder, siendo necesario tocar el aspecto referente a la soberanía.

(33) Rafael Preciado Hernández. Op. cit. Pág. 203

Mario de la Cueva cita a Jean Dabin quien estima que: "Si se consulta la etimología soberanía eocca, en primer lugar, la idea de una superioridad. Superioridad no desde el punto de vista de las cualidades físicas y morales, sino desde el punto de vista de una preeminencia jerárquica, que implica, de una parte, el derecho de dar órdenes y, de la otra, el deber de subordinación. Superioridad de autoridad, de poder, tratándose ciertamente de un poder de derecho y no de un poder material de imponer la voluntad, pues la superioridad jerárquica está fundada en motivos que la hacen legítima y, por tal título respetable.

Pero no todo poder legítimo es soberano. Es soberano el poder que está supraordenado respecto de todos los demás existentes o posibles. A él pertenece la dirección suprema, sin que se pueda recurrir a una instancia superior que, por hipótesis, no existe ni puede existir. La soberanía es, pues, una superioridad no solamente relativa, de un poder respecto de otro, sino absolutamente de un poder con relación a todos los demás poderes."(34)

Cuando se dice que un Estado es soberano se entiende que no admite intervención alguna en sus

(34) Mario de la Cueva. La Crisis de la Soberanía. Pág. 44

decisiones, pero aquí es importante distinguir que el Estado es soberano en cuanto a sus relaciones con otros Estado, es decir, en sus relaciones exteriores.

El término soberanía nos da idea de un poder sin límites pero en una sociedad jurídicamente organizada no cabe esta acepción pues si lo que persigue es el bien de la comunidad, no puede haber núcleo con poder ilimitado que por consiguiente ejerciera opresión sobre las mayorías. Pensar en el caso contrario, es decir, que el pueblo es el soberano y que su poder no tiene límite, es tanto como implantar una anarquía que se traduce en la falta de un gobierno efectivo incapaz de mantener el orden.

J.J. Orozco al respecto señala:
"Debemos apartarnos de los extremos y buscar el justo medio. Debemos apartarnos del primer extremo que es el que han adoptado los gobiernos para reducir al mínimo la soberanía del pueblo, y debemos apartarnos también de el extremo absurdo en que éste se coloca al interpretar su soberanía como una cosa que no tiene freno ni límite de ninguna especie. Lo que la prudencia indica, lo que el justo medio aconseja es que la soberanía debe estar limitada por la razón, es decir, que debe ser empleada, no para nuestro daño sino para nuestro provecho, no para destruirnos unos

a otros, sino para respetarnos mutuamente, por que sólo así podemos conservarnos y perfeccionarnos, que son los altos fines para los que Dios nos ha creado."(35)

Se ha cuestionado el significado absoluto de la soberanía, pues si es ésta la no limitación a un poder, como es posible entonces que se use para limitar al poder del gobierno, de tal manera que el pueblo en ningún momento vea mermados sus derechos.

Esta limitación se explica en la creación del ordenamiento jurídico que legitima el poder que se deposita en el Estado, quien a través de los gobernantes se encarga de vigilar su aplicación.

El Estado, nos dice Nawiasky "...pertenece al mundo de los contenidos mentales; carece de una existencia real y aprehensible, pues ésta sólo se da en los hombres que nos representamos congregados en un Estado. Esto (35) J.J. Orozco. La Soberanía del Pueblo. Tomo II. Pág. 20

significa también que la voluntad del Estado a que nos hemos venido refiriendo está determinada por la voluntad de hombres reales, que representan al Estado. Pues dentro de la Comunidad especialmente delimitada que hemos denominado Estado existe siempre sólo un pequeño número de personas realmente decisoras, que puede ser designado como clase dirigente." (36)

La soberanía encuentra su límite en el bien de la sociedad y es mediante un cuerpo jurídico que se logra establecer dicha limitación al poder. Es por medio de la organización jurídica que la sociedad logra ejercer su soberanía.

En el caso particular de México, la soberanía encuentra su ubicación jurídica en el artículo 39 Constitucional el cual expresa: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Jorge Carpizo y Jorge Madrazo hacen un análisis de dicho precepto y mencionan que la soberanía "Es la

(36) Mans Naviasky. Teoría General del Derecho. Editora Nacional, México 1981, pág. 44

voluntad suprema que nace de la propiedad que el pueblo tiene de sí mismo, de su libertad y de su derecho. RESIDE, dice el artículo Constitucional, y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquéllos funcionarios públicos que establece pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo." (37)

La naturaleza societaria del hombre da como resultado que permanezca en el grupo social, y la necesidad de organización trae como consecuencia la creación del órgano que logrará el desarrollo de la comunidad, pero en ningún momento el pueblo pierde su soberanía.

Aunque se pueda pensar que por el hecho de que el Estado es el organizador y guía, sus decisiones están por encima de la voluntad del pueblo, esto no debe ser así, por el contrario, el Estado hace uso del poder que le otorga el pueblo únicamente para realizar aquéllas funciones que están encaminadas a lograr el bien de la sociedad y lo que solo es posible cuando la voluntad y el bienestar del pueblo son preponderantes.

(37) Jorge Carpizo y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. Pág. 126.

Como ya se mencionó sólo mediante un orden jurídico se puede evitar el ejercicio ilimitado del poder, y lograr que sea de utilidad para la sociedad.

Parte del ejercicio del poder está destinado a crear las normas que rigen las relaciones entre particulares, pero debe enfatizarse en este espacio la regulación correspondiente al desempeño de los gobernantes.

De ahí que como afirma Hans Nawiasky "el Estado es el portador del ordenamiento jurídico y por otro es sujeto del ordenamiento jurídico".(36)

La importancia que se le da a la voluntad y al bienestar del pueblo, no son concedidas por gracia del Estado sino que el pueblo es quien crea al Estado y le otorga el poder suficiente, no ilimitado, para que sea él quien vele por los intereses de la comunidad; debe entenderse entonces que el poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto no es sino la validez y eficacia del orden jurídico que porta el Estado y de la que también es sujeto.

(36) Hans Nawiasky. Ob cit., Pág. 43.

Al decir que la soberanía reside permanentemente en el pueblo quiere decir que la comunidad debe tomar siempre una actitud permanentemente activa, puesto que ha confiado al Estado la misión de organizar al grupo social, debe procurar en todo momento hacer patente su opinión.

Por ser el pueblo soberano, cada integrante del grupo social está obligado a participar con el mayor entusiasmo en la vida de la comunidad, la indiferencia lleva a la ignorancia y al adormecimiento del ejercicio de la soberanía, siendo esto el principal destructor de toda organización que lo pudiera conducir a su completo desarrollo.

Pero cualquier obligación sólo puede ser cumplida por quienes tienen conocimiento o preparación para desempeñar la actividad que lleva a su observancia, por ello en una comunidad, en donde todavía se cuenta con un nutrido sector que carece de preparación, es muy probable que mas bien sea la ignorancia la que lleve hacia la indiferencia.

Es menester entonces, poner énfasis en la regulación objetiva del artículo 3° Constitucional que se refiere a la educación, para obtener un pueblo preparado e interesado en ejercer su soberanía y vigilar que el atributo con que provee al Estado, sea utilizado para su servicio.

Las bases están dadas en dicho precepto al establecer en su segundo párrafo:

"ARTICULO 3°...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia..."

C A P I T U L O I I I

FINES Y FUNCIONES DEL ESTADO

1. FINES DEL ESTADO.
2. ORDEN
3. SEGURIDAD JURIDICA
4. CERTEZA JURIDICA.
5. JUSTICIA.
6. BIEN COMUN.
7. FUNCIONES DEL ESTADO
8. FUNCION LEGISLATIVA
9. FUNCION JUDICIAL
10. FUNCION DE EJECUCION O ADMINISTRATIVA.

C A P I T U L O I I I

FINES Y FUNCIONES DEL ESTADO

1.-FINES DEL ESTADO.

La palabra fin se entiende como la meta por conseguir, un propósito que es necesario perseguir, algo por alcanzar que justifique determinada acción, o que constituya una aspiración individual o colectiva.

Con este término aludimos a la terminación de una cosa, en su sentido espacial al límite, en sentido más general como el propósito u objetivo, siendo esto último el significado que se abordará en las siguientes líneas.

"Desde Aristóteles se ha entendido con frecuencia la noción de fin (y la finalidad) en su relación con la idea de causa. El fin es "causa final", o "aquella por lo cual algo se hace". Así, la salud es fin (o causa final) del pasear, pues se pasea con el fin de conseguir o mantener la salud."(39)

(39) Diccionario de Filosofía Abreviado, Editorial Hermes, México 1993. Pág. 179

Conviene distinguir entre el ser para el cual algo es un fin y el fin mismo. Según Aristóteles en el segundo sentido el fin puede existir en los seres inmóviles, pero no en el primer sentido. La distinción se expresa con frecuencia en el lenguaje ordinario mediante la distinción entre el fin y la finalidad. (40)

Debemos recordar que la sociedad se constituye en Estado para crear el orden necesario que asegure de manera permanente la convivencia social, pues ésta es la base para obtener o conseguir fines de grupo y fines individuales; se puede deducir entonces que el Estado tiene como tarea trazar la estructura y organización de las actividades que lleven a la sociedad a ese logro.

El ser humano para planear su vida en función de sus fines, primeramente procura los de índole material, como es la atención a sus necesidades fundamentales, que son alimento, habitación, salud, vestido y luego los fines espirituales y culturales.

Para ello busca que el Estado conduzca su actividad a rodearlo de los medios materiales necesarios, como ejemplo la construcción de hospitales, urbanización, escuelas, vías de comunicación, medios de transporte.

(40) Op. cit. Pág 179

Puede decirse que en la obtención de estos bienes se materializa parte de su finalidad, pero no quiere decir que el obtenerlos sea su única meta, ya que primordialmente es buscar la armonía en que habrá de desarrollarse la sociedad; pues de afirmar que el fin del Estado es sólo material, entonces aceptaríamos que se trata de un Estado proveedor, lo cual desvirtúa su esencia.

El Estado es creado por la sociedad para obtener sus metas, por lo que para cumplir las se puede enunciar como objetivo inmediato el llegar a un grado mínimo de identificación del grupo social con los gobernantes, pues de esta manera ellos pueden trazar la organización adecuada a través de la cual sea factible que los individuos lleguen a la realización de sus fines tanto en lo particular, como en grupo.

Por un lado tenemos que el Estado es creado por la sociedad para concretizar sus fines, y por otro, que el gobierno del Estado es el que va a crear la estructura y organización para su consecución, de ahí que el Gobierno del Estado se convierte en un medio para lograrlo..

El Estado como obra humana ha sido constituido paulatinamente para atender los fines que son producto de las necesidades y problemas del grupo social.

Derivada de la forma particular de pensar de cada individuo, se da una extensa gama de fines espirituales y culturales que desea o necesita llevar a cabo; pero siempre en primer lugar estarán las satisfacciones primarias: alimento, vestido, habitación, comunicación, convivencia. Sin embargo debe puntualizarse que no es el Estado quien deba llevar de la mano a cada uno de los gobernados para conseguirlos, mas si "asumir esos fines" generando la organización que haga factible su obtención.

Al hablar de fines del Estado por un lado tenemos los bienes y servicios que representan los fines materiales, y por otro están los que se traducen en valores debido a que el beneficio que reportan a los individuos tanto en su conjunto como individualmente, implica lograr tanto su desarrollo como la convivencia, estos valores son: Orden, Seguridad Jurídica, Certeza Jurídica, Justicia y "Bien Común".

2.- ORDEN.

Al hablar de la sociedad constituida en Estado, con el objeto de crear el orden que asegure de manera permanente la convivencia social, se está haciendo referencia al primer fin que persigue el Estado.

¿Cómo se puede lograr que cada individuo pueda actuar dentro del grupo social, sin generar molestia, fricción en la interacción humana?

Si pensamos en que toda obra de la creación tiene una función, ésta se lleva a cabo gracias a que sus elementos guardan un orden el cual marca la pauta para que cada una ejecute la parte que le corresponde dentro de su estructura, sin entorpecer la acción de los demás componentes; lo mismo sucede con la sociedad, para lograr que cada individuo actúe con la independencia indispensable y logre la convivencia armónica; necesita de orden.

Como explica Eduardo García Maynes "Orden es el sometimiento de un conjunto de objetos a una regla o

sistema de reglas cuya aplicación hace surgir, entre dichos objetos, las relaciones que permiten realizar las finalidades del ordenante". (41)

De la misma definición desprende elementos que presupone todo orden:

- a) Un conjunto de objetos.
- b) Una pauta ordenadora.
- c) La sujeción de aquéllas a ésta.
- d) Las relaciones que de tal sujeción derivan para los objetos ordenados
- e) La finalidad perseguida por el ordenante.

Es muy importante hablar del segundo elemento, pues se trata de los criterios o reglas de ordenación que están condicionadas por la naturaleza de cosas a que se aplican pero sobre todo por las finalidades que persigue al aplicarlas

Así pues, la sociedad necesita de instrumentos que coordinen la conducta de sus miembros con el fin de lograr la convivencia pacífica que le permita desarrollarse.

(41) Eduardo García Maynes. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México, 1986. Pág. 23

De esta manera se hace referencia al mecanismo que encierra las ideas y comportamiento del grupo social, es decir, las normas que se van trazando a través del tiempo en base a las costumbres, la religión que hablan de un orden cuya efectividad se fundamenta en relaciones estables entre los miembros de la sociedad.

Aunque la mayoría de los miembros de la sociedad se conducen respetando estas relaciones, es sabido que no puede hablarse de la totalidad de ellos, por lo que la sociedad recurre a la adopción de instrumentos que puedan ser impuestos a la sociedad en general para lograr el orden necesario para la convivencia.

Ese instrumento, es el Derecho que es creado con la finalidad de prescribir como deben conducirse los individuos pero para lograr el orden buscado, no es suficiente comprender en las normas la forma de un comportamiento, sino el que sea acatado por todos los individuos, lo que hace pensar en que quienes elaboran las normas deben ser aquéllos en quien se ha depositado el poder público para que sean válidas y reconocidas,

pues así, independientemente de la voluntad de desacato, podrá obligarse al cumplimiento de las normas.

El orden es el primer fin que debe cumplirse, pues en base a él es posible la realización de conductas que llevan a un funcionamiento, si no perfecto, si de armonía básica; no sólo en las relaciones humanas cotidianas, sino también y en forma trascendental, en las conductas de los individuos que tienen a su cargo la conducción del país.

3.- SEGURIDAD JURIDICA

El Derecho se propone lograr cierta organización en la sociedad para instaurar el orden, determina para todos los individuos la forma de conducirse. La función legislativa es la primera en expresarse debido a su trascendencia, pues sin la ley respectiva nadie sabría a que atenerse.

Ahora bien, a partir de la Constitución emerge el sistema normativo que brindará un sistema de seguridad.

La seguridad da idea de garantía frente al temor, a la debilidad o la duda, respecto de si los derechos del hombre están suficientemente protegidos, de los posibles ataques que sufran, provenientes de otro u otros gobernados e inclusive de gobernantes, así como, si está definido lo que les corresponde cumplir en su carácter de autoridad.

Rafael Preciado Hernández, coincide con la noción que Delos da de la Seguridad Jurídica, en la que expresa que: "... es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes, y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel (individuo en el Estado, Estado en la comunidad internacional) que tiene la garantía de que su situación no será modificada, sino por procedimientos societarios y, por consecuencia, regulares -conforme a la regla- y legítimos -conforme a la lex-."(42)

Es decir, comienza a haber seguridad jurídica, cuando las exigencias de libertad y justicia están adecuadamente incorporadas a un sistema normativo jurídico, y protegidas por toda la fuerza de que dispone el Derecho Positivo sin el proceso de positivización y realización de esas exigencias no hay Seguridad Jurídica.

(42) Rafael Preciado Hernández, Op. Cit. Pág. 225.

Cuando se habló del orden se afirmó que éste no puede quedar instaurado por el sólo hecho de crear normas que prescriban como deben conducirse los individuos sino también que estas normas jurídicas para que tengan validez y sean reconocidas deben ser emitidas por quienes detentan el poder público, es decir por el órgano a quien compete su elaboración, también el que las interpreta, así como quien las aplica.

Ahora, para hablar de seguridad jurídica, se afirma que el ordenamiento jurídico debe ser eficaz y basarse en la justicia; como afirma Rafael Preciado Hernández, "no cabe hablar de seguridad jurídica allí donde existe un orden legal teórico, un orden legal ineficaz, es decir, una legislación que no es observada, por los particulares, y que tampoco se cumple por parte de las autoridades." (43)

La efectividad de las reglas ordenadoras da origen a un sentimiento de confianza de que en cuanto el obligado por la norma no se comporte conforme a la misma, la misma norma tiene prevista la respuesta a esa conducta.

(43) Rafael Preciado Hernández. Op. Cit. Pág. 227.

El Estado se caracteriza por tener el aparato específico para administrar la respuesta prevista a la conducta lesiva de derechos, con lo que se da la vinculación tanto de la positividad de la norma como de la coerción, que es la característica que hace posible su acatamiento aún en contra de la voluntad del individuo, a través del órgano estatal competente.

4.- CERTEZA JURIDICA.

El hombre necesita saber a que atenerse en relación con los demás, saber como se comportaran con él, la certeza, explica Rafael Preciado Hernández, es la firme adhesión del entendimiento a una verdad, sin temor a equivocarse.(44)

Tenemos que para lograr el orden, la sociedad crea el derecho como el instrumento en donde se establece la manera en que deben comportarse cada uno de sus miembros sustentado en la norma fundamental, que es la Constitución, y en el que deben adoptarse los valores culturales que caracterizan las relaciones del grupo social como las costumbres, la religión y valores que caracterizan el ánimo del hombre como la justicia, el bienestar.

(44) Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía del Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986. Pág. 227

Estos valores representan el criterio que debe inspirar al derecho, ya que éste nace para colmar una ineludible necesidad de seguridad y de certeza en la vida social

Por lo que la certeza jurídica sólo puede percibirse cuando las normas se elaboran en base a los valores culturales y espirituales, pero con tal precisión que de su sola lectura se desprenda como regular su conducta.

La Seguridad y la Certeza Jurídica son valores íntimamente ligados, pero diferentes. La certeza deriva de la circunstancia que se conozca lo que está en el ordenamiento, saber acerca del contenido de las normas. La seguridad es la confianza de que el contenido de la ley habrá de cumplirse.

"Una cosa es 'conocer' los derechos y las obligaciones respectivamente otorgados o impuestos por las normas en vigor, y otra 'confiar' en que los primeros serán ejercitados y las segundas habrán de cumplirse. Mientras la 'certeza' del orden atañe al 'qué' de los preceptos legales, la 'confianza en el orden' se halla referida a la eficacia del sistema que los abarca." (45)

{45} Eduardo García Maynes. Op. cit. Pág. 477

5.- JUSTICIA.

Para hablar de la Justicia citaremos a Aristóteles, quien en los elementos filosóficos básicos de su teoría sostiene que la realidad no es un reflejo de las ideas arquetipos, sino que las ideas, por ser formación de la mente, son reflejo de ella.

La realidad sobre la que descansan las ideas son bienes tangibles, como la libertad, la paz, la igualdad, de cuyo goce y disfrute depende el bienestar de los individuos.

La descripción de la Justicia Aristotélica es una proporción para que las relaciones humanas sean buenas, para que los hombres vivan felices y en paz, la justicia debe atender precisamente a relaciones de merecimientos humanos, relaciones de cambio de bienes entre los hombres así como a los castigos y a las penas.

De acuerdo a la doctrina de Aristóteles y siguiendo la explicación que da Rafael Preciado Hernández, la Justicia Distributiva consiste en que a cada uno se le confieran

honoros en tanta medida como lo amerita; regula la participación que les corresponde a los miembros de la sociedad en el bien común. Es decir como no todos los particulares son iguales, pues no todos contribuyen en la misma forma al bien común, el criterio de la justicia en este caso es el de una igualdad proporcional (46)

La Justicia Conmutativa exige equivalencia entre la prestación y la contraprestación, entre el delito y la pena, lo que se compara, son los sujetos del cambio, o en su caso la infracción y la sanción, o la actividad y su producto o resultado.

Luis Recasens Siches, resume las distintas corrientes filosóficas, y afirma que desde los pitagóricos hasta el presente en todas las teorías se da una medular coincidencia pues conciben la justicia como regla de armonía, de igualdad proporcional, de proporcionalidad entre lo que se da y se recibe en las relaciones interhumanas, bien entre individuos, bien entre el individuo y la autoridad. (47)

(46) Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía del Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986. Pág. 216, 217

(47) Luis Recasens Siches, Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 481

En las normas se debe comprender el conocimiento del comportamiento humano, positivo y negativo, en el primer sentido se reconoce el derecho de cada uno y en el segundo se prevén las conductas que pueden alterar el goce y disfrute de esos derechos.

"No es posible, en consecuencia, formular congruentemente un sistema de normas que constituya un orden ético que merezca este nombre, si se desconoce el criterio de la justicia y los principios que implica; y tampoco se puede establecer un orden social, ya que en la esfera de lo social la justicia realiza, además, una doble función igualitaria y estructurante, de coordinación de las acciones en el primer caso, de integración en el segundo."(48)

Miguel Ulloro Toranzo hace una división jurídica de la Justicia, que resulta adecuada al presente trabajo, pues aplica el significado de la justicia que se ha expuesto en las páginas que preceden a los dos aspectos de las relaciones de la sociedad constituida en Estado, y lo ilustra en el cuadro que a continuación se transcribe.

(48) Rafael Preciado Hernández. Op. Cit. Pág. 210.

JUSTICIA
GENERAL

Dar a cada uno
lo suyo.

Justicia de
coordinación
D. PRIVADO

Justicia de
subordinación
(predominio
del criterio
del bien
común)
D. PUBLICO

Criterio
Igualitario
J.COMUTATIVA

Criterio
proporcional
protección de
la parte más
débil)
JUSTICIA
SOCIAL

Criterio
proporcional
en la
distribución
de deberes y
derechos
J.DISTRIBUTI
VA.

Criterio
Igualitario
en la
protección
por la Ley y
obediencia a
la misma
JUSTICIA
LEGAL

Criterio
Instrumental
INSTITUCIONAL

Rigor
atemperado
por la
equidad
Máxima rigor

Criterio
proporcionado
Igualitario
(protección
de un mínimo
de derechos
de los más
débiles)

Criterio
proporcional
estricto.
(estímulo del
desarrollo de
los más
débiles)

de bienes y
cargas
de castigos

D. PROCESAL

DERECHO.
CONSTITUCIO-
NAL
(Parte
Dogmática)

DERECHO.
CONSTITUCIO-
NAL (Parte
Orgánica)

D. CIVIL

D. MERCANTIL

D. DEL
TRAJEJC

D. AGRARIO

D. SOCIAL

DERECHO.
ADMINISTRATIVO

D. PENAL

El autor citado señala que son dos las cosas que deben concentrar la atención del jurista en la clasificación de las especies de Justicia: la presencia en la relación bilateral jurídica del Estado en su calidad de gobernante y la clase de criterio -igualitario o proporcional- aplicable al caso. (50)

"Cuando el Estado en su calidad de gobernante es uno de los sujetos de la relación jurídica, es evidente que la Justicia no puede ser de la misma especie que cuando los dos términos de la relación son particulares (o uno de ellos es el Estado actuando como particular). En el primer caso, hablaremos de Justicia de Subordinación; en el segundo, de Justicia de Coordinación. "(51)

En cuanto a la Justicia de Subordinación, expresa el autor, tiene como fin inmediato el bien de la comunidad y como límite la dignidad de los individuos; y por lo que hace a la coordinación, ésta tiene como fin inmediato el bien de los individuos y como límite el bien común.

(50) Miguel Villoro Toranzo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México 1993. Pág. 217

(51) Miguel Villoro Toranzo. Op. cit., Pág. 217

Concluye en su exposición que la Justicia de Subordinación tiene como fundamento el hecho natural que todo individuo necesita de la comunidad, tanto para su existencia, como para su pleno desarrollo; por lo mismo, debe subordinarse en alguna forma a la comunidad. El fundamento de la Justicia de Coordinación es la naturaleza racional y libre del hombre que exige una esfera de acción libre para cada individuo en la que el Estado sólo podrá intervenir como protector y coordinador. (52)

En el cuadro anterior, el autor citado resume, tanto la tesis Aristotélica de la Justicia, como su división jurídica.

En dicho cuadro es claro identificar qué aspectos comprende la Justicia en la división aristotélica, así como qué órgano es el encargado de materializarla.

Así pues, la Justicia conmutativa está a cargo del Poder Legislativo quién a través de leyes generales regulará las relaciones entre particulares, así como la protección de clases débiles.

(52) Miguel Villoro Toranzo. Op. Cit. Pág. 217

La Justicia distributiva, corresponde al Poder Ejecutivo, quien debe hacer llegar a la sociedad los bienes y servicios de manera proporcional.

De la Justicia Legal se encarga el Poder Judicial a través de la aplicación de las leyes.

Por último debe mencionarse a la Justicia Social que debe interpretarse también como el dar a cada quien lo suyo con el fin de corregir las desigualdades sociales.

La Justicia Social puede ubicarse en el cuadro elaborado por Miguel Villoro Toranzo: pues su realización depende de las leyes-que expida el Poder Legislativo, en donde se protejan los derechos de clases más débiles, pero también interviene el Poder Ejecutivo al crear los medios que conduzcan a éstas a elevar su nivel económico y cultural; y el Poder Judicial, también participa en la Justicia Social, cuando es llevado ante los órganos jurisdiccionales la demanda de resolver un conflicto derivado de la inobservancia de las leyes que regulan los derechos de las clases más débiles.

Es claro que la idea de Justicia es anterior a la norma jurídica, pues es en ésta en donde establece el reconocimiento de dar a cada quien lo suyo a pesar de comportamientos volubles o autoritarios, ya de miembros de la comunidad o de los que son Titulares de los Organos del Estado. Es la meta y fin del derecho a ser realizada a través del ordenamiento jurídico.

6.- BIEN COMUN.

En cuanto al Bien Común este valor compuesto por dos términos ha sido usado normalmente como si se tratara de una palabra simple, en la que se comprenden los actos que se llevan a cabo en favor o dirigidos a la generalidad del grupo social con el fin de crear condiciones que beneficien a cada uno en particular.

Para entender este binomio se sigue nuevamente a Rafael Preciado Hernández, quien expresa que el primer término, el bien, se identifica con el bien de la naturaleza humana y como común, alude ante todo, al acervo acumulado de valores humanos, por una sociedad determinada.

Como se ha afirmado desde el primer capítulo, el hombre pertenece a la sociedad, pues es a través de la asociación como puede lograr sus fines, lo que representa un bien; sin embargo, para que permanezca la sociedad que sea útil para cada individuo, se busca el bien de la colectividad.

Se debe interpretar el Bien Común, como la suma de la mayor cantidad posible de bien para el mayor número posible de individuos, y además, como el conjunto de condiciones objetivas que hagan posible la realización de los fines de la persona, y la obtención de aquella máxima realización de bienes individuales.

El bien común puede entenderse como un fin o como una consecuencia. Como un fin en tanto la actividad del Estado busca procurar bienes y servicios que signifiquen el logro de fines materiales como vías de comunicación, transporte, hospitales, escuelas, etc., lo mismo sucede con los fines inmateriales pero perceptibles, Orden, Seguridad Jurídica, Certeza Jurídica, Justicia, Bien Común, cuyo logro se genera al establecerse el Orden Jurídico.

Visto como consecuencia, el bien común se presenta cuando la colectividad recibe el goce y disfrute de los fines alcanzados.

Cabe agregar que los fines del Estado, materiales e inmateriales, no se alcanzan de una vez y para siempre sino que su búsqueda es permanente.

Esto no quiere decir, que necesariamente, y en forma constante se deba cambiar todo el Sistema Jurídico, es sólo que cambian aquellas disposiciones que no son aplicables en un momento histórico de la sociedad, y por lo mismo deben ser adecuadas a las circunstancias, para que no se interrumpan los efectos de los fines alcanzados.

7.- FUNCIONES DEL ESTADO

Para realizar sus fines materiales e inmateriales, el Estado debe cumplir diferentes tareas, las que debemos relacionar con el ejercicio del poder público, el cual comprende diversas atribuciones que se traducen en una aptitud para actuar y que se denominan funciones del Estado.

Se puede decir que las funciones del Estado son las diversas actividades o tareas a cargo de las entidades estatales que realizan conforme a las leyes vigentes.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales. (53)

Es oportuno anotar que por atributo se entiende lo que se afirma o niega del sujeto, en este sentido se confunde con el predicado; pero también puede referirse al carácter o cualidad de la substancia. (54)

Las atribuciones, expresa Gabino Fraga, son los medios para alcanzar determinados fines, y las agrupa de la siguiente manera:

(53) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1993. Página 13.

(54) José Ferrater Mora. Diccionario de Filosofía Abreviado. Pág. 44.

a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

c) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

d) Atribuciones para crear servicios públicos.

e) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

En México la Constitución, que es la Norma de mayor jerarquía, es en donde se establecen las características de la estructura del Estado y tipo de gobierno, de la misma manera, las funciones del estado quedan delineadas de acuerdo a la estructura establecida, es concretamente el artículo 49 en su primer párrafo en que se expresa:

"ARTICULO 49. - El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

En este precepto, al mencionar la fórmula "para su ejercicio", se establece la base sobre la cual se fincará la organización para el funcionamiento de todo el aparato compuesto por los órganos del gobierno del Estado.

De tal suerte, la función del estado se vincula con la Teoría de la división del Poder Público, puesto que se habla de tres poderes tradicionales que distinguen dicha teoría, que son la Administrativa, la Legislativa y la Jurisdiccional.

En el Capítulo I, al hablar de las atribuciones del gobierno se afirmó que su principal atributo es el poder, al que se le dió un valor indivisible, se entendió como un todo que emana del pueblo quien es el soberano, y que se deposita en el gobierno pues es el instrumento del que se sirve éste para poder actuar.

Sin embargo, cuando la Constitución, en el citado artículo 49, menciona al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, se da una noción plural del poder, lo cual sería contrario a la idea del Poder Público que se presenta como unidad de mando ejercida por

un grupo de personas; pero en realidad de lo que habla es de un sólo Poder Soberano que para su ejercicio se divide en tres funciones principales, denominadas poderes, de donde se derivan todas las actividades del Estado.

Esta división del poder en tres funciones fundamentales pretende crear un sistema de ejercicio moderado y controlado, mediante la distribución de las competencias estatales con el fin de evitar su concentración en un sólo órgano y un exceso en su ejercicio.

No obstante lo anterior, esa división del poder da lugar a pensar en exclusividad de competencia para realizar una función, lo cual en la práctica no es viable, pues es sabido que cada uno de los órganos realizan funciones unas que son propias de la naturaleza de su designación y otras que son de iguales o semejantes a la de los otros órganos.

El hecho de que un órgano realice funciones de naturaleza correspondiente a la de cualquiera de los otros dos, ha dado lugar a criterios para distinguir las diversas actividades del gobierno del Estado, así por ejemplo se habla de actos formales y actos materiales.

"Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, se trata de las funciones realizadas por él."

"Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la Teoría Jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos."(55).

El criterio transcrito se genera por el hecho de que un órgano, para el ejercicio de sus funciones realiza actos cuya naturaleza es propia de los actos encomendados al otro, como ejemplo se puede mencionar el Poder Legislativo que ejecuta

(55) Gabino Fraga. Op. cit. Pág. 29

actos materialmente judiciales al constituirse en un Gran Jurado, en términos del artículo 110 de la Constitución y actos materialmente ejecutivos, cuando colabora en la designación de los Ministros de la Corte o cuando nombra a los Magistrados de los Tribunales Colegiados o los Jueces de Distrito.

Así también el Poder Judicial, como acto materialmente ejecutivo administra su presupuesto y como legislativo cuando establece jurisprudencia.

El Poder Ejecutivo por su parte realiza funciones materialmente legislativas cuando formula las iniciativas de leyes, o cuando expide Reglamentos, Ordenes, Acuerdos, Decretos.

Es decir, tal división de poderes ni es tan rígida ni es absoluta, sino por el contrario, prácticamente un órgano puede intervenir en actos que por su materia o naturaleza corresponderían a cualquiera de los otros dos, por lo que es más conveniente hablar de funciones fundamentales.

B.- FUNCION LEGISLATIVA.

El orden en que el artículo 49 menciona a las funciones fundamentales en que se divide el Supremo Poder de la Federación, está en primer lugar la legislativa, de la cual el artículo 50 Constitucional expresa:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Esta función que puede ser descrita como la actividad estatal que tiene por objeto la simple creación de normas jurídicas generales, en realidad va más allá de esta simple definición.

Revisando la primera parte de este capítulo tenemos que, el Estado tiene como finalidad principal la de crear la estructura y organización de las actividades que se deben llevar a cabo para obtener los fines señalados en ese mismo capítulo, como materiales e inmateriales, traducidos los primeros

en la procuración de bienes y servicios, y los segundos en los valores que permiten el desarrollo armónico de la sociedad.

La realización de esta función obedece a lo establecido en la Norma Fundamental, por lo que con base en ella se dictan las leyes.

"La promulgación de una ley es también un acto histórico y real, cuya fuerza vinculante deriva de la acomodación a las condiciones previstas en la Constitución".(56)

Por un lado, la función legislativa tiene como objetivo producir las leyes que estime necesarias y adecuadas a la Nación, esto es, el Estado cumple con el fin de dictar las leyes que tutelan el orden para el desenvolvimiento pacífico de la vida social. Al regular por medio de un sistema de normas jurídicas las relaciones cotidianas, asegura la convivencia y la resolución de los conflictos que surgen de los sentimientos opuestos.

(56) Hans Neulesky, Op. Cit. Pág. 73.

Pero además "es incumbencia de la Legislación velar por el funcionamiento de los Organos Ejecutivos, ya sea obligándolos a actuar, ya transfiriéndoles las necesarias facultades", pues "de esta forma se crean las condiciones o presupuestos de la eficacia de los actos ejecutivos como corresponde, continúan y ultiman la regulación que la Constitución empezó con carácter general respecto a la ejecución de las normas." (57)

El Estado como sujeto de obligaciones, es también una "colectividad", delimitada por un orden normativo el cual establece una división del trabajo, y designa a los órganos que desempeñaran determinadas funciones. El orden constitutivo de los organismos de Estado es el orden jurídico basado en la Constitución que le impone obligaciones y le otorga derechos.

El Estado pues, como organización social, se caracteriza merced a la realización de un equilibrio jurídico, que dada la dinámica de la sociedad, habrá de cambiar según las condiciones del momento y del pueblo, por lo que el Poder Legislativo está obligado a cumplir con su atribución, que

(57) Hans Nawiasky. Op. Cit. Pág. 75.

es producir las normas de derecho estudiando las iniciativas de Ley que emitan el Presidente de la República, los Diputados al Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados, como lo establece el artículo 71 de la Constitución y siguiendo el procedimiento que prevé su artículo 72.

Una sociedad orientada por el derecho, debe concebir como primera función estatal la tendiente a crear el orden jurídico, es decir, la función jurídica que se identifica en la manifestación del fin del Estado, de lograr los fines de Orden, Seguridad Jurídica, Certeza Jurídica y Justicia por medio de la formulación de normas de derecho, que prevén la forma en que los primeros deben desarrollar sus funciones; y la forma en que deben conducirse los gobernados..

9.- FUNCION JUDICIAL.

La función judicial se caracteriza por crear situaciones jurídicas concretas debido a la individualización y concretización de los supuestos previstos en una ley general.

La ubicación de la función judicial en los términos mencionados nos lleva necesariamente a pensar en el carácter obligatorio que tienen las leyes, es decir la observancia de sus disposiciones por parte de los gobernantes y de los gobernados, lo cual da lugar a pensar también que el cumplimiento de las normas se da de dos formas:

a) Por voluntad y convicción propia de los gobernantes.

b) Por la acción del Órgano Judicial.

Si partimos, como debe ser, de que el Estado es el producto de la sociedad organizada para la consecución de sus fines, se acepta por consecuencia la obediencia, por parte de sus miembros, a las normas creadas por el Órgano Legislativo; sin embargo, no debemos olvidar que debido a la diversidad de fines e intereses de cada individuo, incluyendo egoístas y la ignorancia, se da la inobservancia de las normas.

El Estado teniendo presente uno de sus fines que es la seguridad de la sociedad, realiza la función que tiene como objetivo procurar la obediencia del derecho.

El trabajo del "juzgador", se lleva a cabo en tres planos distintos, que son:

- a) Localizar las normas válidas aplicables.
- b) La interpretación de las normas.
- c) La aplicación de las normas, para la resolución de casos concretos reales.

Para que esta función judicial, sea efectiva debe caracterizarse por su autonomía; sin embargo, en el Sistema Mexicano no puede hablarse del ejercicio cien por ciento autónomo de la función judicial debido al procedimiento que se sigue para designar a los Titulares del órgano encargado de llevar a cabo dicha función.

Es decir, el artículo 95 establece los requisitos para ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Presidente de la República es quien hace el nombramiento, el cual debe contar con la aprobación del Senado, como lo establece el artículo 96 Constitucional que se relaciona con el artículo 89 fracción XVIII también de la Constitución. A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrará a los

Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, de acuerdo a los términos del artículo 97 Constitucional.

Por un lado, este procedimiento para la designación de los Ministros, es inadecuado, pues redundaría en una dependencia del órgano ejecutivo; por otro lado el artículo 95 Constitucional, señala una serie de requisitos tales como ser ciudadano mexicano por nacimiento, no tener más de sesenta y cinco años, ni menos de treinta y cinco, poseer título de abogado, y gozar de buena reputación; que aún reuniéndolos determinan si un abogado puede ser un juzgador con la convicción de que la función que se le encomienda representa la realización de la Justicia como fin de la sociedad asumido por el Estado.

No es suficiente pedir buena reputación, ya que esta valoración resulta muy vaga y poco estricta cuando se trata de calificar a la o las personas que van a realizar la función judicial, pues se debe destacar que ésta significa la aplicación del derecho, de ahí la importancia de establecer la CARRERA JUDICIAL, como el sistema de preparación y designación de Juzgadores autónomos.

10.- FUNCION DE EJECUCION O ADMINISTRATIVA .

El tercer aspecto que se ha dado en denominar Poder Ejecutivo prácticamente comprende la función administrativa, por medio de la cual el Estado ejecuta actos tendientes a formular y aplicar programas que tienen como finalidad atender distintos aspectos del desarrollo de la sociedad.

El artículo 80 de la Constitución establece:

"ARTICULO 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

De acuerdo con la interpretación estricta de este precepto resulta imposible pensar que sea una sola persona quien lleve a cabo la tarea descomunal que implica procurar el desarrollo de los individuos, en particular y de éstos en comunidad. Por otro lado también es difícil entender como se despliega esta función encomendada, a un solo individuo, como lo

establece la Constitución en su artículo 80, en diversos Organismos que dan lugar a un complejo sistema administrativo.

La respuesta a este planteamiento se encuentra en la propia Constitución en el artículo 89 que en su primera fracción señala:

"ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

De la fracción transcrita se desprenden actos cuya naturaleza se identifica con cada una de las tres funciones fundamentales del Estado:

- a) Promulgar las leyes que expida el Congreso: función sin la cual puede hacerse del conocimiento de los individuos;
- b) Ejecutar las leyes: función que implica la obligación de los gobernantes de cumplir con lo preceptuado por el ordenamiento jurídico;

c) Prever en la esfera administrativa a su exacta observancia: aspecto que ha sido interpretado, por un lado, como el fundamento de la facultad reglamentaria del Presidente de la República; pero también este aspecto es del que deriva la creación de todo ese complejo aparato constituido para llevar a cabo la función administrativa.

El desempeño de la función ejecutiva está ligada forzosamente con la idea de organización, que se identifica como la forma en que obtendrá los fines a que está comprometido el Estado.

Miguel Acosta Romero la define como "la forma o medio en que se estructuran las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado" (58).

(58) Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1988. Pág. 113

La idea de organización aplicada al Estado de Derecho, implica, en la función ejecutiva, la creación de ámbitos de función encuadrados en distintos órganos que realizan conductas específicas orientados por normas.

Al hablar de la función legislativa se mencionó como objetivo de ésta producir los ordenamientos necesarios y adecuados a la Nación, que regulen diversos aspectos entre los cuales está el establecer los límites y facultades del ejercicio del poder público, ejercido por los órganos del Estado, así la función ejecutiva se organiza y estructura en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la aplicación de tales disposiciones, para hacer frente a su compromiso, se crean unidades que se encargan de cumplir cada cometido, denominadas administrativas, y que en su conjunto conforman la Administración Pública, la cual debido a los múltiples organismos que la integran y a la diversidad de sus atribuciones, ha dado lugar al desarrollo de una rama del estudio del derecho que está enfocada al análisis de su estructura, funcionamiento y de las actividades que desarrolla a la luz de la legislación respectiva.

Por un lado tenemos que es elemento indispensable para el desarrollo de la función ejecutiva, la organización; pero ésta sólo quedaría en un esquema, si no se contera con el motor para echar a andar el sistema organizado, ese motor son las atribuciones.

A la función ejecutiva se le ha identificado como función administrativa, debido a que para cumplir con lo establecido por la Constitución en la primera fracción del artículo 89, como una de las obligaciones del Presidente que es ejecutar las leyes, se requiere de la institución de órganos que deberán vigilar y procurar la realización de las funciones propuestas en la Ley para el desarrollo de la sociedad.

Por un lado tenemos que el "orden jurídico" delimita funciones y facultades de cada órgano de la Administración Pública; pero es muy importante señalar que además prevé, que los actos que se llevan a cabo en la ejecución de la función administrativa encuentren su límite a través de la defensa que la Constitución establece a favor de los gobernados cuando se estima que la autoridad se ha excedido en sus facultades, dando lugar a un acto de molestia para ellos.

Pero además, debe mencionarse que los actos de la autoridad, no sólo pueden ser reclamados por los particulares ante los órganos jurisdiccionales, sino que también el propio Poder Ejecutivo puede sancionar al servidor público que haya realizado actos contrarios a los intereses de la Nación, esto, con el fundamento legal que le da la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

C A P I T U L O I V

EL ESTADO COMO SERVIDOR PUBLICO

1. LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS

2. ESTADO ¿DEPOSITARIO DEL PODER
PUBLICO?

3. SERVICIO Y SERVIDOR PUBLICO.

C A P I T U L O I V

1.- LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS.

Cualquiera que sea su condición, el hombre persigue normalmente realizar metas que le proporcionen satisfacción y le den sentido a su existencia, en esta forma se habla del "sujeto jurídico" que busca el respeto de sus derechos, como son la vida, la libertad, la salud, la educación, la seguridad económica sin olvidar que el primer "sujeto jurídico" es el Estado, a quien Nawiasky llama el portador del ordenamiento jurídico. (59)

A unos años de terminar el siglo XX sigue siendo preocupación la protección de los derechos humanos, se ha buscado asegurar el respeto y protección de los derechos fundamentales. Hemos visto como en México desde los primeros años de lucha por la Independencia quedaron establecidos en la

(59) Hans Nawiasky, Teoría General del Derecho, Editora Nacional, México 1981

Constitución de Apatzingán de 1814, preceptos que prevén ese respeto y protección; hasta llegar a la Constitución vigente, que al igual que la Constitución de 1857 es resultado de un movimiento que busca satisfacer exigencias políticas, sociales y económicas del pueblo mexicano.

Sin embargo la protección a los derechos humanos que se ha establecido en la Constitución, como Norma Suprema, parece haber sido superada por sentimientos egoístas lo que ha generado la necesidad de crear medios distintos que también tienen como fin protegerlos.

Concretamente se hace referencia a la creación de la Comisión de Derechos Humanos, organismo que de acuerdo al artículo 6° de su Reglamento Interno tiene por objeto esencial la protección, la observancia, la promoción el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el Orden Jurídico Mexicano y en los Instrumentos Jurídicos Internacionales.

Tal parece que se está hablando del instrumento ideal, formal y efectivo para obtener ese fin que es la protección de los derechos humanos; sin embargo, revisando la estructura de su funcionamiento encontramos que se trata de un

instrumento con severas limitaciones, toda vez que la Constitución en el artículo 102 apartado B señala:

"...
los que conocieran de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas..."

De lo anterior se desprende la no obligatoriedad de las recomendaciones formuladas por la Comisión, esto debido tal vez a que se pretenda respetar la Jerarquía de la Institución establecida por la Ley Suprema, para la protección de los derechos de los gobernados ante los actos de la autoridad, que desde 1852 se denomina Juicio de Amparo y cuya substanciación es competencia de los Organos del Poder Judicial de la Federación, siendo su regulación actual de acuerdo a los artículos 103 y 107 de la Constitución vigente que expresan:

"ARTICULO 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías

Individuales.

II. por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

"ARTICULO 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

...

Es en la fracción I que en forma directa se establece la defensa de los Derechos Humanos y se encomienda su atención a los Tribunales Federales, estas características, probablemente, son las que dan pie a que las recomendaciones emitidas por el nuevo instrumento de protección de

los derechos humanos, no estén investidas de obligatoriedad, pues sería tanto como reconocer la existencia de dos órganos que tienen la misma función.

Los procedimientos a seguir ante la Comisión se regulan de tal manera que sean breves, sencillos y sólo con las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos, procedimientos en los que se prevee la colaboración de las autoridades y servidores públicos en cuanto a las actividades de la Comisión.

Las recomendaciones formuladas por la Comisión, si bien no tienen carácter obligatorio para las autoridades o servidores públicos, se pretende cobren eficacia al apoyarse en la publicidad de sus actos y en la opinión pública.

La función que desempeña la Comisión Nacional de Derechos Humanos es sólo un aspecto de lo que debe entenderse por el respeto a los derechos humanos, es decir, comprende la atención de denuncias de actos emitidos por alguna autoridad que deriven en una afectación concreta.

Es decir, los derechos que tutela la Constitución deben ser respetados por la autoridad, en el sentido de que no puede emitir actos u omitir realizar aquellos que impida al gobernado el ejercicio de esos derechos, pues de hacerlo, el agraviado puede reclamar ante los Tribunales Federales, la violación de garantías mediante el Juicio de Amparo o bien puede darse la denuncia ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual puede ser formulada por cualquier persona que tenga conocimiento de la violación.

Sin embargo, falta un aspecto que debe ser previsto por la propia Constitución que es el concerniente al ejercicio de los derechos, pues es en este sentido en que se ha suscitado una verdadera violación de los mismos por parte de los gobernados y que es tolerada por la autoridad.

Por ejemplo, tenemos el derecho de asociación y reunión que establece el artículo 9° Constitucional que señala:

"ARTICULO 9°. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícitos pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en

los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar, no se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

Es sabido que este derecho se ha llevado al punto de darle un sentido demasiado amplio, tanto por los gobernados como por las autoridades.

En efecto, por un lado tenemos que el precepto Constitucional se refiere a la reunión, asociación, asamblea pero en la actualidad se ha interpretado también como el derecho a llevar a cabo "marchas", esto es, la protesta o petición cuya manifestación se inicia en un punto determinado y se prolonga a través de calles y avenidas hasta llegar a otro lugar previamente señalado, lo que ha ocasionado un sinnúmero de protestas de ciudadanos que se ven seriamente afectados, al permitirse estas formas de expresión. Si bien la autoridad debe permitir el ejercicio del derecho de asociación, no debe tolerar que el goce de éste se lleve al extremo de impedir la realización de las actividades de terceros, afectando así sus derechos.

Lo mismo sucede con el derecho tutelado por el artículo 5° de la Constitución que establece:

"ARTICULO 5°. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial....."

El grave problema del desempleo ha propiciado un fenómeno económico que se refiere al denominado comercio ambulante, del cual se ha permitido su proliferación, afectando a terceros.

Esa afectación consiste por un lado en una práctica desleal del comercio con respecto a los que tienen establecimiento fijo.

La solución de un problema requiere siempre del planteamiento y voluntad para el cambio, así, lograr la seguridad jurídica que lleve al respeto de los derechos de los gobernados, es un problema que tiene que ver, para su solución, con cambios normativos estructurales, en la ley, en el Reglamento y hasta en la Constitución.

Pero para que esto se dé es imprescindible retomar la defensa de los derechos humanos como la tarea más importante por cumplir.

En México ya se contaba con el instrumento para hacer posible su defensa, se trata como ya se mencionó, del Juicio de Amparo, que tiene como fin restituir en el goce de los derechos violados al gobernado que ha sido agraviado por un acto de la autoridad; en este caso se prevee el respeto de los derechos humanos en una relación de supra a subordinación.

Si los derechos humanos, en tratándose de los actos de autoridad que pueden violarlos, se ven respetados por medio del juicio de amparo, entonces se considera innecesario la importación de instituciones a nuestro sistema jurídico, máxime que dicha institución no puede ser dotada de efectividad.

Pero falta la prevención de violación a derechos constitucionales y en su caso su restitución por actos de los propios gobernados que deben quedar establecidas en la Constitución a través de señalar las limitantes para el ejercicio de cada derecho, que sean convenientes para preservar el orden mínimo necesario para la convivencia.

2.- ESTADO ¿DEPOSITARIO DEL PODER PUBLICO?.

La estructura del Estado Mexicano se encuentra en el artículos 49, que establece:

"ARTICULO 40.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De acuerdo a este precepto Constitucional, un Poder frena y equilibra a otro, pues esta disposición no permite la reunión de dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación.

La llamada División de Poderes es la Institución fundamental de la limitación y el control del Poder.

Derivado de este precepto, tal y como se mencionó en el Capítulo Segundo, se señalan tradicionalmente como funciones del Estado la Legislativa, con el objeto de crear y mantener un orden jurídico justo; la Administrativa, para proveer por medio de la ejecución de decretos o acuerdos los servicios y satisfacción de necesidades de la colectividad; y la Judicial, mediante la cual se pretende resolver pacíficamente los conflictos, a través de la aplicación de la ley al caso concreto.

De esta forma parece que se trata de funciones independientes, con el fin de evitar que se incurra en la tiranía al encarnar en una sola persona, todos los Poderes.

En la actualidad, esta independencia ni es real ni es total, pues por un lado tenemos que las actividades que realiza el Estado en cada área se interrelacionan entre sí, dando lugar a cierta complejidad en la realización de sus funciones, a la que se hizo mención en la página 93 del Capítulo III

Existe una correspondencia relativa entre las Funciones Administrativa, Legislativa y Judicial, pues debido a las facultades de que está dotado el Ejecutivo, le permiten ejercer funciones legislativas y judiciales, en el caso de las primeras está la potestad reglamentaria y en las segundas la jurisdicción contencioso-administrativa, que se realiza por Organos diferentes al Judicial.

Por otro lado, tenemos que no se practica el ideal constitucional que radica en que el gobierno está integrado por tres órganos que desempeñan cada uno cierta función fundamental, que les proporciona implícitamente una posición de poder independiente para controlarse mutuamente.

Esto es, se trata de Organos Públicos cuyos objetivos, por ser diferentes en su propósito y en su

procedimiento, requieren supuestamente mantenerse separados; sin embargo, puede verse que el gobierno tiene una unidad centrada en el Presidente, que tiene a su cargo el aparato administrativo, es a su vez el jefe del país en todos sus aspectos.

Por ejemplo, en el Órgano Judicial, los Titulares son designados por el Ejecutivo, que aún cuando la Constitución señala que se debe contar con la aprobación del Legislativo, esta aprobación en la actualidad siempre se otorga, pues ya no se ha visto que alguna propuesta del Presidente haya sido objetada.

La designación aprobada indica cierta relación del Órgano Judicial con el Ejecutivo, llevando a tomar en cuenta de manera inobjetable las indicaciones de éste último.

Aún la elección del candidato presidencial está a cargo del Jefe del Ejecutivo; pretendiendo mantener ciertas prerrogativas y preferiblemente intervenir en las decisiones, prolongándose en el mandato a través de la persona a quien ha elegido.

Estos ejemplos muestran facultades de hecho asignadas al Presidente de la República, sin que exista contrapeso que en un momento dado pueda frenar los excesos de su ejercicio que ocasionen desestabilización.

Es claro que con el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo, se propicia una disfunción de los otros dos órganos, pues se les resta independencia en sus actos, y quedan además imposibilitados o limitados para lograr que el sistema de ejercicio moderado y controlado del poder sea efectivo.

Al estar concentrada en el Presidente de la República toda la facultad de controlar la vida económica, política y jurídica del país, puede suceder lo que recita el pueblo mexicano en uno de sus refranes: "El que mucho abarca, poco aprieta."

Pues el Ejecutivo es el encargado de llevar a cabo las leyes, en parte haciéndolas cumplir, en parte cumpliéndolas él mismo.

En nuestro Estado de Derecho debe establecerse este cambio del sistema de designación de los miembros integrantes del Órgano Judicial, pues es el punto de partida para que se asegure una actuación independiente y eficiente, siendo el más idóneo el establecimiento de la carrera JUDICIAL; se dice el más idóneo y no el determinante, porque todo cambio requiere de preparación; así, si lo que se plantea es el cambio en la designación de quienes personifican a un órgano debe partirse de la base de crear un ambiente de autonomía en el que puedan formarse los abogados con vocación de servir al Estado en la aplicación de la Ley.

Pues independientemente del control del poder, la atribución de funciones específicas a un órgano creado expresamente para ello, trae consigo la ventaja de una especialización benéfica para la estructura y procedimiento de las tareas que deben desempeñar dichos Órganos

La institución denominada División de Poderes, que tiene como objetivo lograr el contrapeso entre un poder y otro, además llevaría a que cada uno tuviera una visión más amplia de la forma en que debe realizar su función para obtener los fines de la sociedad.

3.- SERVICIO Y SERVIDOR PUBLICO.

Este concepto ha sido definido por varios autores en los tratados de Derecho Administrativo como "la actividad técnica encomendada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, actividad que puede ser prestada por el Estado o bien, por particulares, mediante concesión".(60)

Otro autor menciona que "el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme. La regularidad y continuidad significan que el servicio debe prestarse en la misma forma como lo exijan las necesidades colectivas; y debe ser diario, de momento a momento, continuadamente". (61)

De las definiciones anotadas se desprende que se considera el servicio público sólo bajo una connotación material, como el resultado de un acto o de un

(60) Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1988. Pág. 737

(61) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1988, Pág. 72

proyecto que puede apreciarse por los sentidos, y que efectivamente causa un beneficio para la colectividad.

Sin embargo, no es sólo este aspecto el que debe estimarse cuando nos referimos a la función que desempeña el estado, pues de hacerlo se estaría simplificando su naturaleza.

Efectivamente el significado entendido usualmente es al que se refieren los tratadistas citados, sólo que en estas líneas se expondrá el concepto de servicio público que atañe directamente a la naturaleza y función del Estado.

En primer lugar, habrá que atender al significado del término servicio el cual es acción y efecto de servir, por el que a se entiende a su vez estar al servicio de alguien, estar implicado en la ejecución de una cosa por mandato de otro (62)

Cuando se habló de los fines inmateriales que persigue el Estado se mencionaron como tales el Orden, Certeza Jurídica, Justicia, Seguridad Jurídica y Bien , (62) Diccionario de la Lengua Española. Editorial Porrúa, México 1976. Página 698.

Común, es decir son objetivos a lograr pero faltaría preguntar ¿por qué? y ¿cómo es que puede lograrlos?.

Ya se mencionó que en el Estado se deposita el ejercicio del poder público para que pueda actuar y lograr los fines encomendados, pero debe hacerse hincapié en el hecho de que al Estado se le dota de poder el cual se ejerce a través del Gobierno.

Viene al caso tomar por ejemplo, el proyecto de creación de una maquinaria. Se piensa primero que es lo que se quiere producir, y después se le construye en forma rudimentaria o sofisticada, dependiendo de la dimensión que se desea lograr en la producción del bien e inclusive la calidad del producto, para que el aparato esté realmente al servicio de quien la creó.

En la creación del Estado sucede algo similar pues dependiendo de la época y circunstancias se dió la existencia de un Estado de estructura simple, que fue evolucionando hasta llegar al Estado de Derechos y que en concordancia con el ejemplo, se trataría de una maquinaria más sofisticada, de la cual se el logro de fines que interesan a la

sociedad, de tal suerte que el hecho de crear al Estado, le dá la característica de estar al servicio de la sociedad.

Por un lado el servicio público a que se refieren los tratadistas es el producto ya elaborado y que está a disposición de la sociedad; pero lo más importante es que la concretización de los fines u objetivos se da por el servicio que ejecuta el Estado y que ha sido encomendado por el grupo social.

La primera manifestación del Estado de derecho, en su carácter de servidor público es crear la estructura jurídica que sirva a la sociedad para realizar sus finalidades con armonie.

Una norma puede apreciarse por su pertinencia en la sociedad en donde sirve, es decir, si cumple con la función de organización de la sociedad, y si no responde a sus intereses, es imprescindible revisar su contenido y sentido.

Por lo que, para un cambio estructural efectivo no sólo debe adecuarse el contenido de las normas destinadas a regular las relaciones entre los gobernados sino

también los que regulan los actos gubernamentales, pues en el Estado de derecho la norma jurídica no se contrapone al poder, lo fundamenta.

El Derecho en la actualidad debe enfrentar la dinámica social para evitar que los conflictos desborden el marco civilizado de convivencia.

Pero el derecho no actúa sólo, ya que por un lado está la observancia de sus súbditos que se hace generalmente en forma espontánea; pero está también la aplicación a que da lugar su incumplimiento y que está encomendada a los Organos del Estado dependientes del Poder Judicial; y por otro lado está la parte que corresponde al Poder Ejecutivo que es promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia tal y como lo dispone la fracción I del artículo 89 Constitucional

Sin embargo, la forma en que se persiguen adquieren cierta perspectiva en cada período gubernamental, de acuerdo a las circunstancias y a las características que se quieran imprimir a dicho período.

Así los fines del Estado se proyectan en el Plan Nacional de Desarrollo, documento en donde planteando la problemática que envuelve al país, se determina la forma en que habrá de resolverse, y los fines que se planean conseguir, el cual cambia en cada periodo gubernamental precisamente para establecer el sello que caracterizará al gobierno que lo elaboró, y que queda plasmado en los objetivos y estrategias.

Concretamente el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado el 31 de mayo de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, establece como objetivos garantizar el Estado de Derecho, y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos.

Aunque al parecer los fines no cambian, sí cambia la forma en que pretenden materializarse y que queda descrita en la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo

La estrategia que se propone es la de modernización de México: " Enfrentar el reto de la modernización es ajustarse al cambio para aprovechar con actitud abierta sus

oportunidades, sin refugiarse en 'estrategias del pasado' que ya no responden a la nueva realidad." (63)

Esta es la base sobre la cual se desarrolla la actividad del gobierno para lograr los fines que se resumen en 4 áreas fundamentales.

A. Soberanía, Seguridad Nacional y promoción de los Intereses de México al Exterior.

B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

- Preservación del Estado de Derecho.
- Perfeccionamiento de los Procesos Políticos.
- Modernización del Ejercicio de la autoridad
- Participación y Concentración Social.

C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

- Estabilización continua de la Economía
- Ampliación de la Inversión.
- Modernización Económica.

(63) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Capítulo 2.

D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

- Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados.
- Atención de las Demandas Sociales Prioritarias.
- Protección del Medio Ambiente.
- Erradicación de la Pobreza Extrema.

El Estado Mexicano ha seguido la estrategia de buscar resolver sus responsabilidades de crecimiento económico nacional y de bienestar colectivo, a través de ampliar progresivamente su participación en la economía y en la sociedad, con lo que se han incrementado sus funciones

Los Organismos se establecen para desempeñar una función, a través de llevar a cabo ciertas acciones de manera regular, lo cual implica aprender a hacer las cosas de una cierta forma.

Del objetivo de crecimiento económico, van desprendiéndose las funciones que el Estado debe realizar, comenzando por la ampliación de la infraestructura económica y social del país a través de la construcción de carreteras,

comunicaciones, presas, prestación de servicios de energía eléctrica, combustibles y de agua, transportación de alimentos, prestación de servicios sociales de salud educación y seguridad.

Lo anterior constituye el aspecto material de la función del Estado como servidor público, que normalmente se denomina "Servicio Público".

Este aspecto de la materialización de su función como servidor público se deriva del contenido de los artículos 25 y 26 Constitucionales.

"ARTICULO 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege a esta Constitución."

"ARTICULO.- 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación."

Los conceptos contenidos en los artículos 25 y 26 Constitucionales merecen especial importancia, pues comprende declaraciones de carácter económico, social y legislativo.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el cumplimiento que corresponde dar el Poder Ejecutivo a los artículos 25 y 26 precitados, y al Poder Legislativo corresponde como cumplimiento a dichos preceptos el establecimiento de mecanismos que faciliten el desarrollo de los aspectos que en los mismos se postulan.

Como se puede apreciar, la Constitución deja enmarcado para cada uno de los Poderes, Ejecutivo y Legislativo, el sentido del servicio que deben prestar a la sociedad.

Por lo que respecta al Ejecutivo, éste consiste básicamente en la planeación y desarrollo de programas para procurar los beneficios que la colectividad requiere para su desarrollo, pero en ningún momento prevé que el Ejecutivo se convierta en un proveedor de bienes para los gobernados en forma gratuita y en todo tiempo.

Se hace esta distinción debido a que los Titulares de los Organos del Ejecutivo como estrategia politica llevan a cabo actos que sólo dan lugar a un gobierno tolerante o un gobierno proveedor, y que generan una sociedad apática y dependiente, compuesta en una buena parte por miembros que carecen de preparación.

Esto obliga a plantear, que en los postulados de los artículos 25 y 26 Constitucionales se introduzca LA EDUCACION como medio necesario para que el gobernado participe verdaderamente de los beneficios del desarrollo de los proyectos a cargo del Ejecutivo.

Aún cuando el artículo 3° Constitucional establece la forma en que el Estado debe impartir la educación, este precepto no debe permanecer aislado, sino que debe ser correlacionado en los artículos 25 y 26 de la Ley Fundamental para que el Ejecutivo no pierda de vista la importancia que reviste hacer llegar a todos los mexicanos la educación.

Por lo que hace al Poder Legislativo, de acuerdo a los artículos 25 y 26 de la Constitución corresponde

desempeñar su función en la elaboración de las normas que establezca los mecanismos para lograr los fines que dichos preceptos proponen.

Sin embargo, en la regulación que emita debe estar previsto el comportamiento, no sólo de los fenómenos sociales o económicos, sino también el comportamiento humano, es decir, prever las conductas de los gobernantes que puedan desvirtuar la finalidad de los proyectos, pues es necesario dejar claro que el Estado llevará a cabo los actos que sirvan a la comunidad, pero no los que lo conviertan en un proveedor.

Así, la Ley que se emita para la reglamentación de dichos preceptos constitucionales debe regular no sólo las materias sobre las que versa el desarrollo, sino la actividad misma de los gobernantes al elaborar los planes de desarrollo, y vigilar su adaptación previamente a los cambios gubernamentales.

Sólo se debe buscar la constante adaptación de las leyes y reglamentos a las situaciones cambiantes de cada época, pero también debe procurarse la selección de las

personas de acuerdo a su conocimiento y su integridad, pues un juzgador honesto puede ser un servidor público que salvaguarda los derechos humanos frente a los abusos en que pudiera incurrir otro servidor público.

Estos dos son aspectos que corresponde su atención a los gobernantes pero para que se pueda hablar del Estado que sirve a la sociedad, debe darse también la actividad de los gobernados, la cual como se mencionó en el capítulo II, está prevista en los artículos 31 y 36 de la Constitución.

Sólo que en dichos preceptos no se establece como obligación de los gobernados el ejercicio en forma responsable de sus derechos, lo cual implica que debe establecerse como límite el respeto que merecen los derechos de terceros.

Aunque se puede pensar que los actos que trasgreden derechos de terceros, se originan por la desatención de los gobernantes a problemas medulares como pueden ser por ejemplo, generación de más fuentes de empleo y la regulación de su estabilidad, lo cierto es que se ha adoptado una actitud de irresponsabilidad por parte de los gobernados.

Por ello es imprescindible dar atención prioritaria a la EDUCACION de la población, impartiendo además de la alfabetización, la educación cívica a que se refiere el artículo 31 fracción II de la Constitución, pues de ello depende contar con miembros de la sociedad que conocen el valor de los beneficios hasta hoy logrados.

Es decir, el sistema educativo debe contemplar que el niño, desde pequeño adquiera los conocimientos respecto de sus DERECHOS y DEBERES, de tal manera que pueda ser un sujeto capaz de decidir y no sólo de pedir.

Pues quien sólo pide ejercer un derecho, pero esto no quiere decir que se le pueda calificar de un miembro activo del Estado, sino un ser que vive a expensas de la sociedad misma.

El Estado de derecho no sólo significa el establecimiento de un sistema que garantice los derechos de los individuos, sino el sistema mediante el cual cada uno, en su papel de gobernante o gobernado, adquieren la obligación de prepararse para actuar en la sociedad ORGANIZADA JURIDICAMENTE, pues todo lo que se haga en favor del ESTADDO repercute en forma positiva a la persona.

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

Conforme a lo expuesto a lo largo del presente trabajo, son sustentables las siguientes conclusiones:

1. La existencia del Estado obedece originalmente a la necesidad que el hombre tiene de vivir en sociedad. Desde este punto de vista el Estado viene a ser el rector de la sociedad organizada, pero no debe entenderse como un rector autoritario, sino como el producto de la propia voluntad de los hombres. El Estado es, pues, la comunidad organizada.

2. El estado presupone para su existencia elementos básicos, como la población y el gobierno, de los cuales se desprende la presencia de los gobernantes -quienes transitoriamente personifican el poder estatal- y los gobernados, que por voluntad se someten a las decisiones estatales, a condición de que éstas se apeguen al marco jurídico previamente establecido. Dentro del ámbito de su jurisdicción territorial.

3. Las relaciones entre el Estado y los súbditos se dan a través del gobierno, pues mientras que el Estado es una

entidad jurídica, el gobierno es la materialización temporal que adquiere el Estado, a través de los hombres, quienes realizarán los proyectos y objetivos concretos.

4. Por otra parte, las relaciones entre el gobierno y los gobernados y por extensión, entre el Estado y los súbditos, se basan en la voluntad Nacional; es decir la autoridad de la que gozan los gobernantes les ha sido dada voluntariamente por la comunidad. De esta misma forma se ha establecido un marco jurídico al cual se someterán por igual tanto el gobierno como los gobernados. En la medida en que aquél abandona el marco jurídico, los segundos están en su derecho de exigir la sujeción de autoridad a la Ley. Asimismo, conforme los súbditos dejen de atender sin razón jurídica los mandatos de la autoridad, ésta tiene la prerrogativa de ejercer coerción para lograr la esperada obediencia.

5. El Estado tiene múltiples fines que cumplir, a través de la realización de sus diversas funciones y en base a una estructura previamente organizada y definida. Todos estos factores están previstos en el ordenamiento Jurídico, así como en la doctrina históricamente desarrollada acerca del Estado, y en los antecedentes históricos por lo que hace al Estado Mexicano.

6. Las metas del Estado deben ser elaboradas, revisadas y armonizadas continuamente entre sí, igualmente deben considerarse y disponerse los medios JURIDICOS y POLITICOS para la realización de esos objetivos.

7. Se advierte que como tarea permanente está la de hallar la proporción óptima entre la reglamentación estatal, por un lado, y el desarrollo, por el otro. Es decir, es la búsqueda e implantación de la medida justa.

8. Para que pueda hablarse de desarrollo del Estado no sólo debe legitimarse la actividad de los órganos de gobierno, sino que es imprescindible promover la participación de la sociedad, a través de todos y cada uno de sus miembros

9. Para una mayor participación se requiere que se de importancia PRIORITARIA a la EDUCACION, no sólo escolar, sino CIVICA.

10. Sólo el énfasis en la EDUCACION puede lograr que la persona reconozca la necesidad de su participación en el grupo social, para que haya correspondencia en la actividad

de gobernantes y gobernados. Es con base en el sistema jurídico, como se puede vigorizar la enseñanza y educación en el país.

11. El Estado de Derecho es el instrumento al servicio de todos, pues representa el interés general y actúa en su nombre. Pero para que efectivamente sea un servidor público es indispensable la participación responsable de los ciudadanos, que no sólo conozcan sus derechos, sino también sepan de las obligaciones que han de cumplir como gobernados, así como la función que debe desempeñar el gobernante.

La participación, a que se hace referencia, nace del sentimiento de deber, que a su vez se desarrolla cuando el individuo, desde muy temprana edad ha adquirido, a través de la conducta que observa de las personas que conforman su núcleo familiar; formación moral, cívica y cultural, por lo cual:

SE PROPONE

Elaborar la norma jurídica que tenga por objeto promover la educación integral de la sociedad, la cual deberá prever:

A.- Tanto la Iniciativa Privada como la Administración Pública y Organismos desconcentrados implanten programas de orientación a los empleados que comprenda:

1.- Organización y Relación Familiar.

2.- Orientación Psicológica.

Esto no como una prestación del patrón al empleado, sino como actividad permanente que se integre en la organización de las empresas o entidades estatales, destinando personal profesional que imparta cada área así como el horario en que se deban presentar los trabajadores.

B.- En cuanto a los derechos de los gobernados, es necesario crear el ordenamiento que establezca los límites al ejercicio de los que se encuentran comprendidos en los artículos 5° y 9° Constitucionales.

Es decir, debe darse la Ley Reglamentaria de las garantías de trabajo y de asociación, pues es importante:

1.- Dar las bases para que los derechos de los gobernados sean respetados por ellos mismos, además del respeto que debe observar la autoridad y que se procura con el Juicio de Amparo.

2.- Educar a los miembros de la sociedad en el principio de que el ejercicio de un derecho, encuentra su límite en respetar la posibilidad de que los demás también puedan ejercerlos.

C.- Otro aspecto importante es el que se refiere a la autonomía de la Función Judicial.

Se mencionó que no puede hablarse de el ejercicio cien por ciento autónomo en virtud de que el procedimiento que establece la Constitución para designar a los Titulares del Órgano Judicial propicia cierta dependencia de las decisiones del Ejecutivo.

De tal suerte que convendría reformar el procedimiento actual para establecer la Carrera Judicial, como el sistema a través del cual:

1. Se prepare al abogado en la aplicación del Derecho.

2. Puedan designarse como Juzgadores aquéllos que demuestren haber obtenido, en el transcurso de la carrera, los conocimientos que le permitan realizar el análisis y resolución de los asuntos.

3. La propia institución propondrá los candidatos a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En estas propuestas se plantea la intervención de organizaciones dependientes del gobierno, así como sociedades mercantiles o civiles que tienen el carácter de gobernados en congruencia con el propósito que se persigue en el presente Trabajo.

Es decir, se propone una tarea que se encomendaría a gobernantes y gobernados, con el fin de despertar el interés en la generalidad de la población por difundir valores como el respeto a los derechos de terceros, convivencia social; pues así como reza el refrán "no sólo de pan vive el hombre", es válido cambiar su contenido y afirmar que "no sólo del goce de derechos vive el hombre".

BIBLIOGRAFIA

1. Felice Battaglia. Curso de Filosofía del Derecho. Vol. III. Instituto Editorial Reus. Madrid 1952.
2. Luis Recasens Siches, Sociología. Editorial Porrúa. México 19754.
3. Alessandro Groppali. Doctrina General del Estado. Traducción Alberto Vázquez del Mercado. Editorial Porrúa Hnos y Cia. Distribuidores. México 1944
4. Jorge Jellinek. Teoría General del Estado. Librería General Victoriano Suárez. Madrid 1974.
5. Reinhold Zippellius. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa. UNAM 1989.
6. Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM-México 1988.
7. Enrique Pérez de León. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Porrúa. México 1991
8. Gran Diccionario Enciclopédico Visual. Programa Educativo Visual. S.A. ENCAS 1993-MEXICO-PANAMA-COLOMBIA-ESPANA
9. Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México 1989.
10. José María Lozano. Estudio de Derecho Constitucional Patrio. Editorial Porrúa. México 1987
11. Max Weber. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México 1992.
12. Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía del Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986.

13. Juan Manuel Terán. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México 1993.

14. Luis Recasens Siches, Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México 1991

15. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1993.

16. Edgar Badenheimer. Teoría del Derecho. Fondo de Cultura Económica. México 1981

17. Hans Nauiasky. Teoría General del Derecho. Editora Nacional. México 1981

18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.