



73
207
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA

ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DEL PODER
EJECUTIVO EN MÉXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OSCAR GERARDO ANAYA TABCHE

ASESOR DE TESIS :
LIC. ELSIE NUÑEZ CARPIZO

MÉXICO, D. F.

1991

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.

I N D I C E

INTRODUCCION

I

CAPITULO I.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

- 1.1. Definición de Sociología General y Política..... 2
- 1.2. Concepto de Política..... 13
- 1.3. Concepto de Ciencia Política 20
- 1.4. La Teoría General del Estado y el Derecho Político..... 28
- 1.5. El Concepto de Estado..... 44
- 1.6. El Concepto de Soberanía, Poder y Gobierno..... 59

CAPITULO II.

LA DIVISION DE PODERES

- 2.1. Aparición histórica de la doctrina... 68
- 2.2. Naturaleza de cada uno de los tres Poderes Federales.....119
- 2.3. Relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo..... 129
- 2.4. Los sistemas Parlamentario y Presidencial..... 136

CAPITULO III.

ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO

- 3.1. El Ejecutivo Unipersonal..... 152
- 3.2. Requisitos para ser Presidente de la República..... 160
- 3.3. La Sucesión Presidencial..... 161
- 3.4. Funciones del Presidente de la República..... 167
- 3.5. Las Secretarías de Estado..... 176
- 3.6. Los Secretarios del Despacho 185

CAPITULO IV. CONSECUENCIAS SOCIALES EN LOS PERIODOS PRESIDENCIALES DE 1934 a 1994

- 4.1. Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)..... 189

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.2. | Manuel Avila Camacho (1940-1946).... | 199 |
| 4.3. | Miguel Alemán Valdés (1946-1952).... | 207 |
| 4.4. | Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958).... | 210 |
| 4.5. | Adolfo López Mateos (1958-1964)..... | 215 |
| 4.6. | Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)..... | 220 |
| 4.7. | Luis Echeverría Alvarez (1970-1976). 224 | |
| 4.8. | José López Portillo y Pacheco (1976-1987).. | 234 |
| 4.9. | Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) ... | 238 |
| 4.10. | Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). 244 | |
| | 4.10.1. La Educación..... | 248 |
| | 4.10.2. La Salud..... | 257 |
| | 4.10.3. La Vivienda..... | 264 |

| | | |
|---------------------|-------|------------|
| CONCLUSIONES | | 272 |
|---------------------|-------|------------|

| | | |
|---------------------|-------|------------|
| BIBLIOGRAFIA | | 281 |
|---------------------|-------|------------|

INTRODUCCIÓN

La sociedad es una agrupación de seres humanos dedicados a -- cooperar para la consecución de fines vitales, es decir, para garantizar su propia conservación; los hombres deciden esta-- blecer un sistema de relaciones conocida como sociedad.

Al agruparse, los hombres establecen una serie de normas, valores, símbolos e instituciones para regular su conducta -- dentro de aquel grupo. Nacen así, entre otras cosas, el po--- der, el derecho y la moral.

El poder es un producto social. Surge de la forma parti- cular como los hombres se relacionan entre sí. Por esta razón, el tema del poder pertenece a la sociología política, en tan- to la sociedad crea, desarrolla y extingue las instituciones_ hechas y fenómenos relacionados con la política. En resumen, - saber cuál es el fundamento social del poder es el objeto de_ la sociología política.

El análisis sociológico del Poder Ejecutivo en México va a realizarse en cuatro capítulos. En el primero se estudiarán los conceptos fundamentales que orientarán el presente traba- jo, como son el de sociología, en general, y el de sociología política, además de los de soberanía, poder y gobierno.

El segundo capítulo estará dedicado a estudiar la doctrina de la división de poderes, la naturaleza de cada uno de -- los tres poderes federales y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, así como el análisis de los sistemas parlamentario y Presidencial.

A lo largo del tercer capítulo se analizará la organización del Poder Ejecutivo en México. En esta parte del trabajo se verán las razones por las cuales aquél es unipersonal, qué tipos de relaciones se establecen entre el Presidente de la República y los Secretarios de Despacho y cuál es la naturaleza de las Secretarías de Estado.

Finalmente, el capítulo cuarto se dedicará a estudiar -- las consecuencias sociales que han tenido para el país los diferentes gobiernos que se han sucedido en México desde la -- presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, entre 1934 y 1936, -- hasta nuestros días bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, quien nos gobernará entre 1988 y 1994.

Las Monarquías absolutas constituyen la forma originaria del Estado. Sin embargo, la sociedad se sublevó contra del -- absolutismo, con la exigencia de que se había de reconocer a -- los miembros de esta última un conjunto de derechos naturales que no se derivaban del Estado, sino que existían antes de su

implantación.

Del concepto de soberanía surgiría después la idea de -- establecer un poder supremo con división de funciones, pero -- armónicos entre sí. Esta teoría encontró en Montesquieu a su -- máximo exponente.

En nuestro país, el Poder Ejecutivo es el eje sobre el -- cual gira toda una maquinaria de intereses políticos, económi -- cos y sociales. Esto se debe a las amplias facultades forma -- les e informales que la figura presidencial concentra y mono -- poliza, en detrimento de una auténtica separación y equili -- brio de poderes, es decir, de funciones gubernativas.

C A P Í T U L O I
CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1 Definición de Sociología General y Política.

El término **sociología** fue acuñado por el filósofo francés Augusto Comte.

La palabra **sociología** es un término híbrido que se compone de dos vocablos: uno latino, **socius** (socio) y otro griego, **logos** (tratado o palabra) que apareció por primera vez en en una obra del mismo autor, publicada entre los años 1830 y 1842.

Elaboró principios teóricos acerca del positivismo; incluye la jerarquía de las ciencias, la necesidad y naturaleza de la **sociología**, con sus dos divisiones fundamentales, que son: la **estática social** y la **dinámica social**, además de una ley que señala los tres estados del progreso universal. Las aportaciones de Comte están mejor desarrolladas en la política que en la **filosofía**.

Después de Comte, para Max Weber la **sociología** forma parte de las ciencias llamadas **comprensivas**, o de la **cultura**. La clasificación de las ciencias, divide el campo científico en **natural** y **cultural**.

De aquí se originan dos métodos científicos, que aunque pertenecen a dos campos diferentes, tienen igual rigidez científica: por un lado, el llamado método naturalista, que abarca los conceptos universales; y por otro lado, el llamado método histórico, que estudia los conceptos individuales.

"El primero de ellos es el método que emplean las ciencias naturales y el segundo es el empleado por las ciencias culturales."⁽¹⁾

Como definió a la sociología de dos maneras:

- a) Específicamente, como la ciencia del orden y el progreso social;
- b) Genéricamente, como la ciencia de los fenómenos sociales.

El objetivo principal de esta ciencia, sería, en principio, la organización y la vida, homológamente se ocupa del orden y del progreso.

(1) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Breve Historia y definición de la Sociología. La Sociología y la Investigación Social. Edit. Porrúa. México 1977. pág. 7

La base del orden social, es el principio de la distribución de las funciones y la combinación de esfuerzos, y funciones que son producto, estos últimos, de una especialización que, conjuntamente, coexisten en una estrecha relación con la función del Estado.

Según Durkheim, la sociología se compone de tres partes principales determinadas: morfología social, filosofía social y sociología, en una forma general. "La morfología social se ocupa de las bases territoriales o geográficas de la vida de los pueblos en su relación con los tipos de organización social y de los problemas de población, tales como los de su volumen, densidad, su distribución local, etc. La filosofía social es en extremo compleja y tiene que ser dividida en un cierto número de disciplinas: la sociológicas, de la relación, de la moral, del derecho, de la vida económica y también del lenguaje, que empieza a ser ahora estudiada desde un punto sociológico"⁽²⁾.

Así, busca determinar la relación existente entre los diferentes partes o factores de la vida social; por ejemplo, entre el factor económico y el político, el moral y el religioso, el moral y el jurídico, el intelectual y los distintos --

(2) GINSBERG, Morris. Manual de Sociología Edit. Lozada. Buenos Aires — s/f pág. 16.

elementos sociales.

Se esfuerza por desentrañar las condiciones fundamentales del cambio y la estabilidad social. Ya que las relaciones sociales se basan, principalmente, en la naturaleza de los individuos y de sus relaciones:

- a) Entre sí;
- b) Con la comunidad;
- c) Con el medio donde viven.

Por fenómeno social se entiende toda la manifestación de la actividad humana, cuando tal actividad surge en razón de la convivencia de dos o más hombres.

Para Valentín Van Arcken Ospina, en la sociedad existe una serie de características elementales que son:

- a) Pluralidad;
- b) Agregación;
- c) Convivencia de seres;

d) Conjugación de esfuerzos para un bien común.

La sociedad se entiende como "el conjunto de seres racionales y libres que conviven y aunan sus esfuerzos para el logro de un bien conocido y querido por todos"⁽³⁾.

La sociología estudia las causas generales en virtud de las cuales suceden determinados fenómenos sociales, con lo cual hace una abstracción de las circunstancias fundamentales que ocurren en la gran mayoría de las sociedades, por lo que se dice que es una sociología pura. Pero, si se trata de un caso en particular, e interviene la sociología con el propósito de resolverlo, explicarlo, modificarlo o plantear el problema, se habla de una sociología aplicada.

Así nacen una serie de ramificaciones de la sociología, para estudiar, desde un enfoque muy particular y objetivo, a determinados fenómenos sociales. Para eso, puede usar alguno de los siguientes métodos:

"a) El método tipológico o Típico (ideal).- Con este método, se constituye una fusión de varias técnicas de investi-

(3) ~~ARCEN~~ Ospina, Valentín Van Dr. Compendio de Sociología General. Divulgaciones de la Universidad Pedagógica de Colombia. Edit. Empresa Nacional de Publicaciones. Bogotá 1956. Vol I, pág.9

gación, que fue usado principalmente por los sociólogos de la Historia y de la Cultura. Su objetivo principal es abstraer - las características distintivas de dos o más fenómenos sociales para establecer una serie de relaciones causales que entre ellos existan.

El estudio de Max Weber sobre la relación entre la religión y un determinado sistema económico, es un ejemplo de este método.

b) El método de Correlación Integral.- Este método fue puesto en práctica por el sociólogo W.I. Thomas, junto con la colaboración de F. Znaniecki, con el cual, afirman que (se estudia) cierto fenómeno social, cuando se estudia aisladamente, separándolo del conjunto con el cual forma una estrecha relación o con otros fenómenos sociales, por lo cual se convierte en una abstracción carente de significado.

c) El método de Interpretación y Evaluación.- Con este método se fundamenta la afirmación de que, los fenómenos sociales, son hechos motivados por ideas, sentimientos y actitudes colectivas, por lo cual, con la apreciación cualitativa de los motivos que le dieron origen, se puede llegar a una total comprensión del hecho objetivo y de los cambios que deter

Minan⁽⁴⁾.

El objetivo metodológico de la sociología, según Mac Iver, es observar las relaciones entre los hechos, para determinar y evaluar los motivos de los cambios sociales, para asignar a cada uno de los factores en el proceso, características funcionales.

"Los métodos generalmente empleados por la sociología son:

- I. El Método Estadístico, que sirve para determinar la regularidad y constancia de los valores numéricos en las relaciones de los fenómenos sociales.
- II. El Método Experimental, consiste en el uso de test, mediciones y escalas, las más aproximadas posibles a la objetividad.
- III. El Método Comparativo, estudia la correlación que existe entre uno o más fenómenos que se cotejan. Por ejemplo, la relación directa que existe entre el desarrollo del urbanismo y la relajación de las

(4) NODARSE, José J. Elementos de Sociología. 21a. ed. Edit. Minerva. México 1982. pág. 12-13.

costumbres dentro de la sociedad, o entre la extensión de la educación y la democracia a todos los -- sectores que la integran."(5)

"La Sociología es la ciencia real, cultural, teórica, em pírica, analítica o abstracta, que estudia a la sociedad; la descripción y caracterización de los hechos, formas y estructuras sociales, tal como se ofrecen en las diversas asociaciones de grupos humanos los tipos de interacción y sus formas de comunicación, las leyes o constantes del funcionamiento y desarrollo de la sociedad, ya sea en su totalidad, cuando se refiere a la vida social del hombre."(6)

"La Sociología dirige su atención al hecho humano de 'vivir juntos'; estudia las leyes constantes del comportamiento social tal como existe en todas partes de la sociedad. Toma como objeto central de estudio, el hecho de las relaciones humanas: todo lo que constituye a la asociación humana o deriva de ellas en materia de estudio para la Sociología"(7)

Desde nuestro punto de vista, la Sociología se propone -

(5) *Ibidem.* pág. 14.

(6) SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, 5a edic. Edit. Porrúa. México - 1980, pág. 119.

(7) FICHTER, Joseph H. Sociología. 10a.edic. Edit. Herder. Barcelona 1975 pág. 17

interpretar o comprender la acción social, donde la actividad no se relaciona con sus congéneres, donde se derivan acciones de otros y está determinada por ellos.

Montesquieu es considerado como el fundador de la Sociología Política, al cual se unen diferentes autores para perfeccionarla. Nos referimos a Tocqueville, Comte, Durkheim, -- Marx, Pareto, entre otros.

La Sociología Política considera a la sociedad como la fuente de la creación, desarrollo y extinción de las instituciones políticas y de los hechos que se relacionan con el Estado.

Existen dos acepciones en torno a la Sociología Política y son las siguientes:

- I. La Sociología Política como la ciencia del Estado; donde ciertos autores estiman de este modo, aquella rama de la Sociología que estudia el Estado.

- II. La Sociología Política como la ciencia del Poder, - del gobierno, de la autoridad, del mando en todas - las sociedades humanas.

Hacer de la Sociología Política la ciencia del Estado, es decir, aislar el estudio de la sociedad nacional del estudio de las otras sociedades, significa que sugiere, en cierto modo, que el Estado y la sociedad nacional son de naturaleza diferente a la de otros grupos humanos."⁽⁸⁾

Esta tendencia se halla vinculada con el concepto de la soberanía, que nació al mismo tiempo que el propio Estado, a fines de la Edad Media.

Los defensores de que la Sociología Política es igual a la Ciencia del Poder, tienden, por el contrario, a pensar que el Poder en el Estado no es naturalmente diferente del existente en otras sociedades humanas. Sólo que, únicamente, se distinguiría por el grado de perfección en lo que se refiere a su organización interna o por el grado de obediencia que consigue en la relación gobierno-gobernados.

Desde el punto de vista científico, la concepción de la Sociología Política como la Ciencia del Poder, es superior a la otra.

"La Sociología Política, dice Morris Janowitz, ofrece --

(8) DUVERGER, Maurice. Sociología de la Política. Edic. Ariel. México 1968. p. 122

tanto en el plano teórico como en el empírico, dos tradiciones intelectuales distintas pero convergentes, concebida en un sentido amplio, la Sociología Política se ocupa de las bases sociales del poder en todos los niveles institucionales de la sociedad. Dentro de esta tradición, la Sociología Política trata de las pautas de estratificación social y de sus consecuencias sobre la realidad política organizada. Es una forma de enfocar el estudio de la organización y del cambio social. Por el contrario, concebida en términos más estrictos, la Sociología Política centra su enfoque sobre el análisis organizativo de los grupos y del liderazgo político. En esta perspectiva, el núcleo de la Sociología Política engloba el estudio de la organización, tanto formal como informal, de los partidos, incluyendo sus vinculaciones con la burocracia gubernamental, del sistema jurídico de los grupos de intereses y del electorado, en sentido amplio. Este enfoque es la expresión de un punto de vista institucional u organizativo."(9)

Así, con la Sociología Política, se señalará una voluntad de volver a colocar a los fenómenos políticos en el conjunto de fenómenos sociales, para así eliminar las barreras entre las disciplinas que existen entre las ciencias sociales,

(9) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 122.

para que se emplee una serie de métodos de investigación empíricos y experimentales, en lugar de un razonamiento filosófico.

1.2 Concepto de Política.

La definición de política que adoptaremos, se apoya tanto en la historia de las palabras, como en la historia de las ideas.

La palabra política se origina en la palabra griega polis, de la cual derivan politeia, política, politike.

- a) Polis.- Es la ciudad-estado, el recinto urbano, la comarca y también la reunión de ciudadanos que forman la ciudad.

La Polis es una ciudad griega, que es una pequeña forma política de convivencia de diversas familias en las que se desarrollaba la vida de las comunidades de la Hélade, teniendo un estado del que puede satisfacer sus necesidades, valiéndose exclusivamente de sus propios medios y con una autosuficiencia económica.

- b) Politeia.- Es el Estado, la Constitución, el régimen

político, la República, la ciudadanía en el sentido - de derecho de los ciudadanos.

c) Política.- Se entiende como el plural neutro de políticos, las cosas políticas, las cosas cívicas, y a todo lo que concierne al Estado, a la Constitución, al régimen político.

d) Politike.- Se entiende como el arte de la política.

Jorge Xifra Heras nos dice en su libro *Introducción a la Política*, que en Grecia se destacaba en lo político una estructura sociológica (polis), una organización jurídica (Politeia), un aspecto típicamente político (Política) y un significado técnico o artístico (politiké).

Para los antiguos, la política pragmatéia es el estudio o el conocimiento de la vida en común de los hombres según la estructura esencial de esta vida, que es la constitución de la ciudad.

El hombre antiguo, tal como lo definió Aristoteles, aparece como una especie de animal 'cívico'. Se disminuye enormemente el alcance de la definición al traducir 'zoon politikón' por 'animal social', porque también el animal es un ser

social, pero sólo el hombre es un ser político.

El hombre no vive en manadas o en hordas; su carácter específico es en el vivir en un organismo social que constituye la Polis y, ésta, es para él tanto una necesidad natural como ideal.

La Polis no es sólo la ciudad como planta urbana. Atenas, como Ciudad-Estado, es mucho más vasta que cualquier otra población como recinto urbano. No sólo incluye la metrópoli, sino también un territorio agrícola, la campiña circundante, pequeños pueblos y un puerto: el Pireo.

El latín clásico no utiliza la palabra *politicus* más que como un adjetivo. Si bien Cicerón toma directamente del griego la palabra *politeia* para designar la República, usa una perífrasis o circunlocución para designar a la República y al conocimiento político.

En francés, la palabra *politique* se emplea desde el siglo XIII, en el sentido griego del término. Bruno Latini observa que la política es el gobierno de las ciudades, que es la ciencia más alta y noble, que comprende los más nobles oficios del mundo; de modo que la política comprende, generalmen

te todas las artes que ocupan a la comunidad humana.

En los siglos XV y XVII, se usa politie por gobierno, y policien para referirse al ciudadano y al hombre de Estado; - durante tiempo se designó la palabra police como la forma establecida de gobierno.

Durante el siglo XVI, la palabra Política perteneció al latín de los humanistas: en las obras de Maquiavelo, como 'El Príncipe'; o en los Seis Libros sobre la República de Bodino, se incorpora la palabra Estado.

Hoy día, el lenguaje corriente ha enriquecido con otras acepciones la definición de política, pero deja al sentido -- principal su acepción primordial.

Si se observa a los grupos humanos, desde los más primitivos hasta los más desarrollados, se puede comprobar la diferenciación entre gobernantes y gobernados, entre los que mandan y los que obedecen.

Los gobernantes se dicen que son de un origen divino, como semidioses, detentan y se perpetúan en el poder dominado o explotando al grupo.

Los gobernados son los sometidos, los que sufren los excesos_ o errores de aquellos; por lo que su actitud puede ser de rebeldía e inconformidad, por lo cual, se da la lucha o la revolución para destruir a quienes los oprimen, como es el caso - de las dictaduras o tiranías y aún por discrepancias ideológicas. Es entonces cuando la política aparece como la lucha por el poder público.

Littre definió a la política como la ciencia del gobierno de los Estados, o también como el arte de gobernar un Estado y de dirigir sus relaciones con otros Estados; y, agrega, - que la politique habla de los asuntos públicos.

Si bien la etimología y el lenguaje señalan claramente - el objeto de la política, el término presenta cierta ambigüedad, en la medida en que se designa, al mismo tiempo, las instituciones o las actividades políticas consideradas en sí mismas, junto con la disciplina que las estudia.

La política alude tanto a los hombres y a los hechos como al conocimiento que se tiene de ellos.

En general, "la política es esencialmente la vida política, la lucha por el poder; el fenómeno en sí mismo. En el lenguaje culto, la política es el conocimiento del fenómeno."⁽¹⁰⁾

(10) PRELOT, Marcel. La Ciencia Política. Edit. U. B.A. Argentina 1964.p. 10

El objeto de la política es el Estado, como en épocas -- pretéritas lo fueron las formas rudimentarias que culminaron con la forma política superior que es el Estado.

El Estado es un orden jurídico total que configura íntegramente a la sociedad de los hombres, dentro del cual se enmarca el desarrollo y configuración de la política. Se dice - que todo lo que hace el Estado tiene un contenido y un fin po- lítico. El acto político implica la dirección, conducción del go- bierno.

"La política implica una forma específica de comporta--- miento humano que se relaciona con el gobierno, con la direc- ción de una colectividad, con ciertas pautas para la acción - de un grupo y, con el conocimiento de estas cuestiones."⁽¹¹⁾

El poder y el Derecho son los elementos esenciales para_ la creación de un orden o poder político que supere a las lu- chas sociales y permita realizar los fines de la comunidad. - De esta manera, la política aparece como una actividad neces_ aria y constructiva, para mantener el orden y la convivencia, - gobernada por ideales elevados, normas y estructuras que se_ transforman en el devenir histórico.

El profesor Sánchez Agesta considera la política en tres

(11) ANDRADE S., Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Edit. Harla - México 1983. pág. 5.

sentidos fundamentales:

- 1.- La política como actuación de poder, en este sentido, la política es la actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder.
- 2.- La política como disyunción, lucha u oposición.
- 3.- La política como actividad orientada a un fin."⁽¹²⁾

Esto nos hace distinguir los aspectos de la política que caen en el campo de acción de grandes disciplinas como:

- a) La Ciencia Política;
- b) El Derecho Político;
- c) Y en diversas Teorías Políticas, generales o particulares, como la Teoría del Estado, la Teoría del poder, la Teoría de las Instituciones, etc.

"La política, como arte, es un conocimiento que enseña có

(12) SÁNCHEZ A., Luis. Lecciones de Derecho Político. 5a. edic. Edit y Lib. Prieto. Granada 1974. pág.48.

mó se alcanza, del modo más adecuado, ciertas finalidades políticas en determinadas condiciones y, aprovechando ciertas eventualidades de la vida humana o política." (13)

1.3 Concepto de Ciencia Política.

La ciencia, como actividad que pretende conocer las realidades, se sitúa en un plano intelectual de la naturaleza humana. Sin embargo, no puede despojarse de los influjos que las interrelaciones del poder que producen. Así, el conocimiento se ve muchas veces impulsado o detenido por las decisiones del poder que impera en una determinada sociedad.

La ciencia está influida por la política, casi del mismo modo en que la política está influida por la ciencia.

El hombre tiene el afán de conocer, pero también tiene el propósito de poder y el poder resuelve muchas cosas, en lo que se refiere a anhelar, pretender o conocer.

En principio, podemos afirmar que " la Ciencia Política estudia los fenómenos relacionados con el fundamento, organización, ejercicio, objetivos y dinámica del poder en la socie-

(13) SERRA R., Andrés. Op. cit. pág. 85.

dad." (14)

Su origen se le ubica en la Antigua Grecia, donde los -- pensadores clásicos exponen sus preocupaciones acerca de la - organización y funcionamiento de la sociedad, bajo un poder - exclusivo.

Platón proponía una serie de cambios y mejoras en su afa- mada obra 'La República', a través de una concepción ideal de una comunidad gobernada por los más sabios.

Su discípulo Aristóteles, con sus pretensiones, se apro- xima a la concepción actual de la Ciencia Política, mediante un método de observación y recuento de los fenómenos sociales que le permite transmitir hasta nuestros días las caracterís- ticas de su época.

En este sentido, Aristóteles hace un estudio, junto con sus discípulos, en la tipificación de 158 constituciones de - diferentes ciudades, tanto griegas como de ciudades extranje- ras.

Este análisis, en el derecho comparado, hace prácticamen

(14) VERDU, Pablo Lucas. Principios de Ciencia Política. 2a.edic. Edit. - Tecnos. Madrid 1969. pág.17.

te a Aristóteles, el fundador de la Ciencia Política. Es por ello, que se entiende la Ciencia Política como un esfuerzo intelectual para comprender la realidad de los fenómenos políticos.

En su obra 'La Política', describe una serie de elementos psicológicos, culturales y sociales, que le permiten analizar a la sociedad de su época para establecer una conexidad de causas y efectos.

Entre sus más importantes aportaciones se encuentra el señalamiento de la necesidad de crear una organización o clase que atenúe las diferencias sustanciales, entre las clases muy pobres y muy ricas.

Polibio, con su analogía de la forma mixta del gobierno, estudia el imperio romano, para tratar de explicar su origen y evolución en el mundo antiguo, basada en una mezcla de diversos elementos de las distintas formas de gobierno, ya analizadas por Aristóteles.

En la Edad Media predominan las explicaciones del Estado y, es aquí donde Santo Tomás, fundándose en los textos aristotélicos, realiza un análisis de las realidades políticas de su tiempo.

Nicolás Maquiavelo se convierte en el fundador de la --- Ciencia Política Moderna, donde logra hacer una separación -- muy significativa de la Teoría Teológica y de la Política.

Mediante un análisis histórico aporta categorías al nuevo pensamiento político. Maquiavelo así entiende por política al conjunto de relaciones humanas que crean en el hombre - ciertas tendencias políticas y sociales.

Juan Bodino, en Francia, y Thomas Hobbes, en Inglaterra, continúan perfeccionando a la moderna Ciencia Política.

Bodino introduce la idea de cierta influencia en el me-- dio de algunas instituciones sociales; Thomas Hobbes señala - ciertas cuestiones psicológicas para que el hombre se caracte-- rice por su afán de poder.

Después del siglo XVIII, Montesquieu replantea con ma--- yor profundidad el pensamiento de Bodino. Aquel entiende las_ grandes realidades sociales como el producto de múltiples --- fuerzas que constituyen una totalidad. La Política es la Cien-- cia práctica del Estado y de cómo el grupo en el poder al-- canza determinados fines, los cuales crean fenómenos sociales que la Ciencia Política estudia y juzga; así, la Ciencia Po-- lítica tiene como función específica el describir los fenóme

nos de que se ocupa.

Esta posición parte del hecho de que en la actualidad, - el mundo está dividido, es decir, la unidad social es identificable por estar sometida a un gobierno autónomo, el Estado.

Así como en la antigüedad griega lo fue la Polis; en Roma, Persia o Babilonia lo fue el Imperio o, en la Edad Media el Feudo; la época contemporánea reconoce, desde el renacimiento, al Estado como una forma de organización social. Siendo este poder el que se impone a todos los demás que se dan dentro del marco territorial en el que domina. Han estimado muchos autores que es justamente esa unidad territorial-poblacional, delimitada por la capacidad del poder que gobierna el objeto de estudio de la Ciencia Política.

"Recientemente se ha insistido en que el gobierno de todos los grupos humanos con lleva, necesariamente, el empleo del poder y, se ha subrayado que es el poder el elemento característico de todo fenómeno político y, en consecuencia, el objeto central de estudio de la Ciencia Política." (15)

El estado es una formación típica de organización colec-

(15) ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. cit. pág. 13.

tiva determinada y condicionada por un poder, pero el poder es una concepción determinada y condicionada finalmente por la Ciencia Política.

El objeto de la Ciencia Política es el estudio de la formación, obtención, ejercicio, distribución y aceptación del poder público, que permite organizar autónomamente una colectividad determinada.

Hermann Heller nos dice al respecto: "La Ciencia Política sólo puede tener la función de ciencia si se admite que es capaz de ofrecernos una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos que sean verdaderas y obligatorias." (16)

En cambio, "el objeto de las teorías políticas que informan a la Ciencia Política pretende ser actual pues se propone como modelos científicos, objetivos, sistemáticos, como postulados generales que sean capaces de comprender y explicar los fenómenos relacionados con el poder político." (17)

La Política Teórica se le denomina Ciencia Política o --

(16) HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Edit. F.C.E. Sa.edic. México 1963. pág. 20.

(17) VERDU, Pablo L. Op.cit. pág. 20.

Teoría política y considera todos los fenómenos sociales que guardan alguna relación con el Estado.

Para Adolfo Posada, la Ciencia Política se divide en diversas disciplinas políticas, a este conjunto se le llama la Enciclopedia Política.

Siguiendo la clasificación hecha por Posada, dividiremos las disciplinas en fundamentales, especiales y auxiliares. ⁽¹⁸⁾

Las disciplinas políticas fundamentales.- Se llaman así porque estudian al Estado en su totalidad y en sus más amplios principios y fundamentos, aunque cada una de ellas bajo un aspecto diferente. Tienen pues un mismo objeto material, pero difieren en cuanto a su objeto formal.

Las disciplinas especiales.- Son las que no consideran al Estado en su totalidad sino que en aspectos parciales, fragmentarios.

Hay dos posibilidades de integrar este grupo de ciencias:

(18) POSADA, Adolfo. Tratado de Derecho Político. 5a. edic. Edit. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid 1935. pág. 32.

o bien considerando separadamente los diversos capítulos de la Teoría del Estado, y se obtienen así estudios especiales de la población, territorio, del gobierno, soberanía, etc., o bien tomando al Estado no como un objeto directo de conocimiento sino como formando parte de otros órdenes de la realidad social.

Se llega de este modo a los estudios de la Sociología Política, la economía política, el derecho político, la pedagogía política y otros más que implican una consideración indirecta del Estado, a través de actividades humanas en la vida social que revistan diversas formas.

Las disciplinas auxiliares.- Ayudan a las demás a obtener un conocimiento del Estado y son estudios que se refieren a diversos elementos que integran a éste.

Estas son aquellas que de una manera directa e inmediata se refieren a los elementos del Estado. Así, por ejemplo, la geografía política, cuando se trata del territorio; la etnografía, la antropología y la estadística, tratándose de la población; la psicología, la ética, el derecho, en lo tocante a la autoridad y al fin del derecho.

La política, en su acepción más amplia y general, significa todo lo que se refiere al Estado. Puede ser considerada

como ciencia o como arte.

En cuanto ciencia, se refiere al Estado convertido en -- objeto de conocimiento. Es la Ciencia Política, en el sentido amplio (lato sensu), sin distinción o especificación de los - distintos tipos de saber que contribuyen a formularlas.

1.4 La Teoría General del Estado y el Derecho Político.

La expresión misma de la Teoría del estado, es de origen alemán; nació acompañada del epíteto "general": Allgemeine Staat lehre, o sea, Teoría General del Estado.

Desde el punto de vista etimológico, el término 'Teoría' proviene del sustantivo griego Theoria, y del correspondiente verbo Theorein, que significa mirar detenidamente, profundamente, con una obvia concentración.

Por su parte, la palabra Estado es utilizada para denominar a una comunidad política.

Cuando se habla de la Teoría General del estado o, simplemente, de la Teoría del Estado, se pretende usar como sinónimos los términos de la Teoría y la Doctrina. Aclaremos que, aun cuando ambos vocablos tienen algunos puntos de coinciden-

cia, en algunos de sus aspectos preferimos el término citado en primer lugar, o sea la Teoría, porque se acepta más al contenido de nuestra expresión y, por ello, el término que utilizamos es Teoría del Estado o, en su caso, Teoría General del Estado.

Ahora bien, ambas concepciones son equivalentes, ya que hablamos de un concepto genérico. O sea que ambos son conceptos tomados, en su universalidad, en su generalidad, pues cuando se habla de Teoría del estado o Teoría General del Estado nos referimos a todo el término de Estado, de la misma manera de cuando hablamos del hombre.

Su historia se remonta hasta mediados del siglo XIX, pero tiene sus antecedentes en el iusnaturalismo racionalista alemán del siglo XVIII.

Fue el gran filósofo idealista Jorge Guillermo Federico Hegel (1770-1831) el que asentó las bases más firmes de la moderna teoría alemana del Estado, por lo cual es considerado como el padre de dicha disciplina científica.

Para Hegel el objetivo principal del sistema de estudio es el Estado, donde interviene su filosofía de la historia y su filosofía del Derecho.

Es la síntesis más alta a la que llega, en su movimiento dialéctico, el espíritu objetivo o del pueblo, después de pasar por la tesis de la Familia y la antitesis de la sociedad civil.

Pero, a diferencia de Kant, el Estado no es para Hegel una mera institución coactiva que restringe las libertades de los individuos para asegurar la libertad colectiva, sino que la considera como una totalidad moral, que encierra, en sí misma, a la moral y al derecho.

Es aquí de donde se derivan las consecuencias fundamentales para la concepción del Estado y las del propio individuo, frente al mismo Estado.

Hegel concibe al Estado como un universo moral. El Estado es pues el espíritu universal que se concreta a una organización humana, que da por consecuencia a un pueblo determinado.

El más importante de los fenómenos sociales que descansan en una organización determinada por la voluntad humana es el Estado, cuya naturaleza hay que admitir como un supuesto dado.

Como en todos los órdenes de organización, no pueden existir sin la figura del Estado, el cual por extensión de su actividad y el influjo que ejerce sobre los hombres, influye en la vida social y la determina.

Indudablemente que la Teoría General del Estado y el concepto de Estado son radicalmente diferentes, ya que la primera tiene como objeto o materia de estudio el ser del Estado, que pertenece a un plano ontológico, y no al concepto de Estado, que ~~corresponde~~ al plano de la Lógica.

"El Estado y los fenómenos políticos que se dan en él -- son materia de estudio de dos órdenes de ideas, cuyos límites han pretendido señalar tajantemente varias escuelas: La Teoría General del Estado como Ciencia Teórica y la Ciencia Política como disciplina práctica." (19)

"La Ciencia del Estado se ocupa más bien exclusivamente de la investigación relativa del Estado y de los elementos -- que vienen a constituirse como miembros suyos." (20)

La antigua Ciencia del Estado no diferenció lo suficién-

(19) GALINDO C. Miguel. Teoría del Estado. Edit. Mexicanos Unidos. México 1969. pág. 14.

(20) JELLJNEK, G. Teoría General del Estado. 2a edic. Edit Continental. México 1958. Pág. 6.

temente, la doctrina del derecho, con la del Estado, porque - para ella, la vida humana en sociedad y en común, era la esencia del Estado.

La Teoría General del Estado, como ciencia, tiene un objeto, es decir, una materia de conocimiento que es el Estado.

La Teoría General del Estado tiene las siguientes características:

- "a) Es una ciencia de la realidad.
- b) Es una ciencia de carácter teórico, que tiene por objeto o materia al Estado.
- c) Solamente se auxilia de la Filosofía para formular algunos de sus principios.
- d) El Estado es un ser, que tiene origen (formal y material, naturaleza, organización, estructura, funcionamiento, finalidad y justificación."⁽²¹⁾

"La Teoría del Estado se propone investigar la específi-

(21) GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. Cit. pág. 19.

ca realidad de la vida estatal que nos rodea. Aspira a comprender al Estado en su estructura y función actual, su devenir histórico y las tendencias de su evolución."(22)

Por lo que todo conocimiento sobre el Estado tiene que partir del supuesto de que la vida estatal incluye siempre al que investiga; éste pertenece a ella de un modo existencial - y no puede nunca abandonarla.

"La Teoría del Estado, como tal, es una disciplina científica que justifica plenamente en el campo de los estudios políticos si cumple con fidelidad la función que le corresponde y que resulta de su integración, de su finalidad."(23)

La Teoría del Estado la podemos llamar como una ciencia que estudia, que es el "conocimiento de las cosas por sus causas"(24), ésto nos lleva a una tarea fundamental de la observación detenida de los hechos, por medio de la experiencia, de la reflexión, de la ordenación y sistematización, de la interpretación y valoración crítica de los mismos.

(22) HELLER, Hermann. Op.cit. Pág. 19.

(23) GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 3a.edic. Edit. Porrúa. México 1980. pág. 61.

(24) GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Op. cit. pág. 17.

Adolfo Posada nos dice al respecto: "La Calidad científica surge en la política y se constituye en su ciencia, desde el momento en que el conocimiento del Estado alcanza los caracteres de científico, o sea, cuando se trata de un conocimiento reflexivo, objetivo, metódico y sistemático, mediante un esfuerzo encaminado a realizar la interpretación racional de los fenómenos políticos."⁽²⁵⁾

El conocimiento del Estado empezamos a adquirirlo sensorialmente, es decir, empíricamente, pero tal conocimiento no es suficiente para proporcionarnos la realidad integral sobre lo que es el Estado.

El conocimiento científico del Estado implica la necesidad de resolver, cuando menos, los siguientes problemas o cuestionamientos, que constituyen la temática fundamental de la Teoría del Estado.

- "a) Determinación de la naturaleza del Estado.
- b) Determinación de la organización y funcionamiento del Estado.

(25) POSADA, Adolfo. Op. Cit. Pág. 26.

- c) Determinación de la función social del Estado.
- d) Determinación de los fines del Estado.
- e) Determinación de la justificación del Estado.
- f) Determinación del origen formal y material del Estado."(26)

Por lo que se derivan las siguientes preguntas:

"Qué es el Estado?

Cómo es el Estado?

Por qué existe el Estado?

Por qué debe existir el Estado?

Para qué existe el Estado?"(27)

Mediante la solución del primer problema llegamos a conocer la naturaleza del estado, es decir, qué es el Estado; a través de la solución del segundo, sabemos cómo está organizado y cómo funciona, o sea cómo es el Estado; con las conclusiones del tercer problema, sabremos cuál es la función social que realiza el Estado, es decir, por qué existe el Estado.

(26) GALINDO CAMACHO, Miguel. Op.cit. pág. 29.

(27) GONZALEZ URIBE, Héctor. Op. Cit. pág. 20.

do; con el resultado de las investigaciones científicas y en parte filosóficas del cuarto problema, conoceremos para qué existe el Estado, o sea qué fines le ha asignado el hombre al Estado, a través de la solución al quinto problema, con -- auxilio de la filosofía llegaremos a saber por que debe existir el Estado, es decir, cuál es su justificación y fundamento del mismo en el orden normativo y mediante la solución del sexto problema conoceremos el origen histórico o material y formal del Estado. Para muchos autores, el aspecto formal es estudiado en relación con el problema de la justificación del Estado.

Todos estos planteamientos se hace desde varios puntos -- de vista y perspectivas, aplicables al Estado, por lo que "pa recen abarcar adecuadamente la realidad estatal "(28) en la -- cual nos encontramos sumergidos.

Veamos ahora qué es el Derecho Político y su relación -- con nuestro tema.

"El Derecho Político es un derecho público, un derecho -- que se refiere al Estado." (29)

(28) Ibidem. pág. 21.

(29) IZAGA, P. Luis. Elementos de Derecho Político. Tomo I. 2a. edic. --- Edit. Urgel. Barcelona 1952. pág. 16.

Por Derecho Público se entiende cuando en uno o ambos -- sujetos (uno activo y el otro pasivo), existe una relación, - sea el Estado o una entidad pública que actúe como autoridad.

El Derecho Político, es la "ciencia o estudio jurídico - del Estado"(30).

Con este antecedente, nuestro concepto de Derecho Públi- co es aquella ciencia que tiene por objeto de estudio a la -- constitución fundamental del Estado. Es una rama del derecho público que analiza la naturaleza del Estado, sus funciones - esenciales, las diversas estructuras de las formas que éste - puede adoptar, y los derechos del hombre y sus garantías. De- termina y regula las relaciones entre el Soberano y los miem- bros del Gobierno o Estado, ya desde el punto de vista de la_ razón, de la moral y de la convivencia general.

Diversos autores han designado al Derecho Político con - el nombre de Derecho Constitucional.

Esta denominación viene de la palabra Constitución, ley_ fundamental y política en la que se establecen las normas por las cuales se rige el Estado. Por lo que bien pudiérase tomar

(30) Ibidem, pág. 20.

como sinónimas las expresiones del Derecho Político y el --
Derecho Constitucional.

Sin embargo, algunos autores limitan el significado del --
Derecho Constitucional, que hacen imposible la equivalencia -
entre ambas denominaciones.

Los tratadistas contemporáneos, sobre todo los franceses
insisten en que la denominación del Derecho Constitucional es
totalmente diferente al Derecho Político, donde procuran ---
guiarlo en el sentido Constitucional, pero en un sentido ma--
terial.

Los tratadistas franceses al respecto señalan lo que si-
gue: Vedel afirma que "Derecho Constitucional es la rama fun-
damental del derecho público interno y que se refiere a los -
órganos supremos del Estado.

Laferriere, recalcando la división entre Gobierno y Ad--
ministración, deduce que el objeto del Derecho Constitucional
es el estudio del Gobierno; es decir, el sistema en el cual -
el órgano, o los órganos, sean lo que fueren, que detentan el
poder, no pueden ejercerlo sino conforme a reglas preestable-
cidas, a las cuales están obligados a acomodarse y que no pug-
den modificar a su voluntad. Estas reglas que se imponen a --

los gobernantes, que fijan imperiosamente los límites y condiciones de ejercicio del poder público, forman, en un sentido amplio, la Constitución de un país.

Y, más concretamente, M. Prelot, que ha prestado a este punto relevante atención, define al Derecho Constitucional como "la ciencia de las reglas jurídicas según las cuales se establece, se trasmite y se ejercita la autoridad política, más brevemente, el Derecho de la autoridad pública."⁽³¹⁾

Si nosotros analizamos el desenvolvimiento cotidiano de los hechos que suceden en cualquier sociedad amparada en la organización del Estado, nos encontramos que es un pequeño -- grupo, relativamente proporcional a la población, el que se encarga de resolver y atender un conjunto de problemas de muy diversa significación. Mas existen otras situaciones que, sin implicar la gravedad de las anteriormente señaladas, ameritan decisiones que afectan directamente la vida nacional, ya sea porque todos resultamos afectados por ellas o porque sufrimos sus consecuencias en forma inevitable. Tal es el caso de una devaluación monetaria, los procesos de nacionalización, las reformas fiscales, tratados internacionales que se relacionan con la Soberanía y otras más.

(31) Ibidem. pág. 28.

Así, el Derecho Político es el conjunto de normas que -- se refieren al Estado; como se trata de un derecho referido a una organización tan importante y decisiva en la vida moderna, éste va cobrando un fundamental impulso de las grandes necesidades colectivas y los crecientes problemas contradictorios -- de los sistemas de gobierno actuales.

El Derecho Político, se configura por completo en cada -- momento decisivo de su transformación social.

El replantamiento de los temas capitales del Derecho Político no es tampoco una ansia innovadora o prurito de origi-- nalidad, sino un acercamiento a los cuestionamientos de la -- vida política y del país.

El Derecho Político recoge todos los datos posibles acerca de hechos, conductas, relaciones y fenómenos, y las transforma en normas, mientras no adquieran su carácter normativo, aparecen como datos de la realidad social que deben de ser -- enjuiciados o sistematizados, en una palabra, forman el campo de la Ciencia Política, que ha de revisar un carácter meramente particular, nacional, regional, o, por si lo contrario, -- son principios que aspiran a su personalidad.

Existen diversos aspectos en que se puede estudiar el D

recho Político, desde un punto de vista teórico, histórico o positivo.

Desde el punto de vista teórico, investiga la naturaleza del Estado, tal como debe ser en sí; es decir, tal cual lo -- concibe la razón, con sus cualidades y aspiraciones de la con dición humana.

La historia estudia y presenta los hechos políticos, es_ decir, el desarrollo que en la vida de una o varias naciones_ han tenido las ideas y las estructuras políticas, según las - han entendido y practicado los hombres; su manera de nacer, - su desenvolvimiento, sus frutos de prosperidad, decadencia o_ ruina.

Para Andrés Serra Rojas, el Derecho Político Positivo ex pone y analiza las leyes políticas vigentes en una nación o - en varias.

Las ideas en torno al Derecho Político las podemos resu- mir en los siguientes términos:

- 1.- El Derecho Político es una rama del derecho, aqué- lla que precisamente se denomina Derecho Público.

- 2.- El Derecho Público es la rama general que comprende el estudio de todos los problemas jurídicos del Estado, dejando a la Ciencia Política se interne - en otros órdenes de conocimiento.
- 3.- El Derecho es una ciencia, no de leyes, sino de -- normas que caen bajo el campo del mundo de la cultura o campo del deber ser.
- 4.- Los procesos jurídico-políticos nacen de la realidad de una sociedad y se concentran más tarde en - normas jurídicas cuando han pasado por el criterio del legislador.
- 5.- La Ciencia Política, como la Política, como el Derecho Político, estudian aspectos dinámicos y funcionales del Estado, principalmente aquéllos por me--dio de los cuales el Estado puede alcanzar determinados fines sociales.
- 6.- El campo de la actividad metapolítica es muy extenso y complejo, actúa y se desvanece como meras aspiraciones frustradas, o se incorpora al ideario - político gubernamental para convertirse en leyes.

- 7.- La Política constituye al poder público que se ---
convierte en una fuerza jurídica y material que en
ocasiones desconoce su origen.
- 8.- Aún constituido el Gobierno, éste requiere del apo
yo de la opinión pública y de la población en ge-
neral. "(32)

La fuente filosófica inmediata es, sin duda, el derecho natural.

La principal fuente positiva es la ley y entre las di-
versas leyes, la ley fundamental, que comúnmente se llama --
Constitución; también debe de enumerarse la costumbre, que --
pudieran aplicarse en la legislación, o en otras.

El Derecho Político es el conjunto de principios y nor-
mas que regulan la estructura y acción del Estado. Estas nor-
mas tienen por finalidad mantener la coexistencia y la coope-
ración del Estado con las demás entidades públicas y priva--
das.

"La teoría general del Estado se ocupa generalmente de -
definir los principios aplicables a todo Estado en todas sus_
manifestaciones.

(32) SERRA Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. Edit. Manuel Porrúa -
México, 1964. Pág. 89.

El derecho Político, partiendo de estos conceptos generales que sientan la Teoría, investiga más en concreto a la vida orgánica del estado, sus funciones internas y exteriores y las relaciones del Poder Público con los individuos." (33)²

El Derecho Político supone el fundamento general, que só lo la Teoría del Estado le puede proporcionar.

1.5 El Concepto de Estado.

El término Estado fue ajeno en la época antigua, donde se usaron las siguientes denominaciones como "polis", "res pública" e "imperium".

La palabra Estado proviene de la voz latina "status"; -- que significa modo de ser, aunque la actual concepción de la palabra Estado no tuviera el mismo significado que tiene actualmente.

Al referirse los romanos a su comunidad, usaban preferentemente el término de res pública, o sea la cosa pública.

En Grecia, lo que hoy se denomina Estado, constituía la villa; es decir, la ciudad o Estado-Ciudad, como comunidad de los ciudadanos. Esta comunidad estaba vinculada a la tie--

(33) Ibidem. Pág. 93.

rra o al territorio que la constituía, donde además se tomaba en cuenta a los habitantes.

En Roma se denomina "civitas". La comunidad ciudadana tenía un concepto más objetivo que en Grecia. Era la República o "res pública".

El civis romano era el ciudadano que vivía en el recinto de la ciudad, bajo la forma republicana de gobierno o Estado romano que lo constituye la plebe, es decir el pueblo; en el Imperio de la "res pública" se transforma en "res imperatis".

La Edad Media adoptó como lengua cultural el idioma latino, lo que determinó que los escritores de aquél entonces, utilizaran la palabra civitas para designar a las comunidades políticas.

Por lo que la res pública se transforma en un concepto, el reino, que está a cargo de un rey o un emperador.

En los reinos feudales imperaba el Rey, Señor de Señores Feudales aunque también se le denominaba Príncipe, o Señor Principal.

La idea política en la Alta Edad Media, fue el de la co-

unidad política, lo que dio como origen a la antigua Europa.

Desde el siglo XV, la civitas significa el pequeño Estado o ciudad, zona urbana, en contraposición al significado -- del campo o zona rural.

Las grandes extensiones de tierra que formaban un reino_ con un poder político señorial sobre su ámbito, era considerado como estado.

En Inglaterra se emplea la palabra "status", como el orden jurídico, y es en el siglo XVI, donde vuelve a nacer la - idea romana del Imperio o poder político unificador.

En este siglo XVI, las pequeñas demarcaciones italianas_ anteceden el nombre del lugar, la palabra "stato". Así se decía por ejemplo el Estado de Florencia.

Existe una opinión muy generalizada, en el sentido de -- que fue Maquiavelo quien "introdujo la palabra estado en la - literatura política."⁽³⁴⁾

Su famosa obra 'El Príncipe' se inicia con la frase céleg

(34) DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. Edit. UNAM. México 1975. --- pág. 44.

bre: Todos los estados, todas las soberanías que han tenido y -
tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o
monarquías.

Indudablemente que Maquiavelo se encontró que el conti--
nente europeo comenzaba a transformarse, cuyas naciones o pue-
blos que se encontraban firmemente asentados y determinados,-
habían formado comunidades muy unidas e independientes unas_
de otras y con un poder político que había logrado centrali--
zar a todos los poderes políticos existentes en aquel enton--
ces.

Estas nuevas comunidades, habían roto todo el poder me--
dieval para destruir el sistema feudal y, dar como consecuen-
cia a comunidades territoriales con un poder político unita--
rio.

En el pensamiento florentino, la palabra estado devino -
de un término genérico que comprendía dos especies: repúbli-
ca o principado.

"En el siglo XVII en Inglaterra, en el siglo XVIII en -
Francia, donde está en auge la Revolución Francesa, que fue -
en el año 1789, cuando surge el Estado Constitucional, en que
la potestad del imperio se encuentra dividida entre : el jefe

del gobierno, el del Estado y los magistrados." (35)

El Estado moderno es el resultado de las pugnas políticas entre los poderes medievales, que son la Iglesia y el Imperio; además de los Monarcas y los señores Feudales y, además, de la formación de comunidades asentadas firmemente sobre posiciones específicas del continente europeo, que, con el transcurrir del tiempo, dieron origen a las comunidades nacionales.

"La doctrina lo describe como un Estado nacional, territorial, monárquico -salvo las repúblicas italianas del siglo XVI- centralizador de todos los poderes públicos y soberano - en la doble dimensión externa e interna." (36)

Actualmente, existen definiciones y conceptos de la palabra estado y citaremos algunos autores que las brindan, tales como:

Max Weber, quien afirma que el Estado es una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado.

(35) ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México 1979. pág. 22.

(36) DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. Pág. 45.

Manuel García Pelayo define al Estado como la organización que tiene por objeto asegurar la convivencia pacífica y la vida histórica de un pueblo.

Carré de Malberg nos dice que el Estado es una comunidad de hombres sobre un territorio organizado en una potestad superior de acción, mando y coerción.

Augusto Comte consideraba al Estado como el órgano de dirección en las actividades materiales generales de la sociedad.

Berthelem afirma que el Estado es una persona moral; los ciudadanos son colectivamente propietarios de los bienes y servicios y titulares de derechos. Cabe aclarar que aquellos bienes no están a disposición de cada uno de ellos.

Para Planiol, el estado es la personificación de la propiedad corporativa.

Para Hans Kelsen, el Estado es el Derecho como actividad normativa y, el Derecho es el estado como actividad normativa.

Laband afirma que el Estado es un ser jurídico que tiene

una personalidad propia.

Para Duguit; el Estado no es sino una capacidad de que--
rer.

J.L. Klüber definió al Estado como una asociación de ---
ciudadanos con un territorio determinado.

Con cierta frecuencia, los autores de nuestra época al__
definir el Estado contemporáneo lo hacen con una estrecha re
lación a la Nación. Por lo que definimos el concepto de Na---
ción: "la creencia en la existencia de los rasgos o caracte--
res étnicos-políticos, de las gentes tradicionalmente estable
cidas en la tierra común (territorio)". (37)

Para Bonnard, el estado entraña tres factores: un país -
un pueblo unido a él y ambos sometidos a una autoridad supre--
ma.

Para M'Kechnie, el Estado es una sociedad independiente_
organizada.

Dice Watt que el Estado es una forma exterior de la so--

(37) ARNAIZ AMIGO, Aurora. Op.cit. pág. 27.

ciudad, a consecuencia de su organización.

Considera Jellinek que el Estado es la corporación de -- una nación sedentaria dotada originariamente de un poder de mando.

Las causas que contribuyeron a la aparición del Estado, -- se dice que estuvieron en el Renacimiento (siglos XIV-XV), -- la Reforma Protestante (siglos XVI-XVII) y la expansión geográfica con sus descubrimientos (siglo XVII y XVIII).

Para Mario de la Cueva, "el Estado Moderno tiene ocho -- fundamentos muy destacados:

- 1.- La Soberanía.
- 2.- El Estado como sujeto de la relación internacional.
- 3.- El respeto a los derechos del hombre.
- 4.- La Representación política.
- 5.- La democracia indirecta y el constitucionalismo.
- 6.- La Libertad y la axiología política.

7.- La división de poderes.

8.- La separación de la Iglesia y el Estado."⁽³⁸⁾

La esencia de la organización política del pasado, fue - recogida en el Estado moderno, al que corresponde una estructura social capitalista, si es que nos referimos al bloque -- occidental, basado en el liberalismo económico y político. -- Predomina la libre empresa privada, el reconocimiento de los_ derechos individuales y la organización jurídica social y estatal.

Por lo que el Estado tiene como grandes características_ las siguientes:

"a) El Estado moderno es territorial.

b) El estado moderno es nacional.

c) El Estado moderno es una centralización de todos - los poderes públicos."⁽³⁹⁾

Para Aurora Arnáiz Amigo, el Estado moderno tiene:

(38) Ibidem. pág. 46.

(39) DE LA CUEVA, Mario. Op.cit. págs. 49, 50 y 54.

- d) Un origen propio (desaparición de los poderes políticos privados señoriales; la polígarquía medieval se transforma en un poder político supremo).
- e) Una estructura peculiar: capitalismo.
- f) Una organización estatal de acuerdo con la Norma Suprema, o Constitución del Estado.⁽⁴⁰⁾

Así tenemos que el Estado-Nación dispone de un poder público centralizado en aras de la libertad del hombre y de su igualdad ante la ley garantizada por las Constituciones Políticas Modernas.

El pueblo es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho Público y que dispone a organizar su vida política de acuerdo a dichos principios.

La comunidad establecida en un territorio presenta peculiaridades e idiosincrasias políticas que la transforman gradualmente y genéticamente en sociedad. Sin duda, el pueblo es el elemento fundamental y constitutivo de una Nación y del Es

(40) ARNAIZ AMIGO, Aurora. Op. Cit. pág. 47.

tado, donde el pueblo ha de aportar la tradición jurídica, el convenio social, el pacto con la autoridad a la cual limitará con cláusulas esenciales y recogidas en el Derecho Positivo - vigente.

Carré de Malberg y Herman Heller, han afirmado, que el territorio es una condición necesaria para que el Estado exista y es, a su vez, uno de los tres elementos constitutivos -- del Estado, junto con el pueblo y el Poder Político supremo.

Podemos considerar al territorio como un dominio real -- del Estado; como una potestad que impera legalmente sobre una demarcación reconocida y respetada por el Derecho Público propio y ajeno, además como una Institución Política Suprema, capaz de ser un ente de Derechos y Obligaciones, tanto en el ámbito interno, como en el externo.

Pero la unidad territorial no necesariamente ha de ser - una unidad geográfica, es decir, materialmente y físicamente, ya que el espacio no es el ámbito en que se realizan ciertos hechos legales y jurisdiccionales, sino que pueden realizarse conforme a derecho. Existen comunidades de intereses de nacionalidades e imperios que están más allá de la continuidad geográfica, como es el caso de Palestina.

Existen tres dimensiones que conforman al territorio y, que pueden concretarse de la siguiente manera:

- a) La Tierra.
- b) El mar territorial.
- c) El espacio aéreo.
- d) La plataforma o el zócalo continental.

La sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, se caracteriza y distingue de otras agrupaciones humanas distintas de la sociedad política, por la presencia de un fin específico, que es el fin público de los hombres que forman la población de un Estado.

"La autoridad o el poder que aún cuando reside y deriva de toda sociedad estatal, su ejercicio compete a un grupo específico de hombres que lo ejercen. La autoridad tiene su fuerza característica en el Estado, porque es Soberana, y el fin perseguido por el mismo también se distingue de los otros fines perseguidos por otras agrupaciones humanas."⁽⁴¹⁾

(41) PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 20a. edic. Edit. Porrúa. México 1988. pág. 276.

El estado para el cumplimiento de sus fines realiza una actividad que consiste en actos, operaciones, tareas y servicios. En la connotación del Derecho Administrativo de Serrá Rojas, se habla concretamente de la atribución que significa el contenido de la actividad del Estado, donde la esfera de la actividad del hombre y la del Estado se clasifican en:

- "a) Atribuciones del estado para reglamentar la actividad de los particulares;
- b) Atribuciones del Estado para fomentar la actividad de los particulares;
- c) Atribuciones para subsistir total o parcialmente la actividad de los particulares."⁽⁴²⁾

Así, tenemos que el Estado de Derecho, realiza tres funciones a nuestra consideración para alcanzar sus fines.

- 1.- La de crear o constituir el orden jurídico por el cual se crean las normas generales, abstractas e impersonales, que sería la función legislativa, -- que rigen las relaciones entre gobernante y el go-

(42) GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. cit. pág. 304.

bernado.

- 2.- Los actos por los cuales existen para ejecutar las leyes.
- 3.- Los actos, donde se crea la función jurisdiccional por lo cual, el Estado centraliza su poder, por los órganos judiciales y administrativos, para la aplicación del Derecho Positivo vigente y, la administración de la justicia al caso concreto.

Hermann Heller afirma que el Estado, concientemente, está dirigido a un fin, en su acción o función.

Siempre que los hombres se agrupan socialmente para la obtención de un fin, que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse, para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común. (43)

Así nacen los elementos formales del bien público, estos elementos pueden agruparse en tres categorías:

- 1.- Necesidad de orden y de paz.

(43) PORRUA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. pág. 277.

- 2.- Necesidad de coordinación, que es también orden.
- 3.- Necesidad de ayuda, de aliento y, eventualmente, de suplencia de actividades privadas."⁽⁴⁴⁾

"El mantenimiento del orden es una de las atribuciones fundamentales del Estado, de imprescindible necesidad para la convivencia pacífica de las sociedades complejas, caracterizadas por la enconada competencia entre los grupos y entre los individuos dentro de cada grupo... entendida como garantía -- del derecho y del trato equitativo en los conflictos que se resuelven por la aplicación de la ley."⁽⁴⁵⁾

La necesidad de una coordinación, desde nuestro punto de vista, se centraliza por medio del orden jurídico vigente.

Con respecto a la necesidad de una ayuda y suplencia por parte del Estado, hacia los particulares, nos referimos, por ejemplo a la beneficencia pública, a algunos préstamos económicos de apoyo jurídico, etc.; para el establecimiento de cooperativas, empresas, asociaciones, etc., que contribuyan a un interés lucrativo, pero que, al mismo tiempo, ayuden al desa-

(44) Ibidem. pág. 279.

(45) MODARSE, José J., Op. cit. pág 59 y 60.

rrollo económico del país.

1.6 El Concepto de Soberanía, poder y Gobierno.

Soberanía procede del vocablo francés "souverain", que significa poder jerárquicamente superior; pero también se compone de dos vocablos latinos, super y omnia que, al conjugarse, se traducen como poder supremo.

El creador del concepto clásico de Soberanía es Bodino, que lo define como la oposición del Poder del Estado a otros poderes.

La autarquía, que significa autosuficiencia, es un antecedente que se da en relación a la soberanía, que es lo específico en el Estado, para la doctrina de Aristóteles; este pensador sólo exige, para que exista el Estado, la independencia que se funda, tal vez, en sí mismo, para satisfacer sus necesidades.

La antigua Polis, posee la cualidad de aislarse del mundo, porque tiene dentro de sí todos los elementos para satisfacer las necesidades de los individuos que la formaban.

En la Edad Media, debido a que se rescatan los pensamientos de Aristóteles, se sigue sosteniendo su doctrina política de la autarquía, para darle una característica fundamental del Estado perfecto.

Es durante esta época cuando los teólogos sostuvieron que el origen del poder en el estado, era de Dios, mientras que sus adversarios, auténticos teóricos del poder político, sostuvieron que era del pueblo. Entre estos debemos contar a Dante, Bartolo, Marsilio de Padua y Guillermo de Occam, sobre todo los dos últimos, defensores de la supremacía del Estado sobre la Iglesia.

Debemos recordar que el Estado de aquella época no era como lo concebimos ahora. La Iglesia y el Imperio tenían el poder, sin embargo, se consideraban que emanaba únicamente de la primera, la cual lo "fraccionaba" entre los señores feudales.

Juan Bodino es el creador del concepto clásico de la soberanía, que trajo consigo que surgiera el Estado Moderno, con lo cual, el concepto de soberanía se consolidó como un hecho real.

Con el transcurrir del tiempo, existió un problema acer-

ca de la titularidad de la soberanía, que suscitó tres concepciones diferentes:

Bodino sostenía que el titular de la soberanía era el monarca; la segunda, la de Juan Jacobo Rousseau, para quien el pueblo era el titular de la soberanía; y la tercera que tiene su origen en la famosa 'Declaración de derechos del hombre y del ciudadano' y en la Constitución Francesa de 1791 que considera a la nación como la titular.

En el siglo XIX, cuando John Austin, con base en el pensamiento de Bodino, tipificó claramente la doctrina clásica de la soberanía, sosteniendo que en toda sociedad debe existir un poder supremo, absoluto e incontrolado, cuya facultad esencial es la de formular y promulgar las leyes y declarar el Derecho, que no está sujeto a ninguna autoridad superior.

Juan Jacobo Rousseau concibió a la Soberanía en su obra 'El Contrato Social', en la que expuso que la ley no es sino la expresión de la voluntad general, que es precisamente la Soberanía y representa la facultad suprema de crear la ley, considerando al gobernante sólo como un mandatario, atributo que se le podía ser retirado en cualquier momento.

La Soberanía es solamente uno de los atributos del Esta-

do, además que es la potestad del Estado, que equivale a afirmar que sólo pueden existir Estados Soberanos y que la soberanía es la esencia del Estado.

"La moderna teoría política explica a la soberanía como una propiedad del poder del Estado."⁽⁴⁶⁾

Así, desde el punto de vista etimológico, la soberanía - corresponde a un enunciado de poder, donde el Estado lo centraliza, concentra y monopoliza, como nunca antes en la historia se había dado, por lo cual, aquél está encima de todas -- las partes conformantes de la sociedad, en contraposición a -- su subinfeudización ocurrida en la mayor parte de la Edad Media.

"El pueblo tiene soberanía, en tanto posee poder originario. El Estado tiene potestad o poder de actuación en orden -- de facultades y funciones conferidas por el soberano. Sus --- atribuciones como potestad son delegadas."⁽⁴⁷⁾

La voluntad del pueblo soberano se manifiesta en el Poder Constituyente y en la Norma Suprema. Del constituyente -- surgen los poderes del Estado y los ordenamientos del derecho público y privado. La Carta Magna rige la vida de la comuni--

(46) KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Edit. UNAM. México 1979.

(47) ARNAIZ AMIGO, Aurora. Op.cit. pag. 71.

dad política.

Por lo que el pueblo, por ser soberano, es el creador -- del derecho; aquél es el derecho y queda en libertad de modificarlo en cualquier momento por su propia voluntad y determinación.

Existen pensadores que dicen que la soberanía tiene un - doble aspecto:

- a) Un aspecto interno.
- b) Un aspecto externo.

"Se dice que tiene un aspecto interno cuando se refiere a su calidad del poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado concreto. Y, se dice que tiene un carácter externo, cuando se refiere a las relaciones del Estado con otros Estados."⁽⁴⁸⁾

Indudablemente que cuando se habla de soberanía externa, se habla concretamente y correctamente de un Estado Soberano, sujeto de Derecho Internacional; en las relaciones internaciona

(48) PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. cit. pág. 36.

les no se trata del poder soberano, sino del Estado concretamente como un sujeto de Derecho Internacional tratando con otro Estado soberano, dentro de un mismo plano de igualdad.

Puede decirse que la soberanía significa que "el orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo a todos los restantes órdenes, como órdenes parciales, sin ser a su vez determinado por ningún superior; es un orden unitario y único desde el momento que excluye a los restantes órdenes."⁽⁴⁹⁾

Existe una jerarquía dentro de la conformación del Estado Moderno. En la cúspida del poder se encuentra la Soberanía, donde la jerarquía de los órdenes, como dicen Dabin, está determinada por la jerarquía de los fines. Esto se explica de la siguiente manera:

"El fin supremo que es, en el orden de las comunidades políticas, el fin del Estado, cuyo contenido ya estudiamos reclama para su obtención un poder de la misma jerarquía, un poder supremo.

El fin más alto que le es dado alcanzar a una comunidad social, que es el bien público, sólo se puede obtenerse em---

(49) Kelsen Hans. Op. Cit. pág. 142.

pleando en el desarrollo de la actividad encaminada a conseguirlo un poder del mismo rango: un poder supremo.

El bien público, fin del Estado, tiene por calidad general un rango superior al bien particular o individual.

En esta forma, las ideas del bien público contienen en potencia la idea de soberanía.

El organismo que tiene a su cargo obtener la paz y la --tranquilidad, la creación y el cumplimiento de las leyes, tienen que poseer un poder, un mando que le permita imponer de --manera obligatoria sus decisiones." (50)

Hemos elegido algunas definiciones básicas del concepto de soberanía donde se muestra la variedad coincidente de expresiones equívocas.

Aristóteles nos dice que la soberanía es la organización política, el Estado-Ciudad es la vida buena de los iguales.

Grocio afirma que es el Poder Político Supremo investido en aquel cuyos actos no pueden ser discutidos por otra voluntad humana.

(50) PORRUA PEREZ, Francisco. Op. Cit. pág. 354.

Del Vecchio sostiene que es la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí misma el propio centro autónomo y que está, en consecuencia, provista de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico.

Hermann Heller considera a la Soberanía como la facultad del Estado para crear el derecho positivo. El poder del Estado: es la atribución de decisión, acción y mando conferida -- por la ley.

Aurora Arnáiz Amigo nos dice que el Estado es la agrupación política, específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común.

Con lo que concluimos diciendo que la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes, de hacerse obedecer en el orden interno del propio Estado, de afirmar su independencia en relación con otros Estados que conforman a la comunidad internacional, donde la existencia del poder soberano es fundamental.

Tradicionalmente, se ha expresado que la soberanía es el poder ilimitado de mantener la propia existencia independientemente de una voluntad extraña, o de un poder que no está su

jeto a otro poder.

En las primeras etapas de la evolución social humana debió existir seguramente un poder, por la propiedad de la fuerza sobre la razón, en el desarrollo cultural de la humanidad.

En un sentido sociológico, se llama poder a la "capacidad de un individuo o grupo de individuos de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos." (51)

Si las relaciones entre el líder y los miembros del grupo, o entre el grupo dirigente y el resto de la comunidad, se basa en el principio de la sumisión y obediencia estricta al mandato del que impera, entonces así puede denominarse a tal sistema una estructura del Poder.

Por lo que, el poder se nos aparece en dos planos distintos: "Histórico y el Conceptual. En el Plano Histórico, es un hombre o un grupo de hombres. En el plano conceptual, es una potencia organizadora de la vida social." (52)

(51) NODARSE, José J. Op. Cit. pág. 234.

(52) BURDEAU, Georges. Método de la Ciencia Política. Edit. de Palma. Buenos Aires, 1964. Pág. 187.

La primera concepción hecha del poder, la encontramos en ---- Thomas Hobbes, quien nos dice que el poder de un hombre universalmente considerado consiste en sus medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro.

John Locke nos define al poder como el vínculo entre los hombres.

En su acepción general del poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que tiene para mandar o para ejecutar una cosa.

Así, tenemos que al institucionalizarse el poder, es decir, al convertirse el poder en una estructura del estado, divide a los individuos en gobernantes y gobernados, vinculados entre sí por las relaciones de interacción, donde el poder -- del Estado es el afamado vínculo.

"El poder público ha revestido generalmente dos formas - históricas:

a) Como un poder de Hecho.

b) Como un poder de Derecho."⁽⁵³⁾

(53) GALINDO CANACHO, Miguel. Op.cit. pág. 325.

El poder de hecho, se refiere por lo común a una revolución; mientras que el poder de derecho, se manifiesta como la voluntad del grupo, expresada orgánicamente en la ley fundamental.

Nuestra Constitución mexicana consagra, en su artículo 39, el principio fundamental del poder al afirmar que:

"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."

De aquí, el poder del estado es considerado como un poder de derecho, que constituye un vínculo jurídico y que el poder no reside esencialmente en los gobernantes, sino todo lo contrario, éstos son una creación del poder.

Así, el poder político nos dice Hauriou, "es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho."⁽⁵⁴⁾

*Art. 39. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(54) HAURIOU, Maurice. Principios de Derecho Político y Constitucional. - Edit. Reus. Madrid 1927. pág. 162.

Autoridad, poder originario, influencia, organización -- política y poder del Estado son conceptos que tanto en la historia como en la vida real de las instituciones guardan una estrecha vinculación. Algunos autores nos hablan de la autoridad como un principio que eficazmente ordene y regule los actos de los ciudadanos hacia un bien común.

Jacques Maritain, citado Maurice Hauriou, nos dice que la autoridad y el poder son dos distintas definiciones, ya que el poder es la fuerza por la cual se puede obligar a la realización de un algo; mientras que la autoridad es el derecho de dirigir y mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás.

Hauriou distingue los elementos del poder de la siguiente manera:

"1.- La autoridad y la competencia.

2.- El poder de dominación.

La autoridad acevera una energía expiritual debida a --- cierta calidad o valor de la voluntad y de la inteligencia y, que permite a una elite política asumir una empresa del go--- bierno de un grupo haciéndose obedecer por los demás hombres,

en nombre del orden.

Frente a la autoridad y a la competencia se encuentra -- la dominación que puede ser definida como una capacidad de la voluntad que hace obedecer, por la disposición del empleo de -- una fuerza de coacción material." (55)

Por lo que el poder de dominación es creado o tolerado -- por una sociedad para cubrir su autodefensa. El mismo "es a -- la vez una fuerza moral y jurídica y una fuerza material. La primera lo encausa y lo justifica, la segunda lo organiza y -- la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que -- permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre -- los demás poderes." (56)

Aquél así procede de la representación de un orden so--- cial deseable. El grupo lo concibe de tal forma que acepta la disciplina indispensable para su realización, al imponer un_ sello político, esencialmente por medio de la sanción, a las_ reglas necesarias para establecer el tipo de sociedad que por tener su origen en las representaciones colectivas, está llamado a establecer.

(55) Ibidem, págs. 180-182.

(56) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 380.

La presencia del Estado la encontramos en todas partes, - su autoridad se hace sentir bajo diversas formas, ya sea de - colaboración, de asistencia, en forma coactiva y otras análogas.

El orden jurídico que integra el Estado es inconcebible, sin el poder del que se le provee para su efectividad. Estado y poder mantienen una estrecha relación.

" La cuestión [...] se encuentra en un principio de respuesta en la forma de ser del poder, en el seno de la colectividad que rige. Según esta forma de ser, nos parece posible distinguir dos tipos de poderes:

- a) Poder abierto, porque la voluntad que lo sostiene se acepta en su complejidad real, con sus divisiones, sus cambios. La idea de derecho que expresa es móvil, revisable hasta a veces producto de un compromiso, entre diversas representaciones del orden deseable. Poder abierto porque admite el pluralismo de las aspiraciones colectivas y se adapta constantemente a las modificaciones que suscita en los deseos de la colectividad;
- b) El poder cerrado, o sea, servidor de una voluntad --

popular cuya sustancia se ha determinado definitivamente cuya inspiración, programa y planes, definidos según las exigencias de esta voluntad popular cristalizada, según los imperativos de esta representación inmutable del orden social, escapan en adelante de toda revisión porque la forma en la que se ejerce la potestad estatal hace que ésta sea monopolizada por la fuerza política que se erige en dueña del estado." (57)

Andrés Serra Rojas nos habla al respecto de un poder dominante o político "que es el que corresponde al Estado en general, es un poder total que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos; el poder no dominante o social al cual nos referimos como un poder discutido que se manifiesta en las diversas entidades sociales del Estado. En la Familia, el sindicato, la comunidad agraria, la agrupación patronal, los colegios de profesionistas, las entidades culturales o económicas y otros tantos ejemplos más, ponen de manifiesto la existencia en ellos de un poder social limitado, temporal y de naturaleza diferente al poder dominante político." (58)

"La justificación del poder político se contempla con el

(57) BURDEAU, Georges. Op. Cit. pág. 255-256.

(58) SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 5a. edic. Edit. - Porrúa. México 1980.

principio de la legitimidad y el fenómeno de la legitimación. Uno se refiere al modo de transmisión del poder y, el otro al ejercicio actual del mismo.

Se dice que el poder es legítimo cuando su constitución y transmisión se realizan conforme a la ley, independientemente de cual sea la forma de gobierno, monárquica o republicana que adopta el Estado. Esta legitimidad se prolonga indefinidamente y se consolida mientras el poder político continúa actuando de acuerdo con las leyes." (59)

Todo poder público se instituye para beneficio del pueblo sin que ningún grupo político pueda esgrimir un derecho - mejor que el que originalmente le corresponde al pueblo.

El Estado y las instituciones que de éste se derivan han sido instituidas para servir a la sociedad, cualquier agrupación política, social o expiritual que pretenda sojuzgar al - hombre esclavizándolo en la constitución de una organización - contraria a la misma naturaleza humana.

Así, el poder tiene dos manifestaciones externas en la vida social humana que difieren entre si cualitativamente, pe

(59) GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Op. cit. pág. 365.

ro no por su naturaleza.

Nos referimos a la anarquía y al despotismo.

En ambas, el ejercicio del poder por quién o quiénes lo detentan, es prácticamente ilimitado, sin una sujeción efectiva a normas o reglas superiores.

La anarquía es el resultado de una situación social donde todos tienen un poder ilimitado, sin reglas coactivas que cada individuo esté obligado a reconocer y obedecer. En ella, el mundo está en franquía para hacer lo que quiera. La ordenación jurídica del Estado, queda temporalmente abolida y no hay gobierno eficaz para imponer límites al ejercicio arbitrario de la voluntad individual.

En el despotismo se dan las mismas características de la rebelión del poder contra la norma; pero está reducido a los que han hecho el gobierno y, por ello, disponen de la fuerza suficiente para ejercer sobre sus súbditos un poder no limitado por ley alguna, independientemente de su voluntad.

Así el poder aparece como una capacidad o autoridad para dominar a los hombres, refrenarlos y controlarlos, obtener su obediencia y encausar su actividad en unas direcciones de-

terminadas.

Hechos de fuerza engendran procesos de violencia y de --orden, por lo cual, sin el poder material, el estado no tendría la autoridad suficiente para contener a los irresponsables, a los rebeldes, a los intransigentes, a los inconformes; por eso la fuerza militar es un ingrediente indispensable del poder político.

Para concluir, diremos que el poder es una fuerza al servicio de una idea. Es una fuerza nacida de la voluntad social preponderante, destinada a conducir al grupo hacia un orden social que estima benéfico y, llegado al caso, capaz de imponer a los miembros de la sociedad los comportamientos que ésta valora como óptimas.

Hauriou afirma lo anteriormente dicho, diciendo que el --poder del derecho "es aquel cuyos elementos internos están de tal manera dispuestos que, subordinándose el poder de dominación a la autoridad y a la competencia, resulta del poder duño de sí mismo y pide así, congregarse a su función."⁽⁶⁰⁾

"El llamado poder del Estado no es sino el derecho del -

(60) HAURIOU, Maurice. Op. cit. pág. 180.

Estado, desde el momento que el objeto que una teoría jurídica sólo puede ser el Derecho."⁽⁶¹⁾

En la democracia el poder político es la resultante de la lucha de los partidos políticos y de las organizaciones políticas; pero en la realidad el poder reside, principalmente, en una minoría de líderes que dominan todo el sistema y que, de tal suerte, dirigen las reacciones políticas ante las presiones económicas y sociales.

Ahora pasaremos a analizar el concepto de Gobierno, viendo las definiciones ofrecidas por diferentes estudiosos de la materia.

El vocablo 'Gobierno' indica la acción y el efecto de mandar con autoridad, ordenar, dirigir y regir.

Los términos dirigir, regir y dirección tienen una raíz común con regla, recto y éste, con Derecho.

El gobierno se relaciona con el arte de dirección y auto dirección. Los griegos empleaban la palabra *kybernetes* para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras go-

(61) Kelsen, Hans. Op. cit. pág. 126.

bernador y gobierno derivan de este término.

La semejanza existente entre las tareas de dirigir y -- gobernar se ha reconocido casi desde los inicios del pensa-- miento político.

Formas de gobierno y formas de estado no son lo mismo, - ya que en las épocas antiguas, tomándose en cuenta que la per- sona o la institución gobernante, era la parte más importan- te del Estado, con lo cual se llegó a dividir Estado y Gobier- no. Así, se habló de formas de gobierno como sinónimo de las- formas de organización de la comunidad política.

" El Estado es la unidad total, pueblo y gobierno a la - vez; el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada- de llevar al pueblo a la consecución del bien público tempo-- ral. En otras palabras, el Estado, en su totalidad, es el ti- tular de la soberanía, en tanto que el gobierno es el conjun- to de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio- de esa misma soberanía." (62)

"En la semántica constitucional y en su significado pri- mario y elemental, el gobierno es la organización mediante la

(62) GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Op. cit. pág. 394.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

cual la voluntad del Estado es formulada expresada y realizada." (63)

Jiménez de Aréchaga nos dice que el gobierno es un -- sistema orgánico de autoridades, a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desenvolviendo el -- orden jurídico.

Por su parte, Adolfo Posada nos señala que el gobierno -- es algo del Estado y para el Estado, pero que no es el Estado.

El tema de las formas de gobierno aparece en la antigüedad clásica grecolatina, en las obras de Platón, en su diálogo de 'La República' se refiere a los diversos gobiernos y -- va señalando sus cualidades y sus defectos.

A su modo de ver, los gobiernos iban pasando en una lógica evolución de formas más perfectas, a una situación de decadencia política.

"El gobierno mejor y más perfecto era la aristocracia -- o gobierno de los hombres sabios, fundada en el ideal de la --

(63) LINARES QUINTANA, Segundo V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino comparado. Edit. Alfa. Buenos Aires 1956. p.9.

justicia; venía después de la timocracia o gobierno de clases, que ya no se inspiraba en la justicia, sino más bien en un sentimiento de gloria y honor; más adelante aparecía la oligarquía cuando los propietarios adquirían el poder político. Al final de este proceso degenerativo, venía la democracia como consecuencia de la emancipación de las masas; y en último término, la tiranía, que suponía la presencia de un gobernante fuerte capaz de acabar con las rebeldías y disenciones de las masas. "(64)

Para Platón así, había un ciclo de evolución de los gobiernos, desde el ideal, integrado por un grupo selecto de filósofos únicos capaces de gobernar bien por su don de inteligencia abstracta, hasta el peor y más corrupto, formado por los tiranos que rigen por la fuerza a las masas desordenadas.

Aristóteles por su parte, hizo estudios muy elaborados acerca de las formas de gobierno, después de recoger abundante información, mediante la observación y el estudio de las constituciones de más de 150 ciudades-estados griegas y de hacer una serie de reflexiones.

Aristóteles emplea un doble criterio para clasificar ---

(64) GONZALEZ URIBE, Héctor. Op. cit. pág. 395.

las formas de gobierno: uno de carácter numérico, según el -- cual, cuando un gobierno de la ciudad está en una persona es -- monarquía, cuando está en pocos hay aristocracia; cuando se -- presenta en multitud es una república y otra, sin duda el más importante, de carácter cualitativo que es la atención del -- bien o interés público, según el cual las formas de gobierno_ se dividen en puras o rectas y en impuras o degeneradas.

"Las formas puras se dan cuando, los que gobiernan, tienen la mira puesta en el bien público de la ciudad y no en el interés particular de ellos mismos.

Por lo contrario, las formas impuras o desviadas se dan_ cuando los gobernantes buscan su interés propio y no en el -- bien público." (65)

Las ideas de Platón y Aristóteles acerca de las formas -- de gobierno fueron más tarde sujetas a una nueva elaboración_ por parte de Polibio, político e historiador griego. Acepta -- las tres formas de gobierno señaladas por Aristóteles, la monarquía, la aristocracia y la república. Pero, haciendo un -- análisis agudo de las mismas encuentra que cada una de ellas_ llevaba en su interior un germen de su propia descomposición,

(65) Ibidem. pág. 396.

por lo cual fácilmente degeneraban con el tiempo, en formas -
desviadas o corruptas.

Por lo que era necesario que una y otras se combinaran -
a fin de que se sirvieron mutuamente como un freno y contrape-
so.

Santo Tomás de Aquino, a la luz del renacimiento intelect-
tual de la Edad Media, renovó el pensamiento de Aristóteles y
Polibio acerca del régimen mixto, como el más deseable para -
el equilibrio político de las naciones, busca el mejor dentro
de un régimen mixto, que debe tener normas de organización --
tomadas de los diversos regímenes, pero no de cualquier ma-
nera, sino prudentemente combinadas y mezcladas, para produc-
cir uno nuevo que sea visible y tenga fisonomía propia.

Las clasificaciones de las formas de gobierno y sus po--
sibles combinaciones, tal como fueron expuestas por Platón, -
Aristóteles, Polibio y Santo Tomás de Aquino, han llegado a -
ser clásicas en la Teoría Política y su influencia perdura --
hasta nuestros días, aunque el lenguaje utilizado por esos --
grandes pensadores haya sufrido una transformación y una adap-
tación a las costumbres y modos de pensar contemporáneos.

En los tiempos modernos, encontramos algunas variaciones

al modelo clásico, donde existe una clasificación bipartita, - Jellinek y Kelsen nos hablan de ésta. El primero, habla de -- monarquía y república. El segundo nos habla de autocracia y - democracia, según los métodos de creación del orden estatal o lo que es lo mismo, del orden jurídico.

Si pasamos de las formas de gobierno a las formas de Es-- tado, diremos ante todo que éstas son el fruto de la técnica_ constitucional moderna, tanto en el terreno del Derecho Inter_ nacional como en el Derecho Nacional. La clara separación en-- tre las formas de gobierno y las de Estado, es un mérito del_ formalismo jurídico que, reconociendo la tradición de la es-- cuela del Derecho Natural de los siglos XVII y XVIII, delimi-- tó los conceptos de pueblo, nación, Estado y gobierno.

Las formas de gobierno nacen de la manera especial de la formación de los órganos del Estado, en tanto que las formas_ de Estado surgen de las relaciones existentes entre el terri-- torio, la población y la soberanía, según dichas relaciones - se centralicen en un orden estatal único o, por el contrario, se descentralicen en varios.

Para Hauriou, la cuestión de las formas de Estado intere_ sa igualmente al Derecho Internacional y al Derecho Político_ y presuponen resuelto el problema que diferencia a un Estado de

una sociedad que no es Estado.

"Tradicionalmente se han considerado como formas de Estado; el simple, o unitario y el compuesto."⁽⁶⁶⁾

El Estado simple ha sido definido por Groppali como --- aquel que ejerce la soberanía sobre un sólo pueblo que se encuentra en un sólo territorio.

El compuesto, como su nombre lo indica, es aquel que se integra de dos o más Estados que renuncian a parte de sus facultades que transfieren a una entidad superior que ellos forman.

"De los esquemas constitucionales modernos resultan solamente dos estructuras básicas del Estado: el Estado Simple o unitario y el Estado compuesto o complejo. El criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la Soberanía en el Estado; si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sólo población en un sólo territorio, estamos en presencia de un Estado simple [...] si, por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartida entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que

(66) GALINDO CAMACHO, Miguel. Op.cit. pág. 350.

contribuyen a formarlo, tenemos entonces al Estado compues---
to."(67)

Los Estados compuestos revisten distintas formas, pero -
en todas ellas existen reacciones de Derecho Interno sobre --
los Estados que forman el compuesto y, son la Confederación y
la Federación.

La forma de gobierno es la manera de hacer efectiva la -
representación reflexiva y especial en que el gobierno consiss
te.

"El gobierno del Estado obra mediante instituciones polít
icas, por lo que su forma será según éstas se constituyen y_
convienen."(68)

Por consiguiente, no es posible hablar de una forma de -
gobierno, ya que ella es circunstancial y se encuentra condi-
cionada por las características de cada Estado, en especial -
la naturaleza particular y el desarrollo y la posición del --
mismo.

Es por ello que José Martí afirmaba que el espíritu del_
_

(67) GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Op. cit. pág. 403.

(68) LINARES QUINTANA, Segundo V. Op. cit. pág. 13.

gobierno ha de ser del país. La forma de gobierno no es más - que un equilibrio de los elementos naturales del país.

"El gobierno es el poder político institucionalizado, si partimos de la ley del crecimiento y declive acumulativos del poder político, podremos afirmar que el poder tiende a estabilizarse, es decir, tiende a transformarse en dominación."⁽⁶⁹⁾

"El gobierno puede definirse por lo tanto, en el más general de los sentidos, como un modelo institucionalizado de poder de dominación estabilizado."⁽⁷⁰⁾

Por lo que un término formal de gobierno se refiere, en lo general, al ordenamiento funcional de coordinación entre los diversos órganos en el proceso de la determinación de la voluntad del Estado.

(69) FRIEDRICH, C. J. El Hombre y el Gobierno. Edit. Tecnos. Madrid 1969.- pág. 203.

(70) Ibidem. pág. 205.

CAPÍTULO II
LA DIVISIÓN DE PODERES

2.1 Aparición Histórica de la Doctrina.

Para seguir el desenvolvimiento que tiene la división de podres en el paso de los años, es necesario ubicar a ésta desde los tiempos más antiguos, en donde, en cada época, diversos autores contribuyeron a sustanciar este concepto, que se deriva de una serie de análisis de las formas de gobierno que se desarrollan en una época determinada.

Desde Aristótelés, hasta Montesquieu, existieron pensadores que les preocupó, les interesó la división de poderes, -- donde dedujeron sus principios, en comparación con la reali--dad histórica concreta.

La división de poderes es, esencialmente, la base de la institución política y es fundamentalmente la que sienta las bases de la forma democrática del ejercicio del poder.

La mayor parte de los ideales políticos modernos como, -- por ejemplo, la justicia, el régimen constitucional y el respeto al derecho, en lo que se refiere a sus definiciones o estudios, comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la ciudad-Estado.

En la larga historia del pensamiento político, el significado de tales términos se ha modificado. Por lo cual, hay que entender estos conceptos a la luz de las instituciones, además de la sociedad misma.

Aristóteles, en su libro 'La Política', nos habla de un Estado ideal, donde el ideal aristotélico "fue siempre el gobierno con arreglo a las normas jurídicas." (71)

En consecuencia, Aristóteles aceptó desde un principio - el punto de vista de las leyes, que en todo Estado correcto y soberano, el último debe ser la ley y no ninguna persona.

"El gobierno con arreglo a derecho, tal como Aristóteles entiende la expresión, tiene tres elementos principales: en primer término es el gobierno en interés público o general a diferencia de un gobierno tiránico, que actúa en interés de una sola clase o individuo. En segundo lugar, es su régimen jurídico, en el sentido de que el gobierno se realiza mediante regulaciones generales y no por decretos arbitrarios y -- también en el sentido más vago de que el gobierno no se buria de las costumbres y convenciones permanentes de la Constitución. En tercer lugar, el gobierno, con arreglo a -

(71) SABINE H., George. Historia de la Teoría Política. Edit. F.C.E. México 1984. Pág. 78.

derecho, significa gobierno de súbditos que obedecen voluntariamente y se diferencia del despotismo, en que se apoya únicamente en la fuerza." (72)

Para Aristóteles, la creación de la norma jurídica es la sabiduría de un pueblo, es superior incluso a la del legislador, donde se deriva el argumento de estudiar la capacidad política de las asambleas populares.

El factor determinante en cualquier estado se hallaría constituido por los valores éticos que estuviese destinada a realizar una asociación de ciudadanos; las finalidades en la vida común de estos pobladores, es la vida del Estado, encaminado a un bien común.

Para Aristóteles, debería elaborarse una constitución para la ordenación de cargos y magistraturas, por lo cual, se acerca a una concepción política del Estado moderno, en el sentido de la división de poderes.

También nos habla, el 'La Política', libro IV, de un análisis socioeconómico, basado en las clases sociales de aquella época, aunque no de una estructura económica específica,-

(72) Ibidem. pág. 80.

su influencia es notable, para determinar en qué forma la --- Constitución política, pensando en una ordenación de magistraturas, es la más adecuada.

También, distingue la ley de la estructura política del gobierno organizado, donde resalta el funcionamiento interno de las ciudades-Estados griegos.

De aquí se deriva un razonamiento por parte de Aristóteles, donde un gobierno democrático, en su forma, puede gobernar oligárquicamente, en tanto que un gobierno oligárquico -- puede gobernar en forma democrática.

Existen ciertas relaciones y condiciones políticas y económicas (como la distribución de la riqueza, el predominio de una clase social poderosa económicamente, que predisponen a un Estado a la democracia o a la oligarquía) que determinarán qué clase de constitución política tiene la posibilidad de -- funcionar con éxito.

Aristóteles desarrolla más adelante este examen de las__ clases de democracia y oligarquía, convirtiéndolo en un análisis sistemático de la Constitución Política o de los órganos políticos del gobierno. Se da en primer lugar la rama deliberante que ejerce el poder jurídico en la polis, en mate-

rias, como la guerra y la paz, tratados, examinar las cuentas de los magistrados y legislar. En segundo término, hay varios magistrados o funcionarios administrativos y, por último, se encuentra la judicatura.

En toda polis hay tres partes que todo legislador prudente debe, en primer término, ordenar convenientemente. Una vez hecho esto se puede decir que la Polis está bien constituida. De esta manera, las estructuras políticas solamente podrán diferenciarse unas de otras por el grado de desarrollo de los tres elementos citados a continuación.

"El primero de estos tres elementos, es la Asamblea General, que delibera sobre los asuntos públicos; el segundo, es el cuerpo de Magistrados o funcionarios públicos, cuya naturaleza, atribuciones y modo de designación, es menester reorganizar; el tercero es el cuerpo judicial." (73)

Así, observamos que Aristóteles diferencia las tres distintas funciones del poder político. Pero esta formulación no puede ser la división de poderes que, descansando en las funciones, impone una especial organización, al repartirlos en órganos muy distintos.

La división de poderes corresponde a la tendencia especi

(73) LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Edit. Textos Universitarios. México 1975. pág.601.

fica e histórica que descansa en la elevación de la libertad individual como fin del gobierno. Entonces, todo lo dicho por Aristóteles, se reduce a una exposición de hechos, de una ciudad-Estado, después de una serie de comparaciones.

Para Polibio, su objeto de estudio se basa en la historia, donde cree que existe una ley inevitable de crecimiento y decadencia.

Para llegar a esta afirmación, explica las tendencias de todas las formas de gobierno no mixtas, a degenerarse en formas muy características.

De la Monarquía para convertirse en tiránica; de la aristocracia, para hacerse oligárquica y así sucesivamente. Esta clasificación la había señalado anteriormente Platón, en varios escritos; además, en el libro de Aristóteles, 'la Política'. Así, lo único que añadió Polibio fue una teoría que se refiere al ciclo que hace que se pase de una forma de gobierno a otras.

Polibio realizó una de las más antiguas historias de Roma, que se conserva y el primer estudio de las instituciones políticas romanas, donde explica la fortaleza de Roma, que consiste en que ésta había adoptado una forma mixta de gobier

no en la cual, tales formas, se encuentran niveladas en un perfecto equilibrio. Aquí, los cónsules constituyen un factor monárquico, el Senado uno aristocrático y las Asambleas Populares, uno democrático; pero el verdadero secreto del gobierno romano consistió en el hecho de que los tres poderes se frenan recíprocamente, impidiendo así la natural tendencia de llegar a ser poderosos.

Polibio modificó en dos aspectos la vieja teoría de la forma mixta de gobierno: en primer lugar, convirtió en ley histórica la tendencia de que los gobiernos no mixtos se degeneran; en segundo lugar, su gobierno mixto no es como el de Aristóteles, un equilibrio de clases sociales, sino de poderes políticos. Dió así, al gobierno mixto, la forma de un sistema de frenos y contrapesos.

"El gobierno de la República romana está refundido en tres cuerpos y, en todos, tan balanceados y bien distribuidos los derechos que nadie, aunque sea romano, podría pedir con certeza si el gobierno era aristocrático, democrático o monárquico, se habla de un reparto de funciones." (74)

El pensamiento político de Cicerón no es muy importante

(74) Ibidem. pág 601 y 602.

por su originalidad; como él mismo francamente lo reconoce__ sus libros eran compilaciones.

Su teoría política contiene dos ideas muy importantes; - la creencia en la existencia de la forma mixta de gobierno y_ la teoría del ciclo histórico de las formas de gobierno.

Cicerón apuntó: "si en una sociedad no se reparten los - derechos, los cargos y las obligaciones de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, no pueden esperarse - permanencia en el orden establecido."⁽⁷⁵⁾

En la Edad Media, la división de poderes o, mejor dicho, los antecedentes de ésta, fue algo muy distinto, ya que se da verdaderamente una división en los distintos centros de poder como eran la Iglesia, el Imperio, los señores Feudales, las_ ciudades libres, etc., realizaban indistintamente y desordena_ damente todas las funciones públicas: legislaban, juzgaban y_ administraban.

Esta división de poderes medievales, por completo ajena_ a una planeación funcional, fue producto espontáneo de las -- circunstancias propias de los problemas de un tiempo.

(75) Ibidem. pág. 602.

Los derechos del pueblo podrían no ser garantizados por el Derecho Natural, ni por una jerarquización de poderes intencionalmente establecidos para ello.

Santo Tomás de Aquino nos da una esencia que consiste en realizar una síntesis universal de un sistema omnicompreensivo la cual es la clave de la armonía y la coincidencia dentro del estado; donde la teología cristiana constituye la base del sistema.

Era tal su reverencia por aquella ley, que daba por supuesto que su autoridad le era inherente y no dependía de ningún orden humano. Por lo cual trata de relacionar lo más estrechamente posible, la ley humana con la divina, con el supuesto de que la ley tiene una finalidad mucho más amplia, -- que la de regular las relaciones entre los hombres.

Así, tenemos que para Santo Tomás , existen cuatro clases de leyes, que son las cuatro formas de la razón y que se manifiestan en distintos niveles de la realidad cósmica.

La primera de ellas es la ley eterna que prácticamente es la razón de Dios. Dicha ley está por encima de la naturaleza física del hombre terrenal.

La segunda es la ley natural, que es el reflejo de la razón divina de las cosas creadas. Esta se manifiesta para buscar el bien y el mal, a conservarse a vivir en una clase adecuada, etc. La ley natural, ordena y sistematiza, para darle a las relaciones humanas el mayor campo posible de acción.

La tercera es la ley divina, que se entiende como toda revelación que pudieran tener.

Así, tanto la ley eterna como la natural y la divina, establecen normas de conducta que aunque aplicables a veces a los seres humanos, no son exclusivamente aplicables a ellos, ni derivados específicamente de la naturaleza humana.

A la ley destinada a los hombres, la denominó Santo Tomás, la ley humana. Esta era la cuarta ley.

Así las cosas, toda ley fijaba una pauta con el arreglo a la cual se ve obligado a actuar o a dejar de actuar.

La razón, conjuntamente con la racionalidad del hombre implica la sociabilidad. La ley establece una pauta para el bien general y no para ventaja de un individuo o para una determinada clase. Por este motivo, la ley tiene una autoridad general y no una voluntad individual; es el producto de un --

pueblo, que actúa para el bien de todos sus miembros, ya sea mediante la legislación o por medios menos tangibles de crear la costumbre, o tiene la sanción de una persona pública, la que se ha delegado el ciudadano de la comunidad.

Santo Tomás consideraba, al respecto, que la promulgación era requisito esencial de la ley.

Marsilio de Padua, distinguía dos clases de leyes, la divina y la humana. La ley divina tenía la sanción de las recompensas o castigos que medía Dios en una vida futura, mientras que la ley humana, no se derivan de esta ley, sino que se contrastaba con ella; por lo cual, dicha ley se derivaba de una autoridad terrenal y, su autoridad, de una promulgación.

Según este autor, el legislador es el pueblo o la totalidad de los ciudadanos, que manda y decide por elección o voluntad propia, en términos expresos, qué se debe de hacer u omitir en algunos casos.

La ley humana surge por la acción conjunta de un pueblo que establece normas para gobernar las acciones de sus miembros o, inversamente, un Estado es el conjunto de hombres que deben obediencia a un determinado cuerpo de leyes.

Marsilio de Padua consideraba que la parte ejecutiva y -

judicial del gobierno, era establecida o elegida por un cuerpo de ciudadanos.

El modo de la elección seguía la costumbre de cada Estado o región, pero la autoridad del principado se derivaba de todos los actos legislativos de todo el cuerpo de ciudadanos.

Es de ahí donde se genera que las autoridades que ejercen el poder se mantengan estrechamente relacionadas con el Derecho, que sus deberes y sus poderes sean los que determinen el pueblo.

Así tenemos que la función legislativa le correspondía al pueblo, conjuntamente con la ley, que a ésta se subordinaba el Príncipe o, el funcionario que representara el poder ejecutivo.

Nicolás Maquiavelo afirma que el Estado está formado por un sólo hombre, paralelamente con las leyes, conjuntamente con el gobierno por el creador, que determinan el carácter nacional de un pueblo.

Maquiavelo pensaba que, en toda organización política, la constitución moral o social de un pueblo, se derivaba de la propia ley y la sabiduría y previsión del legislador.

Así mismo, afirmaba que un gobernador, si quería triunfar, tenía que crear un poder militar a su servicio, para producir un espíritu público y una lealtad cívica.

Maquiavelo favorece al gobierno benévolo, siempre que -- fuera posible que con el empleo de la severidad cuando fuera necesaria y moderada, para lograr un gobierno estable. Si a -- esto se le une la participación de la mayoría, se cumple su -- objetivo.

Se percata, así, que sólo repartiendo funciones y evitando el poder absoluto puede existir la estabilidad dentro de -- un país.

Juan Bodino, en su obra 'Los Seis Libros de la República', trata de robustecer la posición del Monarca en Francia.

Su aportación constituye el análisis de la Soberanía, la -- inclusión de este concepto en la Teoría Constitucional. Por -- lo cual entendió la cuestión y la precisó de que la concentración del poder era una necesidad inexcusable, en el marco --- del desorden de la división de poderes medievales, con lo --- cual introdujo la concentración del poder y el orden funcional, para fundamentar así el antecedente del Estado Moderno.

Los atributos de la Soberanía no sólo están en las tres_ funciones de la organización política, sino que fueron especi_ ficadas desde aquel entonces, hasta nuestros días, como lo -- son: el dictar leyes, declarar la guerra, conciliar la paz, - actuar como un sujeto en el Derecho Internacional, etc.

Esta precisión de Bodino resulta de la mayor importancia, nos indica el clima moderno de las funciones públicas.

Pero esto no quiere decir que propuso una división de po_ deres en aquellas funciones públicas, sino que apoyaba la di- visión del trabajo que tenía el soberano, más no dividir el - poder.

En términos generales, para Bodino, la Soberanía signifi_ ca un derecho perpetuo humanamente ilimitado e incondicional_ de hacer, interpretar y ejecutar las leyes.

Así tenemos que, todas las tesis de Bodino, tienen como_ fin consumir la concentración de la Soberanía en un Estado; - donde la garantía para el Derecho del pueblo estaba implícita en los límites de la Soberanía por éste reconocidos.

La teoría de la separación de poderes alcanza un relie-- ve significativo en el inglés John Locke, que distingue y se- para los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sin embargo, es preciso llegar a Montesquieu, dice el -- mismo Adolfo Posada, "para encontrar al filósofo constructor_ de la doctrina de división de poderes, con la plena significación moderna y características del régimen constitucional, -- aunque bajo tal régimen se haya interpretado de muy diverso -- modo." (76)

"La doctrina de la separación de poderes, ha sido estudiada ampliamente, desde Locke se reconocía la imposibilidad_ de que la separación de poderes fuese radical, igualmente Blackstone admitía las ventajas de una mezcla circunstancial de - las funciones legislativas y ejecutivas." (77)

Todas las consideraciones anteriores a la Edad Moderna - constituyen precedentes y es, hasta esta época, cuando encontramos las fuentes inmediatas de la doctrina de la separación de poderes.

Antes del desenvolvimiento principal de la doctrina a -- cargo de Locke y de Montesquieu se encuentran antecedentes en el pensamiento del inglés James Harrington, que publica en -- Londres, en 1656, su obra llamada 'La Oceana', dedicada a Oliver Cromwell.

(76) POSADA, Adolfo. Op. Cit. Tomo I. pág. 455.

(77) Ibidem. pág. 466.

"Harrington fue el único de los teóricos políticos de -- su tiempo que comprendió que el gobierno está determinado en su estructura y funcionamiento por las fuerzas sociales y, -- sobre todo, económicas subyacentes." (78)

Tomaba en cuenta que las estructuras de un Estado era -- una ley agraria, la rotación de los cargos por parte de los -- funcionarios públicos, la votación secreta y la separación de -- los poderes. Aquí la separación de poderes no era tal "sino -- que seguía una línea sugerida por el estudio de la Ciudad-Es- -- tado." (79)

En resumen, los principios estructurales de lo que Ha--- rington denominaba una República, igual se constituyeron por una serie de elementos, como lo era una ley agraria, la rota- ción de los cargos, la votación secreta y la separación de po- deres.

Después de la Guerra Civil inglesa, donde la reivindicación de la Soberanía por el pueblo (representado por la Cámara de los Comunes) contra el poder despótico del Rey, culminó con la decapitación del Rey Carlos I, en el año de 1649; Oli-

(78) MARQUET GUERRERO, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado mexicano. Edit. UNAM. México 1975. pág. 148.

(79) SABINE, H. George. Op. cit. pág. 373.

ver Cromwell en el año de 1653 había expedido el 'Instrument_ of Government' (El Instrumento de Gobierno) en cuya exposición de motivos se refiere expresamente a una división de poderes.

Pero dicho documento no pudo aplicarse por haber falle-- cido su autor.

En 1660, John Locke publica sus 'Ensayos sobre Gobierno_ Civil', ocupándose en el segundo de ellos, de la doctrina de_ la división de poderes.

En el capítulo XI se refiere concretamente al Poder le-- gislativo diciendo: "El fin sumo de los hombres, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en seguridad y paz, y el sumo instrumento y medio para ellos son las propias leyes_ en tal sociedad establecida por la cual la primera y fundamen_ tal entre las leyes positivas de todas las comunidades políti_ cas es el establecimiento del poder Legislativo, de acuerdo - con la primera y fundamental ley de naturaleza que aún el po- der legislativo debe gobernar." (80)

El Poder legislativo, para Locke, es el sumo poder de la

(80) LOCKE, John. Ensayos sobre el Gobierno Civil. Trad. de José Carnes. - Edit. F.C.E. México 1941. pág. 85.

comunidad y permanece inalterable en las manos lo que pusiera la comunidad.

Sin embargo, aunque el poder legislativo sea el sumo poder del Estado, éste nunca puede ser árbitro sobre las vidas y fortunas de las gentes, su poder deriva del conjunto de todos los miembros de la sociedad, traspasado a una persona o Asamblea Legislativa.

Locke, continúa diciendo: "la autoridad legislativa o su prema no sabrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas y jueces autorizados y conocidos. El poder supremo no puede quitar a hombre alguno parte de su propiedad sin su consentimiento. Porque siendo la preservación de la sociedad el fin del gobierno, en vista del cual entran los hombres en sociedad, supone y requiere necesariamente que el pueblo de propiedad goce, sin lo cual sería fuerza suponer que perdiera al entrar en la sociedad lo que constituía el fin para su ingreso en ella: absurdo demasiado tosco para que él se atenga a nadie."⁽⁸¹⁾

Interpretando las palabras de Locke, el poder Legislativo

(81) Ibidem. págs. 86-92.

vo no puede transferir la facultad de hacer las leyes a otra persona o corporación, esa facultad que el pueblo lo delegó. Ni tales leyes pueden afectar a las personas o sus bienes, -- precisamente se legisla para la protección y fomento de la -- propiedad e iniciativa privada .

Por otro lado, para Locke, en los Estados bien ordenados el Poder Legislativo reside en manos de diversas personas, -- las cuales debidamente reunidas, gozan ellas solas o conjuntamente con otras, el poder de hacer a las leyes, para un bien público; donde tales leyes necesitan una perpetua ejecución, -- por lo que es indispensable que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes vigentes.

Por lo que así, se observa que aparecen a menudo separados el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Aquí expone Locke claramente la separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como el que hace y el que aplica las leyes, respectivamente: esta distinción constituye una de las más valiosas aportaciones del autor, a la Ciencia Política y al Derecho Constitucional.

Existe, según el pensador inglés, otro poder en cada Estado al que corresponde "... el poder de paz y guerra, ligas y ---

alianza y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república; y puede llamársele federativo.

Los poderes ejecutivo y federativo son diferentes y, sin embargo, se hallan casi siempre unidos; ello debido a que ambos requieren la fuerza de la sociedad para su ejercicio, encontrarse los poderes ejecutivo y federativo en diferentes manos y, por tanto, bajo manos también diferentes, pudiera en algún tiempo causar desorden y ruina."⁽⁸²⁾

Piensa Locke que, aunque el legislativo sea el Poder Supremo, "siendo fiduciario para la consecución de ciertos fines, permanece todavía en el pueblo el poder supremo de remover o alterar el legislativo, cuando descubriere funcionar a éste contrariamente a la confianza en él depositada."⁽⁸³⁾

Locke considera un cuarto poder que es la prerrogativa:-

"Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan en distintas manos, según acontece en todas las monarquías moderadas y bien ajustados gobiernos, el bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquél en quien reside el poder ejecutivo.

(82) LOCKE, John. Op. cit. págs. 94-96.

(83) Ibidem. pág. 98.

Ese poder de obrar según discreción para el bien público sin prescindir de la ley, y aún a veces contra ella, es lo que se llama prerrogativa."(84)

La prerrogativa consiste en el permiso otorgado por el pueblo a sus gobernantes para que hagan diversas cosas por la libre elección cuando la ley no diga nada al respecto, y aún a veces contra el texto de la ley.

El tratadista francés Carrè de Malberg afirma y piensa, que la teoría de la separación de poderes se vuelve uno de -- los principios esenciales del Derecho Público francés desde -- 1789.

De lo anterior expuesto puede afirmarse que las doctrinas de Aristóteles, Polibio y Cicerón, constituyen antecedentes, más no fuentes inmediatas del principio que estudiamos -- "...el mismo Locke, considerado como el primero que advierte la utilidad de la separación de los poderes, en el fondo expone simplemente una teoría de distinción de funciones, ya que de los cuatro poderes que destaca en su obra, el monarca, titular del ejecutivo, retiene tres de ellos y aún participa en la función legislativa, aunque se halla sometido a la ley."(85)

(84) Ibidem, pág. 106.

(85) CARRÈ DE MALBERG, R. Teoría Gral. del Estado. Edit. F.C.E. México 1948 págs 741 y 742.

Montesquieu se preocupa especialmente de la división de poderes, y encontramos en él una verdadera formulación moderna, no se limita a discernir los poderes por medio de una distinción abstracta o racional de las funciones.

"De lo que Montesquieu se preocupa especialmente es de separar el ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes, incluso, a decir verdad, no distinguen las funciones sino desde el punto de vista de esta separación práctica, que según él debe reinar entre ellas. Su teoría es pues franca, y quizá exclusivamente, una teoría de separación orgánica de poderes; y desde éste punto de vista, no deja que deseñar en cuanto a su precisión." (86)

Por otra parte, "Montesquieu se refiere a un Estado ---- ideal exponiendo un sistema de separación de poderes destinado, en principio, a cada Estado." (87)

En el mismo sentido se expresa Adolfo Posada, para quien es preciso llegar hasta Montesquieu: "...para encontrar al filósofo constructor de la doctrina de la división de los poderes, con la plena significación moderna y característica del

(86) MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. cit. pág. 152.

(87) CARRÉ DE MALBERG, R. Op. cit. pág. 743.

régimen constitucional, aunque bajo tal régimen, se haya interpretado de muy diverso modo; Montesquieu razonaba la división de poderes atendiendo a la necesidad de garantizar la libertad: no bastaba la distinción de funciones, era preciso -- una distinción de instituciones colocando como garantía aquellas constituidas en poderes en manos distintas."(88)

Montesquieu es calificado por Sabiné como el filósofo político francés más importante del siglo XVIII, después de Rousseau; comenta sus viajes por Europa y, particularmente, por Inglaterra, donde inclusive residió de 1729 a 1831, lo que -- constituyó la experiencia crucial de su preparación intelectual.

"Su amor a la libertad era en su primera fase principalmente ético, hijo de su estudio de los clásicos y reflejaba -- una admiración por la República antigua semejante a la que se encuentra en Maquiavelo, Milton y Harrington. Este aspecto de su pensamiento perdurará en el 'Espíritu de las Leyes', en la Teoría de que la virtud, o espíritu público, es una condición previa de esta forma de gobierno."(89)

(88) POSADA, Adolfo. Op. cit. Tomo I. pág 455.

(89) SABINE, H. George. Op. cit. pág. 409.

Montesquieu cuando trata de las formas de gobierno se__ limita a decir que los gobiernos son de tres clases: el republicano (que es considerado como la función de la aristocra-- cia y la democracia), el monárquico y el despótico.

"Su república, impulsada por la firme virtud cívica de - sus ciudadanos, era la república romana (o la idealización -- que de ella hacia Montesquieu), y no tenía relación alguna -- con las repúblicas modernas. El despotismo era lo que tenía_ que Francia hubiera llegado a ser con la política de Riche-- lieu y Luis XIV, una vez privados de sus privilegios los go-- biernos locales, los parlamentarios y la nobleza. La monar-- quía constitucional era lo que deseaba que fuese Francia o -- lo que más tarde llegó a creer que era Inglaterra."(90)

Su repugnancia hacia el despotismo le hizo buscar un pro-- cedimiento que permitiera frenar los negativos efectos del -- absolutismo en Francia. Por lo cual, encontró la fórmula en - el gobierno inglés que le tocó ver durante su estancia en --- aquel país.

En su libro 'Espíritu de las Leyes', en que se atribuía_ la libertad de que gozaba Inglaterra a la separación de los -

(90) Ibidem. 409.

poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a la existencia__ de frenos y contrapesos entre esos poderes, estableció esas - doctrinas como dogmas del constitucionalismo liberal. La amplitud de la doctrina ejercida por Montesquieu en este aspecto es indiscutible y puede verse en las declaraciones de de rechos de las constituciones americanas y francesas."(91)

Así pues, es el capítulo VI del Libro undécimo del Espí-ritu de las Leyes, denominado "De la Constitución de Inglaterra", donde fundamenta la teoría moderna de la separación de poderes y, sobre todo, su equilibrio por medio de frenos y -- contrapesos.

El capítulo se inicia así:

"En cada Estado hay tres clases de poderes: El poder legislativo, el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho Civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de - Estado hace leyes transitorias o definitivas o derogadas exis tentes. Por lo segundo, hace la paz o la guerra, envía y reci be embajadas, establece la seguridad pública y prevee invasio nes. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferen-- cias entre particulares. Se llama, a éste último, Poder Judi-

(91) Ibidem. pág. 411.

cial, y al otro, Poder Ejecutivo del Estado.

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reunen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado, el Poder Legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería legislador. Sino está separado del Poder Ejecutivo el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares." (92)

Según León Dugit, el pensamiento de Montesquieu nunca fue el de que los poderes hubieren de estar plenamente separados, o sea repartidos orgánicamente entre las autoridades que representaran o expresaran tres voluntades estatales distintas.

(92) MONTESQUIEU, Charles. El Espíritu de las Leyes. Edit. garnier Hermanos. París s/n fecha. págs. 224 y 225.

Su idea consiste en que la libertad desaparecía y la sucedería el despotismo si el ejercicio de la potestad del Estado dependiera de la voluntad de un solo hombre o de una sola asamblea.

Por su parte, Carrè de Malberg piensa que la idea de la separación es existente en la exposición de Montesquieu, porque, según este autor, "nunca señala la necesidad de coordinación entre titulares de los poderes separados en sus actividades para asegurar la unidad de fines y resultados que demanda la misma unidad del Estado; piensa que -según Montesquieu- la misión de los diversos poderes de detenerse uno a otro contribuye a fortalecer la idea de su separación; implica que cada uno de ellos tiene un campo especial de acción, constituido por un delineamiento de la propia potestad pública, un terreno vedado dentro de cuyos límites, sus derechos y facultades se oponen a los titulares vecinos." (93)

Los intentos de atribuir a las explicaciones de Montesquieu un significado que excluya toda separación verdadera data, según Carrè de Malberg, de la época en que se reconoció como falso el principio, antes se consideraba a las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, como una serie de potesta

(93) CARRÈ DE MALBERG, R. Op. cit. págs. 759 y 760.

des soberanas, o como partes divisibles e independientes de la Soberanía. Además, los tres poderes se atribuyen separadamente a tres autoridades especiales, y diferentes por lo cual, se ha deducido que cada una de éstas encarna y configura un poder determinado, que se deriva de la soberanía.

"El concepto según el cual la persona estatal habría de comprender en sí correlativamente con los tres poderes, tres sujetos o personas que expresaran cada una por cuenta del Estado una voluntad propia y diferente, es inaceptable." (94)

En el Estado Moderno se ha formulado la teoría contemporánea del órgano del Estado o del poder estatal, donde los titulares de la potestad del Estado, tan sólo componen un todo de éste.

El individuo-órgano no es como tal órgano, un sujeto jurídico, sino que ejerce los poderes de que se halla investido "no como aptitud personal sino como competencia estatal." (95)

Por lo que un Estado puede tener varios órganos jurídicos sin que la unidad se afecte, cada una de ellas ejerce solamente en una esfera de competencia.

(94) Ibidem pág. 760.

(95) MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. cit. pág. 155.

Así, para Carrè de Malberg, el principio de separación de poderes, tal como lo presenta Montesquieu, presupone esencialmente un concepto material de funciones, el de repartir funciones.

Existen otras interpretaciones del pensamiento de Montesquieu, por ejemplo la de Maurice Hauriou que se refiere primariamente a que "la separación de poderes posee un sentido más amplio cuando se distingue el poder político y gubernamental del Estado de otras formas de poder: político y poder económico, entre poder temporal y poder religioso, entre poder civil y poder militar." (96)

Según Hauriou, Montesquieu entendió el sentido de la separación de poderes en un sentido flexible, que entraña la colaboración de los mismos poderes en el cumplimiento de las mismas funciones.

"Montesquieu insiste mucho en la necesidad de separar el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; insiste igualmente sobre la idea de que la separación de poderes tiene como fin lograr una disposición de las cosas, mediante la cual el poder limite al poder y también sobre la

(96) HAURIOU, Maurice. Op. cit. pág. 165.

idea de que cada uno de los poderes debe de tener la facultad de moderar a los demás poderes y de ésta moderación de unos poderes a otros, lleva a la idea de colaboración entre -- ellos." (97)

Por lo que crea su propia interpretación proponiendo --- ideas nuevas:

- "a) Los poderes públicos separados constituyen por - el hecho de su colaboración en las mismas funcio- nes del Estado, un sistema de poderes ligados en- tre sí y equilibrándose mutuamente;
- b) El juego de los poderes públicos, separados y re- lacionados a la vez, constituye para el gobierno del estado una vida interna permanente y conti- nua al mismo tiempo que una garantía de la liber- tad." (98)

"La base de la separación se establece, según las opera- ciones de voluntad atribuyendo a cada uno de los poderes pú- blicos una competencia especial para cada una de éstas. Todas_

(97) Ibidem. pág. 377-379.

(98) Ibidem. pág. 380.

las cuales reconstruyen la unidad de un personal de voluntad de gobierno, esta idea permite definir los poderes públicos - con independencia de la función que realizan, evitando así su subordinarles a sus funciones." (99)

En resumen, Montesquieu concibió la estructura de los gobiernos que plantea como un sistema que garantiza la libertad de los ciudadanos a través de la mutua limitación de los poderes para evitar que todas las potestades quedaran en un sólo individuo o corporación, y que éste quedase en consecuencia, en posibilidades de gobernar en forma tiránica.

Pero los poderes que se limitan mutuamente necesitan cooperación entre ellos mismos, a efecto de que puedan cumplir sus fines con efectividad, por lo cual, la doctrina de Montesquieu podría interpretarse más como una división de poderes o separación poderes, como una separación de funciones asignadas a diferentes órganos del Estado, dentro de una esfera de competencia para cada uno de ellos, sin olvidar nunca de que si bien hay una separación de poderes o funciones, hay también un equilibrio al quedar interrelacionados unos con otros. La teoría de Montesquieu es, así, la de la división-equilibrio de poderes.

(99) Ibidem. pág. 383.

2.2 Naturaleza de cada uno de los tres poderes federales.

El Poder Legislativo.

En la Ley fundamental de cada país, se precisa si el Poder Legislativo se divide en dos Cámaras o si sólo se deposita en una.

En algunos países, el sistema bicameral responde a la -- existencia de un régimen federal, en donde se considera que -- el Senado o su equivalente, representa a las entidades fed--erativas. En otros países, el sistema sirve para asegurar algu--nos derechos de grupos minoritarios.

La segunda Cámara es realmente colegisladora, mientras -- que en otros países, sus facultades se concretan a un veto -- suspensivo respecto a la labor de la otra cámara.

En las constituciones se especifican los requisitos que deben de satisfacer los legisladores: cuántos años durarán en el cargo; cómo se califica su elección; sus protecciones y -- privilegios; sus derechos, prerrogativas y obligaciones, etc.

También se señala el período de sesiones ordinarias y --

las extraordinarias, así como el número de legisladores que__ deben estar presentes para que una sesión pueda llevarse a -- cabo, que es lo que llamaríamos un quórum de asistencia; y el_ número de votos para que una propuesta sea aprobada.

La principal función del poder Legislativo estriba en -- crear la ley, obliga a quien dicta a pensar de que no hubiera sanción para forzarlo a su cumplimiento.

La Constitución nos indica el procedimiento que hay que_ seguir en las diversas hipótesis que se pueden presentar en - la vida real y, sobre todo, en el proceso de la creación de - la ley.

"La función primordial del poder legislativo es crear la ley, que es una norma que se refiere a determinadas personas, lugares y tiempos: impone las contribuciones; realiza ciertas labores administrativas como el nombramiento de su propio per_ sonal; concede amnistías y en determinados supuestos conoce y resuelve sobre las faltas del titular del Poder Ejecutivo y - de otros funcionarios."⁽¹⁰⁰⁾

Para Gropalli, la función legislativa es aquella activi--

(100) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Edit. UNAM. México 1980. pág. 300.

dad del Estado que tiende a crear el orden jurídico y que se concreta a formar y poner las normas que regulan la organización del Estado de una manera general y abstracta, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre los mismos ciudadanos.

"El orden jurídico, como el justo de la organización política, es un fenómeno reciente que se finca en la clara separación del Derecho del fondo común de normas a las que estaba primitivamente atado. Podía el grupo humano vivir gracias a - costumbres en las que algo habría de derecho, o normas administrativas; pero el fenómeno moderno introdujo la separación del orden justo, y entonces nació el Estado Moderno que, por_ ello, es de Derecho."(101)

Por lo que, en el Estado Moderno, la función capital básica sea la de legislar. Otras atribuciones que en la mayoría de los casos posee el poder legislativo son la declaración - de guerra, la revisión de la cuenta anual de gastos del go--- bierno, aprobación de los créditos extranjeros y el permiso - para que tropas extranjeras puedan atravesar el país.

Los representates que realizan la función legislativa, -

(101) LÓPEZ FORTILLO Y PACHECO, José. Op. cit. págs. 613 y 614.

integran típicamente los cuerpos colegiados que se pueden llamar de muchas maneras: Parlamento, Cortes, Asambleas, Cámaras, que tienen como función primordial, aunque no exclusiva, la de legislar.

Constituidos los representantes en cuerpos colegiados,-- realizan fundamentalmente la función legislativa, valiéndose de procedimientos diferentes pero que, al fin de cuentas, todos ellos llevan a la misma finalidad; formalizar la función de modo que las determinaciones legislativas no se promulguen ni se publiquen sino hasta después de haber sido suficientemente estudiadas, analizadas, aprobadas, previa deliberación, - para garantizar mejor su efectividad, evitando precipitaciones, acuerdos secretos y demás vicios que se pudieran dar en la legislación.

Según lo señala José López Portillo, en base a la Constitución, las etapas de la función legislativa son:

- a) La iniciativa.
- b) La liberación
- c) La aprobación.

d) La promulgación y la publicación." (102)

Las formalidades varían respecto a la legislación ordinaria y de la extraordinaria, que puede constituir, inclusive, en reformar a la propia Constitución, un ejemplo muy claro es el juicio de amparo, que puede incluso modificar las leyes -- existentes, si éstas atentan contra los derechos del pueblo.

En la Monarquía pura, la función legislativa la realizaba el Rey, frecuentemente la iniciativa y después de deliberar con sus consejeros, pero sin que el acuerdo, o desacuerdo de éstos pudiera en modo alguno ser obligatorio para el monarca.

En las monarquías constitucionales, las Cámaras de Representantes, son las que realizan la función legislativa.

En las Democracias representativas, la iniciativa puede ser múltiple pero la deliberación y la aprobación le corresponde exclusivamente a las Cámaras, con la posible intervención suspensiva del representante ejecutivo, que puede vetar.

(102) Ibidem. pág. 616.

La caracterización de la función legislativa de modo --- formal, fijándola por órgano que habitualmente la realiza, es errónea, ya que la legislación tiene un contenido material -- perfectamente calificado y que puede ser ejecutado por distintos órganos y es, en ese sentido, la división de poderes de - Montesquieu.

El Poder Ejecutivo.

Se puede entender al Poder Ejecutivo como una rama de la Soberanía, de tal modo que es el eje donde gira toda la máquina - política que recibe de aquel todo su movimiento y acción.

En las Constituciones, generalmente se precisan los re--quisitos que debe satisfacer una persona para poder ocupar el Poder Ejecutivo : cuánto durará el período de su cargo, cuál_ es el procedimiento para el nombramiento del titular del Po--der Ejecutivo y, en caso de que haga falta, quién es el indicado para que lo substituya, o cuál debe ser el procedimiento a seguir para realizar su substitución.

Las facultades del Poder Ejecutivo cambian de un país a otro, pero generalmente posee las siguientes atribuciones: pu blicar y ejecutar las leyes, la facultad de expedir reglamen-

tos, nombramientos del cuerpo diplomático y consular, jefe de las fuerzas armadas y el otorgamiento de indulto a reos.

En los Sistemas Presidenciales, el Poder Ejecutivo tiene una facultad muy importante: el veto, a través del cual -- puede hacer una serie de observaciones u oponerse a un proyecto de ley, lo que origina que el Congreso deba volver a aprobar esos proyectos, tomando en cuenta las observaciones del Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo tiene, por medios directos o indirectos, en sus manos la política internacional, hacendaria, monetaria y crediticia, educativa, laboral, agraria y de seguridad social.

La función ejecutiva recibió su nombre en el siglo XVIII en la época de la exaltación racional, donde se planeaba la plenitud del Estado Moderno, regido por leyes.

El razonamiento era sencillo: si el gobierno es el de las leyes, solamente sería necesario, una vez establecidos estos principios generales, promover que se ejecutaran, individualizando y concretando la prevención general. De ahí que se diera la expresión ejecución, que tiene un significado muy amplio de realización y de particularización.

Todas estas atribuciones hacen que el Poder ejecutivo -- sea el más fuerte de los poderes, el verdadero centro del poder del sistema de gobierno.

El Poder Judicial.

Se puede considerar el poder judicial mucho más viejo que la función legislativa, una de las principales tareas políticas de autoridad de todos los tiempos, es la facultad de dirimir las controversias para que exista paz dentro del Estado.

La resolución de las posibles controversias entre las -- que integran el grupo es, sin duda, la función fundamental y la condición de convivencia.

Para asegurar el orden normativo, supuestos los eventos de la controversia, la incertidumbre y demás circunstancias análogas, se requiere una función, esto es, una actividad específica para resolver dichas contiendas, para declarar el de recho de acuerdo a las circunstancias concretas de los casos que presenten.

Esta tarea de seguridad, se le otorga a un órgano especializado, que se centra en el juez, de donde se deriva su --

función y su denominación.

Las actividades judiciales nacen precisamente de la circunstancia de que el orden público es normativo, y se encuentra tipificado en las normas o leyes, donde la contingencia - de la conducta del ser humano, puede violar los estatutos, ya sea por la contravención franca o por la controversia y/o por la incertidumbre del hombre mismo.

La función judicial moderna es considerada como un derecho, el que nos faculta la realización de dos valores, uno -- formal, que es la seguridad; el otro material, que es la justicia.

El Poder Judicial realiza la función jurisdiccional, es decir, quien dirige o resuelve los casos concretos que se presentan en los tribunales, donde se aplica la ley, para solucionarlo.

En muchos países, el poder judicial, posee una segunda - atribución, consistente en el control constitucional de las - leyes y de los actos de los demás poderes.

O sea que tiene la atribución de vigilar que los Poderes Legislativo y Ejecutivo actúen dentro de su campo de competencia

cias que les ha señalado la Constitución

El Poder Judicial no posee una fuerza material, sino una fuerza de derecho, la del orden jurídico, la de la Constitución, y se manifiesta todos los días.

Por eso, donde existe una buena administración de justicia, no puede existir desconfianza en el derecho, ni en la --tranquilidad de esa comunidad.

Para una buena administración de justicia es necesario -resolver principalmente las siguientes cuestiones: el nombramiento de los jueces, su estabilidad y su remuneración.

Existen varios sistemas para nombrar a los Magistrados -de las Cortes o Tribunales Supremos de Justicia; los principales son los siguientes:

- a) El Presidente de la República, con o sin la aprobación del consejo.
- b) El Congreso o el Parlamento con o sin la intervención del Poder Ejecutivo.
- c) Los propios miembros de la Corte Suprema.

d) Por medio de algún sistema de elección.

Se ha sugerido que en éstas designaciones deben de intervenir, con sus opiniones, las asociaciones de abogados y las escuelas de derecho, en muchos países se ha logrado la estabilidad de los jueces.

2.3 Relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

"Según nuestra organización constitucional, la primera y fundamental distribución de competencias se opera entre los Estados y la Federación ; la segunda, entre los Poderes de la Federación." (103)

De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos del poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de atributos de aquellos otros dos poderes; no tiene una voluntad autónoma, en tanto sus actos no hacen sino esclarezcer la voluntad ajena, o sea la del legislador contenida en

(103) TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 22a. edic. — Edit. Porrúa. México 1987. pág. 253.

la ley; está desprovisto también de toda fuerza material.

Sin embargo, la libertad del Presidente para designar al cuerpo de funcionarios para su gobierno no es el único problema propio del Sistema Presidencial. Al no depender el nombramiento de los Secretarios de Estado del Poder Legislativo, -- aquellas personas no son responsables de su desempeño como -- funcionarios públicos.

El Presidente de la República, en México, tiene la facultad de llevar en alto la dirección política del país y además de que es él quien debe escoger y asignar a sus inmediatos colaboradores que son los que deberán asumir las responsabilidades del rumbo que asume el Presidente.

El Presidente de la República, en los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Estado, según el artículo 89, fracción II de nuestra Constitución, lo cual es una de las características de los sistemas presidenciales, que imprime el carácter solemne de que está investido el presidencialismo y que le da.

Conforme a lo que está estipulado en el artículo, de la misma Constitución, todos los reglamentos, decretos y órdenes

del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del ___ Despacho encargado en el ramo a que el asunto le corresponde y, por lo cual, sin este requisito, no serán acatados.

Esta participación del Secretario de Estado en el acto ___ del jefe del Gobierno, necesaria para la validez de dicho acto, se le conoce en la Teoría Constitucional, con el nombre de Refrendo.

Teóricamente, la finalidad que tiene el Refrendo puede ser apreciada de tres formas:

- 1.- Para certificar la autenticidad de una firma;
- 2.- Limitar la actuación del Jefe del Gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro, indispensable para la validez de aquella actuación;
- 3.- Trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe del Gobierno al Ministro refrendado.

En la ley de Secretarías de Estado, vigente hasta 1977, en su artículo 25 priva al refrendo de su cometido de autenti

ficación, al disponer que el Secretario de Estado firmará antes que el Presidente, aquí la intervención del Secretario de Estado, en cierto modo da fe a la firma del Jefe del ejecutivo.

Así mismo, por lo previsto en el artículo 29 Constitucional, puede hacer un decreto del Presidente de la República, - pero siempre y cuando esté de acuerdo con el Consejo de Ministros.

Por lo que el acto del Presidente carece de validez sin la intervención de alguno o de varios de sus Secretarios, donde además que debe de participar todo el gabinete, lo que implica, necesariamente, que los Secretarios se solidaricen con el Presidente de la República, en un acto determinado.

En el artículo 93 Constitucional se observan los informes que los Secretarios de Estado deben de rendir ante el Congreso de la Unión, luego de ser abierto el período de sesiones ordinarias, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, y al informe que deben de rendir ante cualquiera de las Cámaras cuando sean citados para ello.

Cuando las Cámaras de Diputados y de Senadores no llegaran a un acuerdo sobre la posible fecha en que se clausurarán sus sesiones ordinarias, el artículo 66 dispone que el Presidente de la República fijará la fecha.

Con un criterio muy sutil, podría decirse que ello equivale a la disolución del Congreso por el Ejecutivo.

Cuando por diversos motivos de diferente naturaleza hiciera la falta absoluta del Presidente de la República, el -- Congreso designa al que debe de reemplazarlo, según lo estipulado en los artículos 84 y 85, con lo cual no queda supeditado al Congreso, como el gabinete lo está en el régimen parlamentario.

La facultad que venimos analizando asocia el Ejecutivo -- en la labor del Congreso, haciéndose intervenir en la generación de la ley, además de constituir una defensa del primero_ frente al segundo.

Si las leyes, en México, son iniciadas en un alto índice por el Presidente y se aprueban por el Congreso sin otras modificaciones que las aceptadas previamente por los órganos -- del ejecutivo, no se da la ocasión en que el Presidente objete la voluntad del Congreso que, al fin y al cabo, es la suya.

Los elementos que constituyen este sistema, con las susceptibles modificaciones que se dan en cada régimen jurídico político concreto, son estudiadas por el Derecho Constitucional comparado.

El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, las funciones administrativas y gubernativas del estado, deriva de la investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del Parlamento o del Congreso, o sea, la votación popular.

En la teoría democrática de esta voluntad, el origen de los titulares de los órganos primarios del Estado. Por consiguiente, si por un sistema presidencial, el titular del órgano administrativo o el ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad, como la expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse, válidamente, que el mencionado sistema articula la democracia; que en el Parlamento, como la Asamblea de Representantes Populares, concreta las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo, ésta última, mediante las decisiones fundamentales que debe de observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia está condicionada al respaldo que la propia Asamblea les brinde.

En el sistema Presidencial, por el contrario, ninguno de estos signos de supeditación al Congreso o Parlamento, se registra, el titular del órgano administrativo o ejecutivo su-
premo del Estado asume la investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo, por medio de las elecciones directas o indirectas; aunque pudiera darse el caso de que dicho titular sea designado por la Asamblea Legislativa, ésta carece de facultad para cambiarlo mediante el retiro de su confianza, elemento que es distintivo de los regímenes parlamentarios.

Algunos autores consideran que la promulgación, forma -- parte de la función legislativa y constituye, por ende, una -- excepción a la división de poderes. Todo ello en virtud de -- que ésta revela la existencia de la voluntad del legislador -- y por qué le dá a dicha voluntad su fuerza ejecutoria.

Por esa razón, aquella es una consecuencia de la divi--- sión de poderes. De esta manera, mientras el Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al Ejecutivo -- le toca llevar la práctica, ejecutar la voluntad del legislador, el cual, a su vez, representa a los lectores ante la --- Asamblea Legislativa.

En tal proceso de ejecución, el acto inicial consiste -- en dar fe de voluntad del legislador y en ordenar que se cum-

pla y se notifique a la comunidad de tales actos o decretos.

Por la división de poderes, el legislativo no puede llevar a cabo estos actos, que son de una naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al Ejecutivo a que la promulgue, pero no pueden promulgarla ellas mismas, por no ser la promulgación de un acto legislativo.

El veto es un acto por el cual el Ejecutivo participa en la función legislativa, ya sea cuando hace objeciones o bien, cuando manifiesta tácitamente su aquiescencia, al no formular las.

En el veto, el Ejecutivo tiene la potestad de elección, voluntad propia, puede asumirse a la del legislativo o puede oponerse a ella; en la promulgación el estado ya no puede mezclarse en la voluntad del legislativo, sino que tiene que acatarla.

2.4 Los Sistemas Parlamentario y Presidencial.

Entendemos por sistema de gobierno a la existencia de dos o más titulares del Poder, cada uno de ellos con competencia -- otorgada constitucionalmente, por la cual, al actuar tiene la

debida obligacion de cooperar con los otros miembros de la --
 unidad estatal que, por ende, se manifiestan en la estructura
 del poder político de una sociedad determinada.

Así, en este sentido, las relaciones entre el Poder Eje-
 cutivo y el Poder Legislativo determinan el Sistema de Gobier-
 no. En la actualidad existen dos grandes sistemas: El Parla--
 mentario y el Presidencial.

André Hauriou define el sistema Parlamentario como la --
 "forma de gobierno a base de régimen representativo y de sepa-
 ración flexible de poderes, en la cual se establece una cola-
 boración continúa entre el poder ejecutivo y el poder legisla-
 tivo, por intermediación de un órgano ejecutivo, que es el --
 Consejo de Ministros, que comparte con el Jefe del Estado la_
 dirección del gobierno, pero que no puede gobernar, sino ase-
 gurándose la confianza continúa del Parlamento, ante el cual_
 es políticamente responsable."⁽¹⁰⁴⁾

Para determinar los rasgos más comunes del Sistema parla-
 mentario que presenta diferentes matices, tomemos como caso -
 específico el parlamento inglés, que ha sido considerado como
 el tipo ejemplar de dicho sistema.

(104) LLORENS BORRÁS, A. José. La Estructura del Estado. Casa editorial -
 Urgele. Barcelona 1958. pág. 55.

En Inglaterra, la Soberanía del Parlamento reside en la Cámara de los Comunes, la cual está compuesta por Representantes de la Nación.

De esta Cámara emana el órgano ejecutivo que es un cuerpo colegiado llamado Gabinete, integrado por un número variable de funcionarios que se denominan Ministros, cada uno de los cuales tiene asignado un determinado ramo de administración pública.

Dicho cuerpo está precedido por un primer ministro, ---- quien goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y en su órbita material de competencia según las necesidades del Estado.

Teóricamente y por una tradición de respeto a la Corona Inglesa, el Rey selecciona al primer ministro, pero esta atribución no es estricta, ya que la designación debe de recaer en el jefe del partido que domine, mayoritariamente, en el Parlamento.

Así, el Primer Ministro es, al mismo tiempo, miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de representantes populares y jefe del citado cuerpo ejecutivo o de gobierno, cuyos integrantes también deben de pertenecer al Parlamento, --

siendo individual o grupalmente responsable ante éste.

Si por su numerosa composición numérica, el Parlamento - puede gobernar, tiene reservadas, sin embargo, algunos funcio- narios, con la función de representar la opinión popular, el control financiero del Estado, la adopción de las decisiones_ políticas fundamentales y la expedición de las leyes, es de- cir el desempeño del Poder Legislativo.

Fuera de este cuadro de competencias, la actividad gober- nativa reside en el Gabinete, fungiendo el Rey como un rela- tivo órgano de equilibrio, para zanjar las crisis ministeria- les que se presentaran.

"Estos rasgos esenciales generales del Parlamento Britani- co permiten señalar las características del sistema respecti- vo que puede combinarse con bastante prolijidad en los regíme- nes jurídicos políticos concretos, dando lugar a parlamentos_ heterodoxos." (105)

Esas características las apunta Loewenstein:

"a) Identidad Personal entre los miembros del gabi- ne-

(105) LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel. Trad. de Alfredo Gallegos A. Barcelona 1964. pág. 105.

te y los del Parlamento;

- b) El gobierno, encomendado al gabinete, está fusionado con el Parlamento, formando parte de éste;
- c) El gabinete está presidido por un jefe, llamado - Primer Ministro que, al mismo tiempo, es miembro del Parlamento y líder del Partido en que éste do mine;
- d) La subsistencia de un gabinete determinado y su - actuación gubernativa dependen del respaldo (voto de confianza de la mayoría parlamentaria y, a la - inversa, la renuncia de los funcionarios que lo - componen de la falta de apoyo (voto de censura) - por parte de dicha mayoría;
- e) El control recíproco entre el Gabinete y el Parla mento, en el sentido de que la dimensión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva - integración de dicho cuerpo gubernativo." (106)

De tal suerte, según lo mencionado por el autor, entre -

uno y otro cuerpo existe una colaboración en la ejecución -- de la decisión política fundamental, por medio de la legislación y, por ende, el sistema parlamentario entraña un régimen de 'colaboración de poderes'.

En cambio, para el maestro Burgoa, tal sistema implica - una concentración del Poder Legislativo y del Ejecutivo o administrativo Parlamento.

En efecto, sostiene que al depositario de las funciones_ legislativas, le corresponde al mismo tiempo la dirección política del Estado mediante la adopción de las medidas básicas y esenciales que juzgue convenientes, fungiendo el gabinete - como su órgano de ejecución dentro de la necesaria autonomía_ administrativa de que debe gozar.

Esta vinculación entre el parlamento y el gabinete, no - es sólo funcional, sino orgánica, en cuanto éste no es sino - una especie de comité gubernativo, toda vez que integra con - los individuos, denominados ministros, "que forman parte del_ cuerpo parlamentario, el cual, además puede provocar su deposición al retirarles su apoyo de confianza." (107)

Sin embargo, dentro del sistema parlamentario, aparte -

(107) BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 68 edic. Edit. Porrúa. México 1985. pág. 802.

del Gabinete, existe el Presidente o el Rey, y "generalmente_ éste alto dignatario no ejerce el gobierno del Estado, sino_ que lo representa al interior e internacionalmente, sin perjuicio de su intervención en casos anormales para conjugar -- alguna crisis pública, principalmente a través de la disolución del Parlamento." (108)

Observamos que este tipo de Sistema Parlamentario es difícilmente registrado en las estructuras jurídico-políticas de los Estados que dicen que lo han adoptado, obviamente, con excepción de Inglaterra; sus caracteres generales son susceptibles de matizarse hasta el extremo de poder sustituirlo por el Sistema Presidencialista o por regímenes híbridos en donde se combinan los atributos de uno y de otro.

Para entender mejor el sistema parlamentario, citaremos al Doctor Jorge Carpizo, quien enumera sus principales características de la siguiente forma:

- "a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).

(108) SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Trad. Francisco de Ayala. Edit. Nacional. México 1961. pag. 407-410.

- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El poder ejecutivo es doble; existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene la su premacía y a quien se le suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública siempre estará encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre el parlamento y el gobierno un mutuo control. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus

miembros o al gabinete como unidad." (109)

Al su vez, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorga un voto de censura al gabinete, con lo cual se ve obligado a dimitir, pero el gobierno no se encuentra desarmado -- frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien accederá disolver el Parlamento.

Entre los Estados que tienen el mismo sistema parlamentario de Inglaterra son Canadá, Australia y la India.

En el régimen parlamentario pesa sobre los ministros la entera responsabilidad de los actos de gobierno y a los ministros incumbe la decisión real de los asuntos públicos, sin -- perjuicio de su atribución formal al jefe del Estado.

Ello justificó la conocida exclamación de un presidente que asimilaba el jefe de estado a un maestro de ceremonias.

El Sistema Presidencial.

Dentro del Sistema, el poder ejecutivo, como función pública, radica, por lo general, en un sólo individuo denominado pre-

(109) Carpizo, Jorge. Op. cit. pág. 298.

sidente.

Los elementos que constituyen este sistema, son susceptibles de formarse de una manera diversa, en cada régimen jurídico-político concreto, correspondiendo al Derecho Constitucional comparado su estudio.

La Asamblea Legislativa carece de la facultad para deponer al presidente mediante el retiro de su confianza, elemento que es muy distinto a los Regímenes Parlamentarios.

"Uno de los fenómenos más importantes que refleja el --- constitucionalismo contemporáneo es el de la concentración de poder en manos del presidente de gobierno, el cual, en los -- regímenes parlamentarios es también un miembro del Gabinete, - a diferencia de lo que ocurre con los jefes del Ejecutivo en_ un gobierno presidencial que tiene su gabinete." (110)

En otras palabras, aunque el órgano legislativo tenga la potestad de nombrar al Presidente, la permanencia de éste no_ se encuentra subordinada a la decisión parlamentaria o congre_ sional por el simple hecho de que la Asamblea le pierda la -- confianza y él formule un 'voto de censura', situación que -

(110) LLORENS BORRÀS, A. José. Op. cit. pág. 57.

debe de entenderse sin perjuicio de la disposición de dicho funcionario por la responsabilidad jurídica en que puede incurrir.

Por lo que el jefe de Estado, o sea el Presidente, es --elegible por la Nación y no es designable por el Parlamento. La elección popular le confiere un gran poder y prestigio al Presidente.

Si al presidente se le confía la función administrativa como un supremo órgano del Poder Ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra facultado para nombrar a sus inmediatos colaboradores, en el orden de atención y despacho de los diversos ramos de la Administración Pública. Por lo que él es responsable ante la Nación de su gestión gubernativa. Paralelamente, sus colaboradores lo son directamente ante el propio presidente.

Por este motivo, aquella situación no solamente justifica dicha facultad de nominación, sino la consiguiente atribución de remover libremente y discrecionalmente a sus colaboradores, cuando lo juzge oportuno y conveniente para los intereses del Estado y la buena marcha del gobierno.

Los colaboradores más cercanos o inmediatos del Presiden

te son los Secretarios del Estado, los cuales fungen como auxiliares.

En el Sistema Presidencial, los Secretarios de Estado, - mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un grupo decisorio y ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al Presidente, aunque pudiesen, integrar un mero órgano de consulta y - orientación en las tareas trascendentales de las gestiones -- presidenciales.

La presentación interna, como la externa del estado, le corresponde al Presidente. También lo es la dirección política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones pertinentes, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias.

En cuanto a la autoridad suprema de la Administración -- Pública del Estado, le compete la planeación de las actividades socio-económicas que deberán de desarrollarse en beneficio de la sociedad, así como la implementación de los sistemas, medios y métodos para afrontar sus problemáticas, satisfacer sus necesidades y elevar su nivel de vida, en la medida de lo posible.

En un auténtico sistema presidencial, a ningún otro órga no incumbe la realización de esas tareas en la vía administra tiva, sin que tal exclusividad entrañe la falta de colabrcra-- ción de los secretarios de Estado y de asistencia o asesoría_ jurídica, técnica y científica.

El presidente no es el titular de la facultad legislati va, es decir, en él no reside la función pública de imperio - que consiste en la creación de normas jurídicas, llamadas le yes.

La ausencia de dicha facultad no es, desde luego, absolu ta o excepcional, el Presidente, en casos específicos, sí es-- tá legitimado constitucionalmente para desempeñar dicha fun-- ción, así como para colaborar en el proceso de la formación - legislativa.

El presidente debe de tener asignado un amplio ámbito -- de atribuciones constitucionales y legales, para que esté en_ condiciones de desempeñar las trascendentales funciones del - gobierno, dentro del sistema respectivo.

La centralización de la acción gubernativa en el Presi-- dente, hace que un funcionario pueda actuar sin control algu-- no por parte del Congreso. Por eso, en un sistema Presiden---

cial, el predominio gubernativo le corresponde al órgano ejecutivo supremo.

Dentro del ámbito de la administración pública del Estado, el Presidente concentra todas sus facultades y las ejerce directa y personalmente o, por el conducto de las autoridades subordinadas de diferentes categorías y competencia material, jerarquizadas de acuerdo a la ley respectiva.

En contraposición, en el sistema presidencial predomina el Poder Ejecutivo ante el Legislativo. Además, como no existe una diferencia entre jefe de gobierno y de Estado, quien presida al primero de los poderes citados, nombrará libremente al cuerpo de funcionarios públicos para gobernar al país en cuestión.

En este tipo de sistema, el gobierno se estructura en base a Secretarías de Estado, cuyos cargos serán ocupados por quienes sean designados por el Presidente.

Lo que impide que el sistema degenera en autocracia es la necesidad de sustracción de las funciones legislativas y -

jurisdiccionales de este extenso ámbito. Sin esa sustracción_ que hace pervivir el principio llamado 'separación de pode--- res'; el sistema presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla y, aunque permita el predominio del presidente, rechaza la falta de control de la actividad presiden_ cial, es decir, que dentro de un Régimen Democrático, el eje_ cutivo autocrático e incontrolado, no es posible, en virtud - del principio de la división de poderes que incumbe a los ór_ ganos legislativos y judiciales del Estado, dentro de su res_ pectiva esfera competencial, el desempeño de la actividad de_ control.

C A P Í T U L O I I I
ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

3.1 El Ejecutivo Unipersonal.

Tomando como modelo al sistema de la Constitución Federal Norteamericana, nuestras leyes fundamentales de 1857 y - 1917 establecieron el Poder Ejecutivo de la Federación en un sólo individuo, denominado Presidente de la República, o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según lo estipulado en el artículo 80.

Así, el Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de la República, ni éste es su jefe como indebidamente suele llamársele, sino es únicamente un depositario, para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados Secretarios del Despacho, en base a lo señalado en el artículo 91 de la propia Constitución; el cual asigna determinada competencia, en razón de los diferentes ramos de la Administración Pública Federal.

La unipersonalidad del ejecutivo, radica pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo.

El depósito unipersonal del Poder Ejecutivo es el fundamento jurídico del régimen presidencialista que se acentúa en

la realidad política del los Estados Latinoamericanos, entre ellos, México.

"En México encontramos no a la rama Ejecutiva, producto de la división del Ejercicio del Poder, sino auténticamente al Poder Ejecutivo englobando la fuerza de mando del Estado en forma total." (111)

Cuando aparece la ruptura del absolutismo, mediante la división del poder, el titular de la rama ejecutiva comparte el Poder Público Estatal; sin embargo se ha generalizado en radicar al Ejecutivo en una sola persona para influir extraordinariamente en el ámbito estatal.

Por su unipersonalidad, en el Presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, -- las cuales, unidas a las que tiene dentro del proceso, lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del Estado, no dependiente de la Asamblea Legislativa, sino vinculado a ella en las relaciones de interdependencia y en cuyo ámbito, goza de una amplia autonomía que lo releva al carácter de mero ejecutor de las decisiones congresionales, como son -

(111) MARTÍNEZ DE LA SIERRA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México 1983. págs. 200 y 201.

las leyes y decretos.

Las actuaciones del régimen presidencial han obedecido a la periódica ampliación de las facultades constitucionales -- del Presidente de la República, fenómeno que generalmente ha sido provocado por la necesidad de que el Ejecutivo Federal -- concentre más funciones, para hacer frente a la siempre creciente, y cada vez más compleja, problemática nacional que, -- indirectamente, ha alterado el sistema de equilibrio entre -- los Poderes del Estado, en favor de dicho alto funcionario ad ministrativo, al grado de que, como observa el maestro Burgoa, "es aplicable al medio mexicano la frase de Seward: elegimos un rey por cuatro años (seis entre los mexicanos) y le otorgamos un poder absoluto que, dentro de ciertos límites él puede interpretar por sí mismo."⁽¹¹²⁾

La existencia de un 'poder' y además de un poder ejecutivo, la encontramos claramente en el pensamiento político inglés tradicional que, sin duda alguna, influenció tanto a las doctrinas políticas como los textos constitucionales de otros países.

En México, el virrey aparece como un órgano ejecutivo: -

(112) BURGOA, Ignacio. Op. cit. pág. 831.

la primera forma de organización del poder ejecutivo debemos encontrarlas en las Cartas de 1824, principalmente de la Constitución Federal de ese año, inspirada en el modelo norteamericano sólo en lo que se refiere al Presidente de la República.

La ampliación de la órbita de competencia del Presidente, fue promulgada por don Emilio Rabasa, desde el año 1912, recordando que la hegemonía congresional, derivada de las extensas facultades que la Constitución del 57 invistió a la Asamblea Legislativa reducía a la impotencia e ineficacia el Poder Ejecutivo: en la organización (la implantada por dicha ley fundamental) el Poder Ejecutivo está desarmado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada, agregando que la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede ir desplazando al ejecutivo, hasta que el legislativo obtenga totalmente el poder de administrar adecuadamente al país.

La Constitución de 1857, no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al Legislativo, sin que, al depositar éste en una sólo cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas en trámites que de una sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez de obrar.

Pese a la supremacía congresional fundada en el mismo orden constitucional, en México surgieron varias dictaduras presidenciales a despacho de esta situación jurídica, en tanto -- aquella ha sido una consecuencia de la organización constitucional y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la misma.

Esta extraña relación de casualidad la explica Rabasa como una lógica reacción de autodefensa de los presidentes de México ante su insignificancia constitucional en lo que al -- ejercicio del poder público se refiere, sosteniendo que fuera del orden legal, el presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores y arrastra por lo común la simpatía popular, que sólo en momentos de agitación intensa, gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa.

Esas apreciaciones movieron la propugnación de un fortalecimiento jurídico del poder ejecutivo como base para la estabilidad del país, la unidad de acción administrativa que debe estar en manos del Presidente y su responsabilidad ante la Nación.

Sostiene Andrés Serra Rojas: "[...] Debemos anotar un -- auténtico triunfo de Rabasa cuando en el proyecto del primer Jefe del Ejército Constitucionalista y más tarde en la propia Constitución de 1917, se aceptan sus ideas sobre la revisión de las amplias facultades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, con el propósito de fortalecer al Ejecutivo y aminsonar la preponderancia del legislativo.

Por lo que el maestro Emilio Rabasa, imaginaba con cierto aire de profética intuición la posición moderna del Poder Ejecutivo, como "el más poderoso medio para mantener la integridad del estado y consolidar el orden interior del país."⁽¹¹³⁾

Observa el maestro Burgoa, que el sistema presidencial unipersonal que establece la Constitución de 1917, está jurídica y políticamente consolidado por la elección popular directa del presidente, la irrevocabilidad del cargo respectivo y la relatividad de la responsabilidad de dicho alto funcionario administrativo.

El primero de ellos, justifica el de irrevocabilidad, -- si la investidura del titular de la presidencia de la República emana la voluntad mayoritaria del pueblo mexicano expresa-

(113) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Prólogo. pág. XXX.

da en la votación de los ciudadanos, sería absurdo que cualquier otro órgano del Estado, por más encumbrado que se suponga, como lo es el Congreso de la Unión, verbigracia, pudiese removerlo del citado cargo.

Debemos de advertir, que el principio de la irrevocabilidad no implica que el presidente no pueda renunciar a su -- elevado puesto, siendo esta posibilidad muy limitada, la renuncia debe basarse por una causa grave, que deben de calificar dicho órgano legislativo, según lo estipulado en los artículos 86 y 73 fracción XXVII.

Tampoco estraña que el mencionado funcionario pueda ausentarse temporalmente del ejercicio de sus funciones, mediante la licencia que para ese efecto le otorga el Congreso, con fundamento en el artículo 73, fracción XXVI.

Como se ve en ambos casos, la separación definitiva o -- temporal del presidente queda sujeta a la estimación congressional, la cual no debe formularse oficiosamente, sino previa petición fundada del propio funcionario, exigencia que corrobora el principio de irrevocabilidad al que aludimos.

Con lo que toca a la responsabilidad del Presidente, debemos de recordar que ésta sólo la contrae, durante el ejercicio de

su cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común, artículo 108 constitucional.

"El Jefe de Estado y representante del pueblo, depositario unipersonal del Poder Ejecutivo, debe regir su conducta pública, su actuación como órgano administrativo supremo y todos los actos de autoridad que de una y otra forma se traducen, por la Constitución y por la legislación secundaria en general, es el principio proclamado en el artículo 87 constitucional, en cuanto que el individuo que asume la presidencia de la República, al tomar posesión de su cargo, debe de protestar respeto y sumisión a ambos tipos de ordenamiento y contraer el compromiso de desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo le confirió."(114).

No obstante, con protesta o sin ella, los actos inconstitucionales e ilegales del presidente pueden impugnarse ante la jurisdicción federal, por cualquier gobernado que resulte agraviado mediante el juicio de amparo, el que, además de garantizar el régimen jurídico del país frente a toda autoridad del Estado, excluye por sí mismo la idea que el poderoso presidencialismo mexicano entraña una dictadura.

(114) Ibidem. Pág. XXXII.

3.2 Requisitos para ser Presidente de la República.

Los requisitos para poder ser Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, son los que enumera la Constitución Política Mexicana, en su artículo 82, que se divide en siete fracciones:

La primera exige ser ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento. La razón de exigir la ciudadanía, se manifiesta según lo estipulado en el artículo 35, fracción II.

La interpretación que le damos a lo que dice esta fracción es que la magistratura del país no puede y no debe darse a un extranjero de origen, aún cuando esté nacionalizado.

La fracción II señala el requisito de tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.

La fracción III consigna el requisito de haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

Este requisito tuvo en la Constitución del 57 una expli-

cación histórica, pues se encaminó a impedir el caso tan frecuente de Santa Anna, quien varias veces fue llamado del extranjero para ocupar la presidencia.

Según el requisito de la fracción IV, no debe de pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.

En las fracciones V y VI, impone la obligación de separarse de los puestos durante cierto tiempo, antes de la elección a los miembros del ejército, a los secretarios, subsecretarios y gobernadores, con lo cual tiene el objeto de garantizar la imparcialidad de la elección impidiendo que dichos funcionarios puedan hacer usos del puesto que ocupan para inclinar la decisión a su favor.

La última fracción del artículo 82 y la segunda parte del 83 constitucionales, establecen el requisito de la no reelección.

3.3 La Sucesión Presidencial.

La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene profundo arraigo en México. El proceso explicativo de esta tendencia se inicia en el sufragio, cuya --

violación vicia en su origen a la elección de los funciona---
rios.

Si tales funcionarios se deben el puesto a la voluntad -
del pueblo, donde a primera vista la elección se observa co--
mo fraude y la mentira es la fuente de toda investidura de --
ests funcionarios, es natural que a la transmisión del poder_
no acaten a la voluntad popular, sino a los compromisos del -
grupo en el poder, que suplantán la auténtica decisión popu--
lar, donde el funcionario se adueña del Poder con el menospre
cio de una voluntad que nunca fue expresada.

En contra de esta tendencia la Constitución ha levantado
a manera de obstáculo para contener las ambiciones de los fun
cionarios, el principio de la no reelección y de la sucesión_
presidencial.

Con la sucesión presidencial, se refiere a la manera de_
sustituir al Presidente electo cuando su falta ocurre antes -
de la expiración del término.

Los sistemas se pueden clasificar en dos grupos: el que_
admite la vicepresidencia y el que no la admite.

La Constitución de 1824, en su artículo 85, creó la vice

presidencia como una función autónoma. Así, el que obtenía -- mayor suma de votos era el Presidente y, quien le seguía en - votación era el vicepresidente.

La Constitución de 1836, no adoptó el sistema de la vice presidencia, sino que el nombramiento del Presidente interino debía hacerlo el Senado, a propuesta de la Cámara de diputa-- dos.

Las bases orgánicas de 1843, utilizaron dos sistemas pa-- ra sustituir al Presidente: en sus faltas temporales lo reem-- plazaba el Presidente del Consejo y, en las faltas por más de quince días, el Senado elegía al sustituto.

El Acta de Reformas de 1846 rechazó la vicepresidencia y por lo cual la sustitución del Presidente en cualquier caso, -- adoptó el sistema que consagró la Constitución de 1824 para -- el caso de que faltaren ambos funcionarios. Dicho sistema con sistía en la designación del Presidente interino por la Cáma-- ra de Diputados, si estaba reunida, pues de otro modo el Po-- der Ejecutivo se depositaba en el Presidente de la Suprema -- Corte y en dos individuos elegidos éstos por el Consejo del - gobierno.

La Constitución de 1857, en su artículo 79, encomendó al

Presidente de la Suprema Corte de Justicia la función de reemplazar al de la República en faltas temporales, así como en la absoluta, mientras se hacía una nueva elección.

En el año de 1904, se realizó la última reforma a la --- constitución de 1857, a propuesta de Emilio Rabasa y bajo la_ inspiración de la Constitución norteamericana.

En virtud de la mencionada reforma se estableció la vicepresidencia autónoma, aunque en condiciones muy especiales, - el vicepresidente elegido por el pueblo al mismo tiempo que - el Presidente, no tenía otra función que la meramente honorífica del presidente del Senado con voz pero sin voto, a no -- ser en caso de empate; en la faltas del Presidente, temporales o absolutas, lo sustituía el vicepresidente. En el caso - de la falta de ambos, asumía el Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones y, en su defecto, uno de los demás Secretarios en el orden establecido por la ley, mientras se llevaban a -- cabo las elecciones extraordinarias.

En el sistema de la Constitución de 1917, es el único -- que desvincula en absoluto la sucesión presidencial de cualquier persona que antes de ocurrir la falta del titular esté_ convocada constitucionalmente a sucederlo en el puesto. Por - lo que en la Constitución vigente, son el Congreso o la Comi-

sión Permanente los facultados en todo caso para designar a la persona que debe de reemplazar al titular.

Para explicar el sistema actual, debemos de tener en cuenta que en los artículos 84 y 85, emplea tres diversas denominaciones para distinguir entre sí a los Presidentes que reemplazarán al titular y que cada una de estas denominaciones corresponde a una hipótesis diferente, donde la situación del presidente opera en los casos en que éste falte absolutamente o temporalmente, rigiéndose ambas hipótesis por las reglas constitucionales, que el maestro Ignacio Burgoa resume de la siguiente forma: Faltas absolutas y faltas temporales.

- a) Faltas absolutas.- Son aquellas que pueden provenir por el fallecimiento o renuncia del titular de la presidencia, así como de la no presentación de la elección respectiva antes del primero de diciembre de cada año.

Por lo cual, si el Congreso estuviera en sesiones, es designado un Presidente Interino.

El Presidente Interino no concluye el período dentro del cual fue nombrado, sino que el Congreso debe de convocar a las elecciones extraordinarias, para que el pueblo elija al

Presidente que debe de terminar el período.

En la hipótesis de que la falta absoluta se registre durante los cuatro últimos años del período presidencial respectivo, el Congreso de la Unión debe de nombrar a la persona -- que ocupe el cargo hasta la conclusión del mismo período, en su carácter de presidente sustituto, con fundamento en el artículo 84 constitucional, tercer párrafo.

El presidente sustituto concluye el período presidencial no existe la convocatoria a elecciones extraordinarias.

En cualquiera de los dos supuestos anteriores, si la falta absoluta acaece en los recesos del Congreso de la Unión, - la Comisión Permanente debe de designar a un presidente provisional quien ejercerá el cargo hasta que se nombre al Presidente Interino por el mencionado Congreso.

- b) Las faltas temporales pueden obedecer a cualquier hecho que transitoriamente impida al titular de - la presidencia al desempeño de sus funciones, debiendo solicitar del Congreso la licencia correspondiente.

Si la falta no excede de treinta días, el propio Congre-

so o la Comisión Permanente deberá nombrar en sus respectivos casos, un Presidente Interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Si la falta fuese mayor de treinta días, sólo el Congreso puede designar al Presidente Interino, previa observancia de la calificación de la licencia que solicite el Presidente definitivo y, si el propio Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo deberá convocar a sesiones extraordinarias para los efectos ya indicados.

La Constitución Política de 1917 establece en su artículo 81, que la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. De tal suerte, las disposiciones secundarias han tenido que reglamentar la materia electoral, regida actualmente por el Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales.

3.4 Funciones del Presidente de la República.

Antes de estudiar las funciones del Presidente, veamos cuáles son sus facultades:

- a) Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso;
- b) La facultad reglamentaria;
- c) Ejecutar las leyes;
- d) Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho;
- e) Cuidar de la recaudación y decretar las inversiones;
- f) Nombrar a los diplomáticos, cónsules, principales oficiales del ejército, armada y milicia, jefes - de las oficinas generales de Hacienda, con aprobación del Senado;
- g) Nombrar a los demás empleados del ejército, armada y milicia activa y de las oficinas de la Federación, de acuerdo a las leyes;
- h) Nombrar a propuesta interna de la Suprema Corte, - a los jueces de circuito y distrito, y a los promotores fiscales;

- i) Disponer de la Fuerza armada de mar y tierra, y - de la milicia activa, para la seguridad interior_ y defensa exterior de la Federación.

"Esta facultad se discutió especialmente en el Constituyente. Rejón propuso que para su ejercicio contará con la --- aprobación del Congreso, de lo contrario el presidente podría oprimir a los Estados cuanto quisiese, y si esta facultad la_ ejerciese a su arbitrio y sólo por su buen sentido, dejaría - de ser un jefe constitucional para convertirse en un déspo--- ta."(115)

Marcos Armando Hardy opina que "la Constitución de 1824_ le otorgó al Presidente demasiadas prerrogativas, y eso que - los diputados constituyentes en general, estaban preocupados_ por limitar las facultades del Presidente de la República."(116)

El artículo 89, fracción I de la Constitución federal, - ha establecido en favor del Ejecutivo Federal, la observancia exacta de las leyes así como la facultad de promulgar y ejecu

(115) Crónicas de la Constitución Federal de 1824. Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la república Federal y el Centenario de la Restauración del Senado. México 1974. págs. 630 y 631.

(116) HARDY, Marcos Armando. La Teoría del Ejecutivo Fuerte y la Constitución Mexicana de 1824. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Año VIII. núm. 28. México 1962. pág. 237

tar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Lo anterior señala que el Presidente de la República podrá, por una parte dar iniciativas de ley y promulgarse, es decir, otorgárles la solemnidad necesaria para que tenga fuerza coercitiva su aplicación y, por otro lado, ejecutar leyes que hayan sido expedidas por el poder legislativo; y seguir paso a paso la aplicación íntegra de su contenido legal que de ellas emanen.

La promulgación se entiende como aquel acto administrativo que lleva a cabo el Ejecutivo Federal para dar existencia de una ley, dirigiéndose a sus autoridades a que lo cumplan y lo hagan cumplir en todos sus ámbitos. Una vez promulgada una ley se lleva a cabo la última etapa que es la publicación, y este se traduce en la notificación hecha por el Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación o en cualquier otro medio de información oficial, en la cual establecerá y dará a conocer a sus gobernantes la ley que textualmente se llevará a cabo.

En el citado artículo se menciona también que el Presidente de la República, tendrá la obligación administrativa de estar en esmera vigilancia de las leyes con motivo a eliminar la mala interpretación y su falsa aplicación.

Aquí el Presidente tiene facultad de usar los medios --- apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso.

Las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, consagran las facultades que en materia de nombramientos_ tiene el Presidente de la República.

Tena Ramírez Felipe, establece un orden de las facultades donde las clasifica en tres grupos de nombramientos que son a cargo del Presidente:

- a) Nombramientos absolutamente libres;
- b) Nombramientos que necesitan la ratificación del - Senado o de la Cámara de Diputados;
- c) Nombramientos que deben de hacerse con sujeción - a lo dispuesto en la ley.

Veamos cada uno de ellos:

a) Nombramientos absolutamente libres.- Son los de los - Secretarios de Estado, donde se presupone un absoluto arbi---tro del Presidente para designarlos, sin necesidad de contar_

la voluntad del Parlamento, Procurador General de la República, los Procuradores de Justicia y los gobernadores del Distrito y territorios, son representantes o delegados personales en sus respectivas funciones, por lo que deben de merecer toda la confianza del Ejecutivo, sin la intervención de otra autoridad.

b) Nombramientos sujetos a ratificación.- El Presidente puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional; a los empleados superiores de Hacienda y a los de la Suprema Corte de Justicia.

Pero el nombramiento del Ejecutivo, en todos estos casos, necesita para su validez de la aprobación del Senado.

Además, puede nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la debida aprobación de la Cámara de Diputados.

c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.- Según la fracción II, del artículo 89, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados del Congreso de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las le-

yes.

La fracción V, del mismo artículo 89, nos señala la facultad que tiene el Presidente para nombrar con el debido acatamiento de las leyes, a los demás oficiales del ejército y de la armada; a los distintos coroneles y oficiales superiores.

En este caso, tampoco es libre de nombrar, ascender o separar a los oficiales, por parte del Presidente, sino que debe de ajustarse a lo dispuesto por las leyes militares.

En la fracción XIV, del artículo 89, autoriza al Presidente para conceder, conforme a las leyes, los indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.

En la sucesión normal de los actos de guerra, se presentan sucesivamente las siguientes fases: iniciativa para declarar la guerra, declaración de guerra, terminación de la guerra.

La facultad le corresponde exclusivamente al Presidente de la República, si se tiene en cuenta que este funcionario es el que maneja las relaciones exteriores según lo estipulado en -

la fracción X.

Además, y a manera de corroborar lo expuesto, el Congreso no puede declarar la guerra si no es en vista de los datos que le presente el Ejecutivo, atento a lo que dispone la fracción XII, del artículo 73 constitucional, donde faculta al -- Congreso para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

La fracción VIII, del artículo 89, autoriza al Ejecutivo para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

Como instrumento indispensable para hacer la guerra, debemos considerar al ejército y a la guardia nacional en tierra, la marina y la fuerza aérea, que son los medios o las -- instituciones destinadas a defender por medio de las armas la integridad e independencia de la Patria.

El Presidente de la República dispone de estas instituciones libremente para la seguridad interior y exterior de la Patria según lo estipulado en la fracción VI, del artículo 89 Constitucional.

Pero el Presidente de la República carece, respecto a la

guardia nacional, de la libertad de mando que tiene tocante - al ejército, pues sólo puede disponer de aquella fuera de sus respectivos Estados o Territorios, cuando para ello lo autoriza el Senado, artículo 76, fracción IV y 89, fracción VII.

Respecto a las facultades que tiene sobre el Congreso de la Unión específicamente, se encuentran estipuladas en el Artículo 89 fracción XI, donde el Presidente de la República -- puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente. Además, cuando la Cámara - de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente, que es lo marcado por la ley, en la fracción XVI.

En las fracciones XII, XIII y XV del Artículo 89, el Presidente de la República tiene la facultad para facilitar el - Poder Judicial, toda clase de medios para la realización de - sus funciones; el conceder privilegios a los descubridores e - inventores de algún ramo de la industria; y además, el habilitar toda clase de puertos, aduanas, aduanas marítimas y fronteras y señalar su ubicación.

A lo que dicta el Capítulo III del título 3º. de la Congtitución Federal, correspondiente al Ejecutivo Federal, hemos

de agregar las referencias de diversos artículos constitucionales hacen del Ejecutivo Federal y más específicamente del Presidente de la República.

En el artículo 27 se designa al presidente como la máxima autoridad agraria (Fracción XIII) y se le otorgan al Estado las atribuciones de propiedad sobre las tierras y aguas -- del territorio nacional, por lo que, siendo el presidente su representante, posee facultades plenipotenciarias al respecto.

Mientras el artículo 29 constitucional, lo faculta para que, con el apoyo del Congreso, suspenda temporalmente las garantías individuales en un lugar determinado o en todo el país: 'En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.'

3.5 Las Secretarías de Estado.

Como ya mencionamos, son los organismos encargados de vigilar específicamente los sectores que la Presidencia les asigne. Su competencia, división y designación se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en

la que se establece la existencia de las siguientes Secretarías junto con un Departamento, a cargo del Ejecutivo:

- * Secretaría de Gobernación.
- * Secretaría de Relaciones Exteriores.
- * Secretaría de la Defensa Nacional.
- * Secretaría de Marina.
- * Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- * Secretaría de Programación y Presupuesto.
- * Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- * Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- * Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- * Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- * Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.
- ~~Departamento~~ del Distrito Federal.

A continuación explicaremos brevemente algunas de sus -- funciones y atribuciones, según se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Gobernación.-- Tiene a su cargo las funciones políticas del Ejecutivo; publica el Diario Oficial de la Federación, mantiene las relaciones del Ejecutivo con los ---

otros poderes de la Unión y con los Gobiernos de los Estados; vigila las elecciones federales; interviene sobre la Radio, - el cine, la Prensa, y la Televisión; establece el Consejo Tutelar de Menores, etc.

Secretaría de Relaciones Exteriores.- Promueve todos los negocios internacionales dirigiendo al servicio diplomático y consular; promueve conjuntamente con la Secretaría de Comercio Exterior del País; concede a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieren conforme a las leyes para los intereses que aquí tengan.

Secretaría de la Defensa Nacional.- Le corresponde la defensa del territorio nacional, para lo cual organiza, administra y prepara al Ejército y la Fuerza Aérea, tanto en el activo como en sus reservas, así como el Servicio Militar Nacional.

Secretaría de Marina.- Organiza, administra y prepara - la Armada Marina (Minera de Guerra); protege la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables e islas nacionales, interviene en la promoción y organización de la Marina Nacional, construye y conserva las obras portuarias; ejecuta las comunicaciones por agua, etc.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-- Le corresponde el despacho de los asuntos relacionados con los ingresos y egresos de la federación y del Distrito Federal; cobra los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales; coordina los servicios aduanales; lleva la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; organiza la política monetaria y crediticia, administra las casas de moneda y ensaye, etc.

Secretaría de Programación y Presupuesto. A dicha Secretaría le corresponde llevar a cabo la coordinación del programa nacional que presenta el Presidente de la República, en conjunto con las dependencias y entidades de la administración pública federal, asimismo le corresponde formular el presupuesto de egresos de la Federación y autorizar la inversión públicas de las mismas.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-- Tiene como finalidad la de inspeccionar el ejercicio del gasto público en base al presupuesto de egresos; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización del mismo. -- Asimismo tiene la facultad de llevar a cabo auditorías y evaluaciones y todo tipo de actos jurídicos civiles a las dependencias y entidades de la administración pública federal con

la finalidad de hacer más efectivas sus funciones.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

A ésta Secretaría corresponde, principalmente, la administración de todos los bienes del dominio público federal, siempre y cuando no estén encomendados a otra dependencia. Así, -- también es el encargado de la vigilancia de la explotación debida de los recursos naturales, regulando concesiones, permisos y licencias.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.-- Interviene en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país, fomenta conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país, además, estudia, proyecta y determina en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles y las restricciones para artículos de importación y exportación; fija precios máximos y vigila su estricto cumplimiento, particular en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular; vigila toda clase de pesos, medidas, normas, etc.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.-- Planea, fomenta y asesora técnicamente a la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal, en todos sus aspectos, orga

niza y encausa el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero con la cooperación de la Secretaría de Hacienda; administra los parques nacionales; organiza, dirige y reglamenta todo lo que se relacione con los recursos hidráulicos del país, interviene en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, estudia los suelos para fines de riego, etc.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.— Le corresponde organizar y administrar los servicios de correos en todos sus aspectos, así como los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas; además, otorga concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas de servicios telegráficos, telefónicos, cablegráficos, sistemas de comunicación inalámbrica, estaciones radioexperimentales, culturales y de aficionados, estaciones de televisión, así como vigilar técnicamente el funcionamiento de tales servicios y estaciones.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.— Tiene la facultad de hacer efectivas las políticas generales para el mejoramiento de los asentamientos humanos y ecología, mediante programas y estrategias que coadyuvan a elevar el nivel de vida de la población. También para tener a su cargo el registro de la propiedad federal, así como ser la encargada de procu--

rar el cuidado de la flora y fauna silvestres.

Secretaría de Educación Pública.-- Establece y regula todo lo relacionado con la educación en sus diversos grados; -- excepto la universitaria; fomenta conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las relaciones culturales -- con los países extranjeros, revalida estudios y títulos y concede autorización para el ejercicio de las profesiones que -- acrediten las personas, etc.

Secretaría de Salud.-- Crea y administra establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional; organiza y vigila -- las instituciones de beneficencia privada; imparte asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia; regula -- los servicios sanitarios generales en toda la República, controla lo relativo a productos medicinales, etc.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.-- En general, -- tiene el cargo de vigilar la observancia y aplicación de las -- disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos de la Constitución Federal, en la ley Federal del Trabajo y -- en sus reglamentos.

Secretaría de la Reforma Agraria.- Le corresponde aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, -- así como las leyes agrarias y sus reglamentos; crea nuevos -- centros de producción agrícola; otorga la titulación de las -- tierras; estudia el desarrollo de las industrias rural y eji-- dal y las actividades productivas complementarias o acceso--- rias del cultivo de la tierra; maneja los terrenos baldíos y _ nacionales, etc.

Secretaría de Turismo.- Regula y promueve, tanto en el_ interior del país como en el exterior, todos los asuntos rela_ cionados con el turismo.

Secretaría de Pesca.- A esta Secretaría le corresponde - tener bajo su control y vigilancia la administración de la - política pesquera del país, mediante programas regulados para la investigación y explotación de sus actividades.

Departamento del Distrito Federal.- Presta los servicios públicos generales y específicos que requiera la población -- del Distrito Federal; estudia los asuntos relacionados con el Gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica.

3.6 Los Secretarios del Despacho.

La variedad de las funciones que están a cargo del Ejecutivo obligan a la creación de diversos órganos específicos para atender cada una de esas funciones, esos organismos son -- las Secretarías de Estado y, sus titulares son denominados -- comúnmente como Secretarios de Despacho.

"Para ser Secretario de Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos." (117)

El Presidente de la República, puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, de acuerdo con el artículo 89, fracción II de la Constitución Política.

La Constitución hace otra mención acerca de los secretarios del despacho en su artículo 92, el cual es tema de una interesante disertación por parte del maestro Burgoa, veamos:

Podría pensarse que los Secretarios del Despacho asumen responsabilidad jurídica y política propia y distinta de la del Presidente de la República, en virtud del reformado a que alude el artículo 92 Constitucional que establece: "todos los

(117) Constitución Política de los E.U.M. Edit. Porrúa, 88a. edic. México 1990.

reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto correspondiera, y sin este requisito no serán obedecidos. Sin embargo, el refrendo, que más que una facultad es una obligación, no altera la situación en que los mencionados funcionarios están colocados, en el sentido de ser meros colaboradores del Presidente, en quien sólo se deposita la función administrativa federal." (118)

Para confirmarlo, agrega que: "la finalidad limitativa, que podría estribar en la ineficiencia de los actos del Presidente por negativa del refrendo según el precepto constitucional invocado, es más aparente que real, ya que, correspondiendo a este alto funcionario la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, bastarán la destitución del secretario reticente y la designación del sustituto adicto para que el consabido requisito de eficacia se satisfaga plenamente." (119)

Por último, en lo concerniente a los secretarios del Despacho, la Constitución señala que las Cámaras (cualesquiera de ellas) tienen la facultad de citar, cuando lo consideren necesario, a los Secretarios del Despacho con el fin de que rindan informes sobre el o los particulares que las mismas les señalen.

(118) BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 1985. pág. 789.

(119) Ibidem. Pág. 790.

C A P Í T U L O I V
CONSECUENCIAS SOCIALES EN LOS
PERÍODOS PRESIDENCIALES DE 1934 A 1994

Al analizar esta etapa histórica, encontramos diversos cambios y movimientos, tanto en el aspecto político, como en el económico y social que, de una forma u otra, han sido de gran trascendencia para México.

Los períodos presidenciales que se sucedieron cronológicamente son:

De 1934 a 1940, Gral. Lázaro Cárdenas.

De 1940 a 1946, Gral. Manuel Ávila Camacho.

De 1946 a 1952, Lic. Miguel Alemán Valdés.

De 1952 a 1958, Lic. Adolfo Ruiz Cortínez.

De 1958 a 1964, Lic. Adolfo López Mateos.

De 1964 a 1970, Lic. Gustavo Díaz Ordaz.

De 1970 a 1976, Lic. Luis Echeverría Álvarez.

De 1976 a 1982, Lic. José López Portillo.

De 1982 a 1988, Lic. Miguel De la Madrid Hurtado.

De 1988 a 1994, Lic, Carlos Salinas De Gortari.

A medida que pasa el tiempo se van corrigiendo los ---- errores y se van perfeccionando los grandes logros; y, al pa so de estos períodos, nos hemos dado cuenta que estas situa-- ciones han repercutido esencialmente en el progreso de la so-- ciedad.

4.1 Lázaro Cárdenas del Río. (1934-1940).

Su período presidencial abarcó del 1º de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940.

En la segunda convención del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.), que se realiza en la Ciudad de Querétaro en - 1933, se formuló un plan de gobierno para el Presidente de la República. Por primera vez en la historia presidencial de Mé- xico, iba a tener una duración de seis años el período guber- namental.

Dicho programa de Gobierno recibió el nombre de Primer - Plan Sexenal 1934-1940.

Al inicio del período presidencial de Lázaro Cárdenas -- del Río, se presentaron algunas consecuencias sociales de --- gran importancia.

Después de la expulsión de Calles y sus principales allegados en 1936, la persecución religiosa finaliza, suavizándose los reglamentos de la Ley de Cultos.

La estrategia cardenista consistió en fomentar la educación socialista para concientizar una idea progresista, con lo cual la obra educativa del régimen fue muy activa: elevó el número de escuelas de educación básica, creó escuelas técnicas para la capacitación y adiestramiento de obreros y campesinos y multiplicó las bibliotecas públicas. . Además apoyó a la Universidad Nacional con subsidios y el respecto de su recién adquirida autonomía.

En materia agraria, el nuevo Código Agrario de 1934 ratifica los derechos de los trabajadores asalariados del campo, permitiendo al gobierno disponer de los excedentes de aguas restituidas inutilizadas. También autorizó el establecimiento de los ejidos ganaderos y forestales y aumentó las oportunidades de adaptación a las comunidades indígenas.

Enfrentando el problema del campo, Cárdenas reparte cer-

ca de 18 millones de hectáreas. Con ello, da un duro golpe a los hacendados, incorpora al mercado interno a una gran masa de campesinos, aumenta la producción agrícola de alimentos y de materias primas, proporcionando una base para el desarrollo de la industria nacional.

Gana también la estabilidad política a pesar de las distintas asonadas derechistas a las que se enfrenta como parte de su proyecto agrario; crea el Banco de Crédito Ejidal e impulsa en algunas regiones el ejido colectivo.

Durante el cardenismo, el Estado acentúa su intervención en la economía para promover su desarrollo integral, atendiendo especialmente la rama industrial. De esta manera, se dan grandes pasos en la formación de la infraestructura para la industrialización: se funda Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Comercio Exterior; se nacionalizan los ferrocarriles y la industria petrolera, además, se facilita la importación de maquinaria y equipo industrial para el surgimiento de nuevas industrias, como la química siderúrgica; se incrementa la inversión en carreteras y vías férreas, entre las acciones más sobresalientes. En resumen, se asientan las bases para el proceso de industrialización de la economía nacional, la cual se desarrollará a partir de 1940.

Enfrentando a una situación explosiva en el campo, el régimen cardenista va a darle una nueva orientación al ejido, - propiciar que los peones acasillados pidan y obtengan la tierra y a canalizar el descontento campesino dentro de los marcos institucionales, incluso proporcionando armas a los núcleos campesinos para que defendieran las tierras que la 'revolución les había dado.'

La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), se desintegra; la movilización obrera, la creciente influencia del Partido Comunista dentro de los Sindicatos, fueron los elementos que el régimen tuvo que tomar en cuenta, al definir su política laboral.

Los derechos de huelga y organización, fueron respetados sustancialmente, apoyándose a líderes reformistas como Lombardo Toledano para propiciar la formación de la CTM, y con ella la integración de un instrumento formidable que, en manos de los trabajadores podía ser una rama revolucionaria y en manos del gobierno un aparato de control sobre los sindicatos.

La actitud del gobierno cardenista frente a los obreros y campesinos es abiertamente paternalista, pero ello no significa que permitiera la proposición de atentados con la pro-

piedad privada. Todo lo contrario, declara una y otra vez que los empresarios, particularmente los empresarios nacionalistas tienen una función social que desempeñar y la propiedad privada un papel que cubrir en el desarrollo económico del país.

El régimen pretende colocarse por encima de las clases sociales y vigilar la lucha que libra entre ellas, para arbitrar en favor de la que tenga la supuesta razón, impidiendo que se disloque la economía de la nación.

En suma, se impulsa la formación de centrales obreras y campesinas, pero también organiza y cohesiona a los empresarios privados con la formación de cámaras industriales y de comercio.

Aunque el cardenismo desarrolló una política reformista en lo económico, político y social, no fue de ninguna manera un intento socialista, ni mucho menos pretendió establecer la dictadura del proletariado.

"Se consagra en la historia como un régimen democrático burgés reformista, un Estado populista que sentó las bases para el desarrollo capitalista del país." (120)

(120) COLMENARES, Ismael. Cien Años de Lucha de Clases en México. Tomo II Edit. Quinto Sol. México 1985. pág. 94.

Como un instrumento necesario para aplicar su política, Cárdenas reformó al PNR, lo transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM); que lo integraban cuatro sectores: - el campesino, el obrero, militar y medio, a los que se afiliaron los centrales y organizaciones populares.

La organización de izquierda nunca supo tener la política independiente y correcta frente al cardenismo; Vicente Lombardo Toledano al frente de la CTM brindó apoyo incondicional al régimen en virtud de su política nacionalista y antiimperialista.

Desde diversas posiciones, un sector muy importante de terratenientes de viejas tradiciones y de empresarios incapaces de comprender la proyección histórica de las reformas que se realizaban se oponen al cardenismo. También el imperialismo se manifiesta con una gran hostilidad al intento cardenista de redefinir sus relaciones y obligar a las empresas extranjeras a respetar las reglas del juego, que la burguesía empezaba a establecer.

Terratenientes, empresarios y monopolios extranjeros van a fomentar y sostener multitud de organizaciones derechistas muchas de ellas de corte fascista, inclusive van a auspiciar intentos de golpes de Estado, como las del Gral. Saturnino --

Cedillo. Finalmente como instrumento de presión, van a formarse organizaciones de derecha, como la Unión Nacional Sinarquista y el Partido de Acción Nacional.

*Reintegrado a sus tareas administrativas, abrió 100 escuelas por parte del gobierno y 300 a cargo de los patrones y propietarios de fincas; volvió mixta la enseñanza normal, democratizó el sistema universitario y pagó puntualmente a los maestros.

Cárdenas declaró que no perseguiría a la Iglesia, pues - la verdadera forma de alejar a los pueblos de ella era la educación y, para ello, fomentaría la socialista. Esto le atrajo la animadversión del Clero, no obstante la libertad que le había otorgado; los sacerdotes y los fieles más exaltados hostilizaron a los maestros, especialmente a los rurales, quienes hubieron de padecer graves atentados a su integración personal, su honor y su vida; sin embargo, el gobierno no ejerció represalia alguna. La obra educativa del régimen fue muy activa: convirtió en gran centro escolar la que fuera cárcel de Belén y elevó el número de escuelas primarias a 16,545, a las que asistían 1.800,000 niños; creó las escuelas Hijos del Ejército, las escuelas regionales campesinas, los internados tipo Transición, el Consejo Nacional de Educación Superior, y de la Investigación Científica, el Consejo Técnico de Educa--

ción Agrícola, el Instituto Nacional de Psicopedagogía, el Departamento de Educación Física y la Normal de esta especialidad; fundó el Instituto Nacional en 1937 y también el Instituto Nacional de Antropología e Historia, cuyas actividades se iniciaron con las exploraciones de la zonas arqueológicas de Malinanco y el Tajín; multiplicó las bibliotecas y repartió - centenares de miles de libros escolares y, aumentó el subsidio a la Universidad Autónoma de México, con absoluto respeto a su autonomía." (121)

"En los informes de Gobierno de 1935, 1937 y 1938 de Lázaro Cárdenas se expresó la necesidad de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social, motivo por el cual se formularon numerosos proyectos y anteproyectos hechos por varias dependencias del Ejecutivo Federal. Finalmente, el 27 de diciembre de 1938 se envió al Congreso de la Unión un definitivo proyecto de ley, en el cual se preveía cubrir los riesgos y enfermedades, accidentes y desocupación involuntaria (una especie de seguro de desempleado). Para lo anterior se crearía el Instituto Nacional del Seguro Social, conformado por representantes del Estado, de los Trabajadores y de los patrones. El Con

(121) Enciclopedia de México. Editora de México. Tomo II. México 1977. pág. 730.

greso no discutió el proyecto de ley, al considerar necesaria la elaboración de un proyecto más amplio." (122)

En materia de salubridad pública general del país, y tomando como principios los lineamientos trazados en el I Plan Sexenal 1934-1940, se intensificaron las actividades de higienización y propaganda sanitaria en amplios sectores rurales y urbanos, cuya finalidad era la de mejorar la salud de los habitantes de las zonas atendidas y disminuir las defunciones - en todo el país, para lo cual se hicieron campañas de higiene en el hogar y de limpieza en los rastros, aumentando el servicio de agua potable en vastas zonas poblacionales; se pavimentaron calles y se secaron pantanos. En síntesis [señalaba Lázaro Cárdenas en su VI Informe de Gobierno], " se ha realizado una amplia y profunda labor sanitaria que se traducirá - en mejoramiento de la raza y conservación de nuestros valores humanos." (123)

Al respecto, cabe destacar la creación de la Secretaría de la Asistencia Pública en 1938, en tanto se consideró como una obligación estatal la satisfacción de las necesidades bá-

(122) Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales. Vol. 13. La Seguridad Social. Subdirección Gral. de Estudios Admons. de la Sría. de la Presidencia. México 1976. pág. 16.

(123) Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales. op.cit. tomo 12. pág. 150.

sicas de los individuos socialmente débiles, así como su conversión en factores útiles para la colectividad mexicana.

En materia de la vivienda, la fracción XII del artículo 123 constitucional consagró el derecho de los trabajadores mexicanos a tener y gozar de una higiénica habitación. Sin embargo, su cumplimiento por parte de los patrones falló, debiendo el Estado promover programas de viviendas.

En 1934, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió un decreto en el cual se señalaba una serie de condiciones para vender casas baratas para los trabajadores, edificadas por el Departamento del Distrito Federal, apoyado mediante recursos financieros del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, fundado en el año de 1933.

En este decreto, el General Lázaro Cárdenas, establece una forma parecida a los de fideicomisos, es decir, que por medio de préstamos hipotecarios, los trabajadores podrían obtener viviendas propias, que poco a poco y de acuerdo a sus ingresos irían pagando hasta liquidarlas y ser totalmente dueños de ellas.

4.2 Manuel Ávila Camacho. (1940-1946).

Desde muy joven inicia su participación en la carrera de las armas, participando en el movimiento revolucionario y obteniendo el grado de sub-teniente de las fuerzas constitucionalistas. En el año de 1920 comienza a ascender en sus puestos militares, tras ser nombrado Jefe del Estado Mayor de la primera brigada de Sonora.

Para ese entonces la carrera de las armas le deparaba -- más ascensos, pues llegó incluso a ser General de División pero esto sería su último cargo pues, tendría que renunciar a él en el año de 1939, para contender por la designación para la candidatura a la presidencia de la República, la cual obtuvo, finalmente.

"Las elecciones federales de 1940 se caracterizaron por una profunda polarización de las fuerzas sociales, económicas y políticas internas, así como de fuertes presiones externas de las compañías petroleras expropiadas." (124)

El 1º de diciembre de 1940 toma posesión de la Presidencia de la República Manuel Ávila Camacho en medio de una conflictiva situación interna y del fortalecimiento del nazismo

(124) Enciclopedia de México. Op. Cit. Tomo I págs. 502-510.

y del fascismo en Europa, además del retiro de capitales extranjeros, tanto por la incertidumbre del futuro de la economía mundial ante una posible guerra, como por apoyo solidario a las empresas petroleras expropiadas.

Manuel Ávila Camacho aprovechó la coyuntura nacional e internacional para el abandono de las medidas económicas, sociales y políticas de corte cardenista, colocando en su lugar la estrategia de conciliación de clases. Es más, Ávila Camacho evita al máximo hablar de clases sociales y en sus discursos apela a todos los mexicanos en su condición de compatriotas. De igual forma, se elude a tomar nuevas medidas revolucionarias, para mejor dedicarse a la consolidación de la Revolución misma.

Por medio de un pacto entre centrales obreras y campesinas aglutinadas en torno al PRM, las clases trabajadoras del país abandonan la lucha por obtener mejores condiciones de vida. A los empresarios se les aplicó una política de fomento industrial consistente en bajos precios de materias primas e insumos, exenciones fiscales, salarios bajos, restricción al uso del derecho constitucional a la huelga, entre otras medidas similares. Al alto clero se le contentó con la declaración pública de la religiosidad del Presidente y con la modificación del texto del artículo 3^o Constitucional.

Dentro de este régimen se dan los siguientes sucesos: se propone la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, se reforma el 3º constitucional, se limita la Reforma Agraria se expiden la Ley del Seguro Social el 31 de diciembre de --- 1942 y el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; se crea un banco nacional de garantía para las operaciones del banco agrícola. En 1945 se ex pide la nueva Ley Electoral y se define la superficie máxima para la pequeña propiedad agrícola o ganadera,, mediante la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

En el ámbito de la Administración Pública Federal se --- erigió como Secretaría de Estado el departamento de Marina y cambió su nombre la de Guerra y Marina, para denominarse Se-- cretaría de la Defensa Nacional. En el ámbito diplomático se_ reaundaron relaciones con el Reino Unido y la Unión Soviética y se decidió participar en la II Guerra Mundial, a lado de los Estados Aliados, a pesar de una fuerte oposición social. Antes del hundimiento del 'Potrero de Llano' y de la 'Faja de Oro', navíos anteriormente embargados a ciudadanos alemanes y pretexto para participar en la Guerra Mundial, los nativos de Alemania, Italia y Japón, radicados en nuestro país, eran vigilados y hasta hostigados para evitar algún atentado o sabotaje de parte de ellos contra la economía nacional.

Durante el régimen de Avila Camacho se hace efectiva la intensión de establecer un sistema de protección para los trabajadores, para lo cual se hicieron profundos estudios tendientes a proporcionar las bases legales y la organización más adecuada para el Seguro Social. Uno de los primeros pasos concretos para llevar adelante la protección de los trabajadores fue el de elevar a rango de Secretaría de estado el Departamento de Trabajo, pero cuyo nombre iba a ser el de Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para dar clara idea de cuáles serían sus nuevas competencias. A la citada Secretaría se le dio la tarea de elaborar el nuevo anteproyecto de Ley del Seguro Social, para lo cual formó una comisión técnica compuesta por un representante de la Secretaría del Trabajo, de la Economía Nacional, de la de Hacienda y Crédito Público, de la Asistencia y del Departamento de Salubridad Pública, además de siete representantes obreros y siete patronales. --

(125)

De esta manera, la Ley del Seguro Social, como definitivamente se llamó, fue aprobada por el Congreso de la Unión -- el 29 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial -- el 19 de enero de 1943. Manuel Avila Camacho, en la apertura del período ordinario del primer año de sesiones del XXXIX -- Congreso de la Unión, el 1º de septiembre de 1943 señalaba lo

(125) Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales. Op. Cit. Tomo 13. pág. 17.

siguiente:

"Se promulgó la Ley del Seguro Social y se hizo la designación de los principales funcionarios que han tenido la responsabilidad de la marcha del Instituto. Se dispuso que, a partir del primero de enero de mil novecientos cuarenta y cuatro se implanten, en el Distrito Federal, los seguros obligatorios de accidentes del trabajo y enfermedades no profesionales, de maternidad, de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada y de muerte; además de los seguros adicionales y facultativos." (126)

Hasta el primero de septiembre de 1946, fecha del último Informe de Gobierno de Ávila Camacho, el Instituto Mexicano del Seguro Social se había reestructurado internamente con el fin de extender sus servicios a las ciudades de Puebla, Guadaluajara y Monterrey, además del Distrito Federal, teniendo inscritos 34 mil patrones, 311 trabajadores y 452 mil beneficiarios; contaba además con 19 clínicas, 11 sanatorios, 129 consultorios, 39 farmacias y 28 laboratorios clínicos y radiológicos, tal y como lo informaba el Presidente a los representantes de la Nación en la fecha citada.

El 14 de octubre de 1943 se crea por Decreto Presiden---

(126) Ibidem. pág. 43.

cial la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, constituyendo esto un paso adelante hacia el otorgamiento de servicios médicos integrales para la población mexicana.

En materia educativa, el régimen de Ávila Camacho se caracterizó por la profundización de las actividades encaminadas a educar y capacitar para el trabajo a los mexicanos. Pero, además, se siguió atendiendo a la población analfabeta, - la cual era de aproximadamente el 50%, según los datos del censo de 1940. Por tal motivo, el presidente Ávila Camacho estableció un estado de emergencia y promulgó una ley para establecer la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, según la cual, si un mexicano sabía leer y escribir debía enseñar estas dos actividades a quien no sabía hacerlo.

Sobre la alfabetización, Ávila Camacho destacaba en su Vi Informe de Gobierno el hecho de haberse dado, entre 1945 y 1946, instrucción a 1'440,794 personas analfabetas en 69 881 centros de enseñanza colectiva. A lo largo del sexenio 1940--1946, se repartieron 10 millones de cartillas y la misma cantidad de lotes de material para la alfabetización.

*Uno de los aspectos sobresalientes de la obra educativa del régimen de Ávila Camacho fue la modificación del artículo 3^o constitucional, a fin de suprimirle el carácter socialista

de la educación pública."(127)

En su lugar se estableció una educación dedicada a desarrollar armónicamente "todas las facultades del ser humano de modo de fomentar en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, contribuyendo a la mejor convivencia mundial, tanto por el aprecio como para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, cuanto por la comprensión de nuestros problemas políticos y económicos y por la sustentación de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, sin privilegios de raza, de secta, de grupos, de sexos o de individuos."(128)

Si bien la educación socialista del régimen cardenista nunca enseñó a los educandos a apropiarse de los medios de producción, ni otros postulados similares del mismo corte, el hecho de haber sido denominada así, causó grandes temores entre los sectores más conservadores de la sociedad mexicana de entonces. Ávila Camacho desde el momento mismo de su postulación como candidato presidencial por el Partido de la Revolución Mexicana, definió una estrategia denominada de Unidad Na

(127) México a través de los Informes Presidenciales. Op. Cit. tomo II. ---
pág. 260.

(128) Ibidem. pág. 260.

cional, por lo cual se dejó de señalar a la lucha entre las - clases sociales como elemento formativo de la niñez y de la - juventud, de los obreros y de los campesinos mexicanos. En - su lugar, todos los conacionales deberían exaltar los valores patrios y aglutinarse en torno a los mismos como única forma_ posible de salvaguardar la Soberanía e independencia Naciona- les. En consecuencia, la nueva redacción del artículo 3º cong titucional debió seguir los lineamientos dictados por la ideo logía de la unidad nacional, tal y como se observó en la ci- ta transcrita anteriormente, para así, cambiar los planes y - programas de estudio de las escuelas primaria y secundaria.

A través del sistema educativo nacional se continuó dan- do educación, capacitación y adiestramiento a los obreros y - campesinos para el mejor desempeño de sus respectivas activi- dades productivas. Para la naciente industria, se ampliaron - las carreras del instituto Politécnico Nacional, buscando, -- con ésto, preparar técnicamente a las nuevas generaciones, -- las cuales trabajarían posteriormente en las fábricas recién_ instaladas.

Según lo declaraba Ávila Camacho en su VI Informe de Go- bierno, en 1940, al iniciar su administración, el presupuesto_ educativo era de 68'680,000 pesos. En 1946 ascendía a 207 mi- llones, 900 mil pesos, lo cual demostraba el crecimiento que_ su administración atendía en materia educativa.

En materia habitacional, hacia el año de 1942, el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría del trabajo y -- Previsión social estaban elaborando un programa cuyo objeto -- era el de otorgar a los trabajadores casas cómodas y baratas. La construcción de éstas comenzaría en breve, según lo informaba Ávila Camacho en su II Informe Presidencia¹ el 1^o de septiembre de 1942. Los recursos financieros requeridos para su edificación serían aportados por el Departamento del Distrito Federal y por los patrones. Mientras esto ocurría, el 24 de julio de 1942 aparecía publicado en el Diario Oficial el Decreto mediante el cual se prohibía aumentar el alquiler de -- los inmuebles en el Distrito Federal.

4.3 Miguel Alemán Valdés. (1946-1952).

A diferencia de Cárdenas y Ávila Camacho, no participa en ningún movimiento revolucionario durante su juventud, sino que -- se dedicó de lleno al estudio, recibíéndose como Licenciado -- en Derecho, en 1929.

"Tras haber sido nombrado Secretario de Gobernación, renuncia a su puesto al ser nombrado candidato presidencial por el PRM, ganando así, las elecciones en 1946."⁽¹²⁹⁾

⁽¹²⁹⁾ Diccionario Porrúa de Historia, Biografías y Geografía de México --
 Edit. Porrúa. Tomo A-F México 1986. pág. 87-88.

Durante el primer año de la administración de Miguel --- Alemán Valdés, el Instituto Mexicano del Seguro Social continuó ampliando sus instalaciones con la adquisición de dos sanatorios, además de seguir la construcción de 3 hospitales, 6 clínicas y su edificio central. En el mismo lapso, el total de afiliados al IMSS era de 39 700 patrones y 357 mil familias de trabajadores, al dar servicios a los principales municipios de Puebla, Tlaxcala y Nuevo León y a la Ciudad de Orizaba, Veracruz. (130)

Miguel Alemán Valdés, en la apertura del Período Ordinario del primer año de sesiones del XVIII Congreso de la Unión el 12 de septiembre de 1952, señalaba cómo el IMSS contaba -- con 21 sanatorios, 44 clínicas, 201 puestos médicos de fábrica, 24 puestos médicos periféricos, 17 laboratorios clínicos, 24 laboratorios radiológicos, 7 maternidades y 59 farmacias. En ese mismo año se terminaba de construir y se pondría en -- funcionamiento el Hospital 'La Raza', el más avanzado en Méxi co y Latinoamerica. Todo lo anterior lo informaba el presiden te Alemán Valdés en su VI y último Informe de Gobierno.

Durante la lectura de su VI Informe de Gobierno, el presidente Alemán, señaló a los representantes de la Nación có-

(130) México a través de los Informes Presidenciales. op. cit. tomo 13. - pág. 45,46.

mo durante su administración se habían reparado 2 383 escuelas primarias federales, se habían construido 5 069 escuelas y se estaban construyendo 948 nuevas escuelas federales, para llegar a un total de 26 806 escuelas federales, adentro de las cuales recibían educación 3'317,382 escolares.

Dentro de la educación superior, en el mismo informe de actividades, se destacó la construcción de la Ciudad Universitaria en el Pedregal de San Ángel, cuyas obras continuarían todavía después de la finalización de su sexenio presidencial. También se destacó la construcción de la Ciudad Politécnica, la cual apenas había empezado a construirse en la segunda mitad de la administración de Miguel Alemán Valdés y la cual estaba también prevista concluir en el sexenio posterior. De igual manera, la política educativa de este régimen preveía la necesidad de construir centros de educación superior en el interior de la República Mexicana. De esta manera, se habían terminado de edificar las instalaciones de los Institutos Tecnológicos de Durango, Guadalajara y Saltillo, encontrándose en estado avanzado de construcción los de las ciudades de Veracruz, Madero, Celaya y Orizaba.

En materia habitacional, en 1947 se da la fusión del Banco de Fomento a la Habitación y el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, al modificarse la Ley Orgánica de éste -

último, adquiriendo la capacidad de construir casas habitación para los trabajadores.

De esta manera, durante el sexenio de 1946-1952 se construyeron, con fondos públicos, 14, 548 viviendas. Cabe señalar cómo por primera vez se edifican los multifamiliares en México, lo cual ocurrió durante la administración de Miguel Alemán Valdés. Las primeras dos unidades de multifamiliares se denominaron 'Presidente Benito Juárez' y 'Presidente Miguel Alemán'.

4.4 Adolfo Ruíz Cortines. (1952-1958).

Desde la edad de 22 años, comienza su lucha contra el gobierno de Huerta. Es hasta el año de 1920 que consigue el grado de mayor, del ejército constitucionalista.

Una de las principales preocupaciones para él, siempre fue el trabajador del campo. Desde 1935 y hasta 1948 recibe diferentes nombramientos, siendo el último el de Secretario de Gobernación.

"Es designado para la presidencia en 1952, cuyas elecciones

nes gana al ser candidato del Partido Revolucionario Institucional." (131)

En materia de salud, el gobierno de Ruiz Cortines promovió cuatro importantes acciones legislativas, tres de las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial del 27 de agosto de 1954. La primera de ellas fue la promulgación del Decreto por el cual se ponían las bases para establecer el régimen de Seguridad Social para los trabajadores del campo. La segunda era la elaboración de un reglamento especial para implantar, de manera experimental, la misma modalidad de Seguro en Baja California, Sinaloa y Sonora. Por último, se expidió el reglamento del primer párrafo del artículo 72 de la ley del Seguro Social, es decir, se establecieron las normas para la aplicación y otorgamiento de las pensiones de cesantía por edad avanzada. Finalmente, el Reglamento de los servicios de habitación, previsión social y previsión de invalidez, otorgados por el IMSS, se expidió el 2 de agosto de 1956.

Durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines se dio gran impulso a la construcción de viviendas para los trabajadores, como se desprende al hecho de que durante ese lapso (1952-1958) fueron edificadas 6, 168 habitaciones con rentas inferiores a \$100.00 mensuales, en beneficio de 31 mil personas.

(131) Diccionario porrúa. Op. cit. pág. 25-28.

En su informe del 1º de septiembre de 1958, el presidente Ruiz Cortines hizo una síntesis de las actividades desarrolladas por el Instituto Mexicano del Seguro Social durante su mandato. En dicho período se duplica la población amparada y se incorporan los primeros campesinos al Seguro Social. Al iniciarse el régimen, el Instituto contaba con 44 clínicas y 19 hospitales, el 1º de septiembre de 1958 estaban funcionando 139 clínicas, 105 hospitales y 87 clínicas rurales; la inversión en viviendas durante este sexenio "fue de 161 millones de pesos; se fundan 73 casas de la Aseguradora y se crean clubes para las mismas, misiones médico-sociales y centros de iniciación cultural. Finalmente y no obstante las grandes inversiones que tuvieron que llevarse a cabo durante ese lapso, las reservas actuarias y de previsión acumuladas al final del sexenio alcanzan la suma de 1,342 millones de pesos."⁽¹³²⁾

De esta manera, el Instituto Mexicano del Seguro Social, alcanza a cubrir todo el territorio nacional con sus servicios, hacia el año de 1958. En 1952, cuando se inicia el sexenio de Ruiz Cortines, solamente estaba presente en 9 entidades y su población de derechohabientes aumentó de 1 millón 141 mil personas a 2 millones 564 mil mexicanos.

(132) México a través de los Informes Presidenciales. Op.cit. tomo 13. -- pág. 21.

En su VI Informe de Gobierno, Ruiz Cortines resumía en las siguientes cifras la actividad desarrollada por su administración, en materia de salubridad: construcción de 315 hospitales, es decir, un promedio de uno por semana, aumentando en 11 mil camas disponibles en instituciones gubernamentales de salud, al pasar de 20 mil a 31 mil camas entre 1952 y 1958. Además, se construyeron 44 centros de salud, 6 clínicas para empleados públicos y 9 para maestros.

En el mismo informe presidencial, Ruiz Cortines, hacía un balance de la obra educativa de su administración, en los siguientes términos: en su sexenio se crearon 14 mil nuevas plazas para maestros, gracias al incremento del presupuesto federal para la educación de 517'000,000. pesos durante el primer año de su gobierno, a 1,345'000,000 pesos a la fecha del 1º de septiembre de 1958.

Sin embargo, el presidente Ruiz Cortines no cae en triunfalismo y señala las carencias y rezagos en materia educativa durante el sexenio. Así, el total de población de niños en edad escolar, 7'400,000, solamente se inscribieron a la escuela primaria 4 millones 300 mil infantes, con lo cual, 3 millones 100 mil niños quedaron al margen del sistema educativo nacional.

Según se destaca de la lectura del VI Informe de Gobierno de Ruiz Cortines, por primera vez en la historia educativa del país se otorgaron subsidios federales a las universidades, institutos y centros de cultura superior de los estados de la República Mexicana, con un monto total de 4 millones de pesos para el año de 1953. Para 1958, el mismo ascendía a 21 millones.

También aumentó el subsidio para la UNAM, el cual pasó de 13 millones de pesos, en 1953, a 63 millones de pesos en 1958. por su parte, el Instituto politécnico Nacional también se vió favorecido con la política educativa del régimen, al aumentar a 53 millones de pesos su presupuesto en 1958, contra 26 millones de 1953, una parte de la cual se estaba orientando a la construcción de la Ciudad Politécnica, en Ticoman y Zacatenco, desde el año de 1958.

En materia habitacional, la administración de Ruiz Cortines promovió importantes iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, entre las cuales destacan: Ley sobre el régimen de Propiedad y Condominio de los edificios divididos en Pisos, Departamentos, Viviendas o Locales (D.O. 15 de diciembre de 1954) y la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda (D.O. 31 de diciembre de 1954). Además, el Seguro Social, la Dirección de Pensiones y los Bancos Hipotecario y del Ejército y -

de la Armada continuaron con sus respectivos planes y programas de construcción de viviendas, tanto dentro del Distrito Federal como en otras ciudades de la República Mexicana.

Vimos ya cómo el 31 de diciembre se aprueba la Ley Orgánica del Instituto Nacional de la Vivienda. El objetivo era el de satisfacer las necesidades de casas baratas para familias de pocos recursos económicos. Entre sus funciones estaban la de regenerar zonas urbanas deterioradas, fomentar la construcción de casas, la vendía o rentaba a familias de bajos recursos económicos. El I.N.V. también construyó varias unidades habitacionales, granjas avícolas, departamentos en condominio, de diversos tipos y costosos y en toda la República Mexicana.

El gobierno Federal invirtió, entre 1952 y 1958, 837 millones de pesos en el rublo de vivienda, según lo señalaba Ruiz Cortines en su VI informe de Gobierno, el 1º de septiembre de 1958.

4.5 Adolfo López Mateos. (1958-1964).

Siempre se caracterizó, por su entrega al estudio, siendo éste en el Instituto Científico y Literario de Toluca, en don-

de obtiene la Licenciatura en Derecho. Además de haber sido bibliotecario, profesor y rector de dicho instituto, cabe decir que se distinguió también por su afición para el deporte, destacando sobre todo en fútbol, boxeo y excursionismo.

"Después de ser Secretario del Trabajo y Previsión Social, es hasta el año de 1957, que surge su postulación como candidato presidencial del PRI, asumiendo la presidencia en el año de 1958."⁽¹³³⁾

En materia de seguridad social, la administración de Adolfo López Mateos se caracterizó por la ampliación del Seguro Social hacia los trabajadores independientes, como profesionistas autónomos, artesanos y pequeños comerciantes, a los campesinos asalariados y, también a los trabajadores de las sociedades de crédito agrícola y ejidal. En su II Informe de Gobierno, López Mateos destacaba la importancia de las reformas y adiciones a la ley del Seguro Social aprobadas por el Congreso en diciembre de 1959, cuya finalidad era incrementar los subsidios en los ramos de enfermedades generales, maternidad y riesgos profesionales, aumentar las pensiones, incrementar las prestaciones médicas, reestructurar el seguro en el campo y ampliar el Seguro Social a nuevos grupos de tra

(133) Diccionario Porrúa. Op. cit. pág. 1669-1700.

bajadores, para lo cual entraron en vigor los Reglamentos del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales y para los Trabajadores del Campo.

En su VI Informe de Gobierno, el presidente López Mateos hacía una recapitulación de la actividad desarrollada por su administración en materia de seguridad social, informando a los representantes de la Nación cómo en 1958, año de su toma de posesión, la población beneficiada por el IMSS era de 2.50 millones de personas y para 1964, su último año como Presidente de la República, los asegurados ascendían a 6.28 millones de mexicanos, cubriéndose 510 municipios, contra 179 en 1958.

De esta manera, Adolfo López Mateos entendía a la salud y a la asistencia pública como dos derechos inalienables del pueblo mexicano. Por esa razón, durante su administración se lograron modificar las condiciones de vida de grandes núcleos de población, al desarraigarse múltiples padecimientos provocados por carencias materiales o por falta de una educación higiénica. Esto se reflejó en la disminución del índice de mortalidad a lo largo de su sexenio. De 12.52 por millar en 1958, año de inicio de su período presidencial, pasó a 9.6 por millar en 1964, al finalizar su mandato, según lo destacaba en su VI Informe de Gobierno del 12 de septiembre de 1964.

Para la mejor protección de la infancia mexicana, el 31 de enero de 1961 se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, con el fin de atender especialmente a éste sector de la sociedad. Otro de los sectores sociales favorecidos por la política de salubridad pública del régimen de López Mateos fue el de los trabajadores públicos al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores -- del Estado, el 31 de diciembre de 1959.

Al iniciar la administración de López Mateos, el presupuesto educativo era de mil 342 millones de pesos. En el último año de su administración, el mismo ascendía a 4 mil 536 millones de pesos y los salarios a los profesores, por su parte, durante todo su sexenio aumentaron entre 40 y 160%, según fuese su clasificación dentro del tabulador de profesores. Se construyeron 30,200 aulas durante el mismo período.

La Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito, -- creada el 12 de febrero de 1959, había entregado hasta el 1^o de septiembre de 1964, fecha del VI Informe de Gobierno de -- López mateos, 114 millones de ejemplares de libros de texto - y cuadernos de trabajo gratuitos, para una población estudiantil de 4 millones 15 mil educandos de escuelas primarias. Para el ciclo escolar 1964-1965, cuyo inicio sería ese mes, la población de las escuelas primarias llegaría a 6.6 millones.

Durante el último trimestre de la administración de López Mateos, se abrieron al público los Museos de Antropología e Historia y el de Arte Moderno en Chapultepec; el del Virreynato en Tepoztlan e importantes obras de remozamiento en Teotihuacan, Estado de México.

En materia habitacional, la administración de Adolfo López Mateos diseñó una estrategia de urbanización, cuya finalidad era aprovechar mejor el patrimonio federal inmueble y canalizar de la mejor manera las inversiones públicas de tipo urbano, incluyendo la política habitacional. Dicha estrategia contenía normas técnicas, métodos y especificaciones de urbanismo, arquitectura e ingeniería, además de aconsejar a los gobiernos estatales y municipales el desarrollo de planos reguladores del desarrollo urbano de acuerdo a sus propias características.

En 1962 López Mateos informaba a los representantes de la Nación sobre la Constitución del instituto Nacional de Investigaciones catastrales y Urbanas. En 1963 él también informaba sobre la conclusión del catastro de inmuebles federales del Valle de México y su inicio en el Estado de México. En ese mismo año, se creaba el Fondo de operación y Descuento Bancario para la Vivienda, como órgano de supervisión y coordinación de programas de las sociedades de crédito hipoteca--

rio y bancos de ahorro de construcción de viviendas. Su monto inicial fue de 220 millones de pesos. Además se constituyó en el Banco de México un fideicomiso, cuyo monto era de 25 millones de pesos, para garantizar a las instituciones bancarias privadas la recuperación de los fondos aplicados al fomento de la habitación popular. (134)

4.6 Gustavo Díaz Ordaz. (1964-1970).

Fue en el Colegio del Estado de Puebla, que se recibe de Abogado. Sus inicios políticos fueron con el cargo de Diputado al Congreso de la Unión y, tres años después (1946), se le otorga el cargo de Senador. Entre los años de 1958 y 1963, se hizo cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, y se desempeñó como Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.

"Es el año de 1963 que es postulado como candidato presidencial del PRI para las elecciones federales de 1964, las cuales las consigue ganar, y en ese mismo año toma la presidencia del país." (135)

En materia de seguridad social, durante el régimen de --

(134) México a través de los Informes Presidenciales. Op.cit. Tomo t, Vol.V pág. 145.

(135) Diccionario Porrúa de Historia... Op.cit. pág. 902.

Díaz ordaz, la población asegurada por el Seguro Social aumentó en 50% entre 1964 y 1970. En el mismo lapso el monto de todas las pensiones otorgadas por el IMSS aumentó 321%. Finalmente, en su VI y último Informe de Gobierno Díaz Ordaz señalaba cómo entre 1965 y 1970, el IMSS había hecho inversiones en nuevas unidades, ampliando instalaciones y cancelado pasivos por un monto de \$4'260,000,000 hasta el primero de septiembre de 1970.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, en agosto de 1968 se crea la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, I.M.A.N, cuyo objeto principal era el de atender al menor abandonado o enfermo, educándolo y formándolo para su posterior incorporación a la sociedad. Para 1970 ya contaba con un edificio administrativo propio, una casa-cuna, una casa hogar para niñas y el Hospital Infantil más grande, moderno y mejor equipado en América Latina.

Por su parte, la población beneficiada por el ISSSTE pasó de 665 mil personas en 1964, primer año del sexenio de Díaz Ordaz, a 1'400,473 personas en 1970, su último año de gobierno. En el mismo lapso sus camas-hospitales pasaron de 1206 a 2331 camas. El mismo Instituto construyó 1,405 casas para su población amparada, hasta 1970.

La obra educativa del régimen de Díaz Ordaz muestra un constante avance en el número de alumnos de educación primaria, en el volumen de libros de texto gratuito entregados, --salvo para el año de 1970, y en la matrícula del Instituto Politécnico Nacional. El siguiente cuadro muestra las cifras de las tres variables citadas, a lo largo del sexenio de Díaz Ordaz.

| | 1965 | 1966 | 1967 |
|--|---|---|--|
| Libros de Texto Gratuitos entregados. | 33'525, 000 | 36'893,300 | 46'000, 000 |
| Población escolar en las escuelas primarias. | 7'000,000 | 7'400,000 | 8'201,329 |
| Población total del I.P.N. | 52,796 | 58,160 | 66,604 |
| Acontecimiento relevante. | Se abre el Museo de Culturas Populares. | Se plantea elevar cuotitas en educación superior. | Se entrega el Instituto Tecnológico de Oaxaca. |

A continuación un cuadro más que muestra los mismos conceptos, sólo que con las cifras respectivas de los tres años siguientes: 1968, 1969, 1970.

| Libros | 1968 | 1969 | 1970 |
|--|----------------------------------|--|--|
| Libros de Texto Gratuitos entregados. | 50'242,000 | 61'410,000 | 53'000,000 |
| Población escolar en las escuelas primarias. | 8'542,000 | 9'000,000 | 11'500,000 |
| Población Total del I.P.N. | 70,000 | 70,000 | 77,500 |
| Acontecimiento relevante | Se plantea la reforma educativa. | Se limita la inscripción a las normales rurales a sólo hijos de campesinos | Se gasta 11.9 mil millones en educación. |

* Fuente: Informes Presidenciales 1965- 1970 de Díaz Ordaz, en México a través de los Informes Presidenciales. Tomo 11. Op.cit. pág. 315-334.

Por otra parte el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización de algunos centros poblacionales, como las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey, principalmente, tuvieron como consecuencia el aumento del déficit habitacional observando en el país desde la década de los 40's, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para atender el problema habitacional.

En materia habitacional, la administración de Díaz Ordaz debió coordinar **todos** los planes, programas y acciones, para

la construcción de viviendas, en tanto se había observado --- dispersión de objetivos, duplicidad de esfuerzos y, en consecuencia, sobregastos innecesarios y dispendio del presupuesto habitacional. De esta manera se crearon dos programas para la coordinación de las distintas dependencias encargadas de proporcionar viviendas para los trabajadores, cuya duración iba a ser de un año (1965) y de cuatro años (1966-1967), tal y como lo señaló Díaz Ordaz en su I Informe de Gobierno, el primero de septiembre de 1965.

En materia habitacional, durante la administración de Díaz Ordaz, el Instituto Nacional de la Vivienda continuó con sus actividades y funciones encomendadas por su Ley Orgánica. De esta manera, entre 1964 y 1970 se invirtieron más de 400 millones de pesos en nuevas construcciones y mantenimiento de las ya existentes, tal y como lo señala Gustavo Díaz Ordaz en su VI Informe de Gobierno.

4.7 Luis Echeverría Álvarez. (1970-1976).

Su afición por la política lo hace estudiar la carrera de Derecho, graduándose en 1945. Es desde un principio, que inicia su carrera política dentro del Partido de la Revolución Mexicana, pues aquí se inicia como Secretario Particular del Pre-

sidente del Comité Ejecutivo Nacional de este Partido, si-----
guiendo a esto su cargo como Oficial Mayor de la Secretaría -
de Educación Pública.

"En el año de 1969 es postulado como candidato presiden-
cial por el PRI, ganando las elecciones y tomando posesión de
su cargo en 1970."⁽¹³⁶⁾

La seguridad social cobra enorme importancia durante el_
sexenio de Luis Echeverría Álvarez, motivo por el cual, el 1º
de abril de 1973 se promulga la nueva ley del Seguro Social,-
cuyos objetivos básicos son el de ampliar la protección a un_
mayor número de mexicanos y facilitar la incorporación al ré-
gimen obligatorio a numerosos sectores de la población, por -
la vía voluntaria, además de dar servicios de solidaridad so-
cial a los sectores sociales marginados, sin amenazar los de-
rechos de los asegurados. De tales avances en la seguridad so-
cial informaba el presidente Echeverría durante su IV Informe
de Gobierno, el 1º de septiembre de 1974.

Es así como los trabajadores asalariados del campo, los_
ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios orga-
nizados en grupos solidarios, sociedad local o unión de crédi-
to, los ejidatarios y comuneros forestales, industriales o co

(136) Diccionario Porrúa. Op. cit. Tomo A-F, págs. 949-950.

merciantes y los pequeños propietarios con 20 has. de tierra de riego o su equivalente en otros tipos de tierra, quedaron incluidos como derechohabientes del IMSS.

En su VI Informe de Gobierno, Luis Echeverría Álvarez -- hacía el siguiente balance de su administración en materia de seguridad social: de 11.119 millones de personas a 25.020 millones de derechohabientes, además aumentó del 40% en la población campesina amparada en el IMSS.

En materia de salubridad pública se tomaron importantes medidas, como fueron el inicio de campañas de planificación familiar y de paternidad responsable, para disminuir los índices de natalidad en nuestro país.

Se reglamentó también el transplante de órganos y tejidos y el ejercicio de la medicina. Además, en 1973 se elabora el Plan Nacional de Salud, cuyo objetivo era enmarcar todas las actividades de este sector en un lapso de 10 años, señalando prioridades y aconsejando la mejor manera de utilizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros de la Administración Pública en materia de Salud.

"Durante el presente sexenio se construyeron 1,846 unidades de salud, elevándose el número de camas disponibles a ---

65,000. La creación de 242 unidades médicas para casas de salud, atendidas mediante el programa de médicos comunitarios, es una muestra más de la atención que hemos dado a este sector"⁽¹³⁷⁾, ~~añalaba~~ el presidente Echeverría en su último Informe de Gobierno.

La administración de Luis Echeverría, en materia educativa, se inicia con estudios sobre los alcances y limitaciones del sistema educativo nacional, a partir de los cuales se habría de diseñar una Reforma Educativa. Sus objetivos serían - atender la situación profesional y material de los menores, - de los planes y programas de estudio y de la oferta y la demanda de servicios educativos a nivel federal, estatal y municipal. Además se fomentaría el establecimiento de secundarias tecnológicas, cuyo objetivo sería formar integralmente a sus alumnos, dándoles al mismo tiempo, una capacitación para desarrollar una actividad productiva al terminar el ciclo de educación secundaria.

Con el fin de impulsar las investigaciones de alto nivel y coordinar las actividades científicas en las escuelas, centros de investigación y demás instituciones dedicadas a la investigación se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

(137) México a través de los Informes Presidenciales. Op.cit. Tomo 12. pág. 225

gía, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1970.

La educación media también se vió favorecida durante el régimen de Luis Echeverría. Se crea el Colegio de Bachilleres el 19 de septiembre de 1973, como una opción educativa para quienes terminaran su educación secundaria. La UNAM, por su parte, había fundado en enero de 1971 el Colegio de Ciencias y Humanidades, siendo rector de la misma el doctor Pablo González Casanova. Finalmente, dentro de la educación superior, en 1974 inicia sus actividades la Universidad Autónoma Metropolitana, al aprobarse en el invierno de 1973 su ley orgánica por el Congreso de la Unión.

En noviembre de 1973 también se aprueba la nueva ley Federal de educación, para dar el marco legal a los cambios y replanteamientos dados al sistema educativo nacional promovidos por el presidente Echeverría. También se aprueba la Ley del Consejo Nacional de Educación Técnica, en noviembre de 1975, cuyo objetivo sería fomentar la educación tecnológica para el desarrollo económico del país, así como coordinar, mediante el CONACYT, las acciones hechas por las instituciones de educación tecnológica dedicada al desarrollo de una tecnología propia. En diciembre de 1975, finalmente, se aprueba la Ley Nacional de Educación para Adultos, para crear un Institu

tuto dedicado expresamente no sólo a la alfabetización de -- los mexicanos mayores de edad, sino darles una preparación -- técnica para su mejor inserción en la sociedad, de acuerdo a sus necesidades.

Por otra parte, el presupuesto educativo otorgado en -- 1970 fue de 8 mil millones de pesos. En 1976 ascendió a 40 -- mil millones. Así, Echeverría Alvarez informaba a los representantes de la Nación el 1º de septiembre de 1976, sobre el aumento a 104 mil 383 aulas, laboratorios y talleres para di ferentes grados educativos, durante su sexenio, lo cual equi valfa a lo hecho por los cuatro sexenios anteriores al suyo.

El volumen de libros de texto gratuitos otorgados durante el sexenio de Luis Echeverría fue de 542 millones de ejemplares. Sobre el particular, el presidente señalaba lo siguiente el 1º de septiembre de 1976.

"Emprendimos la revisión y actualización de los libros de texto gratuito a fin de convertirlos en instrumentos para la liberación de las potencialidades humanas, para impulsar una conciencia crítica capaz de enfrentar el constante asedio de la penetración cultural y para desterrar toda tendencia al conformismo inmovilizador y la manipulación dogmática y autoritaria de las mentes infantiles.

Los nuevos textos no pretenden adaptar al estudiante a una situación política y social concreta, sino despertar en él la inquietud del hombre nuevo, del que se presta a emprender las tareas de su tiempo, las que se orientan a transformar la vida y a llevar los términos de la relación colectiva..."(138)

En cuanto al personal docente de las escuelas primarias y secundarias, durante el sexenio de Luis Echeverría se establecieron los cursos de Licenciatura en educación preescolar

(138) México a través de los Informes Presidenciales. Op. cit. Tomo 11, - pág. 362.

y en educación primaria, modificándose además los planes de estudio de las escuelas normales. La plantilla de maestros -- federales contratados durante su sexenio ascendió a 73 mil -- elementos, es decir, 50% más de los existentes en 1970, recibiendo además aumentos salariales y prestaciones laborales.

Para la educación industrial se abrieron 136 nuevas Escuelas Secundarias Tecnológicas, para hacer un total de 234 -- al finalizar la administración de Luis Echeverría. Se crearon también 122 centros de Estudios científicos y tecnológicos, -- CECyT como forma de bachillerato industrial. Debido a la falta de personal capacitado para el aprovechamiento de los re cursos existentes en los 10 mil Kms. de costas nacionales, la política educativa del régimen echeverrista abrió 31 Escue-- las Secundarias Tecnológicas Pesqueras, 6 preparatorias en -- ciencias y tecnológicas del mar y 3 institutos de nivel superior, además de un Centro Interdisciplinario de Ciencias del Mar, en la Paz, Baja California Sur.

Durante su administración de Echeverría Álvarez se efectuaron dos importantes acontecimientos en materia habitacional. El primero fue la transformación del Instituto Nacional de la Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de -- la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) el 20 de diciembre de 1971, bajo la modalidad de organismo descentrali

zado, cuya tarea es estudiar y evaluar las necesidades de vivienda dentro de las distintas zonas urbanas y rurales del país, proponiendo además las autoridades respectivas normas urbanísticas, arquitectónicas y de ingeniería para futuros proyectos de construcción de viviendas. El segundo de ellos fue la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el 24 de octubre de 1972 (INFONAVIT), el cual es un instituto fiscal autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, y su finalidad es administrar el Fondo Nacional de Vivienda, conformado de aportaciones económicas de las empresas, sin importar su dimensión o ubicación geográfica, de acuerdo a las adiciones o reformas a la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional. De esta manera, se crea un sistema de financiamiento cuya finalidad es la de otorgar crédito barato y suficiente a todos los trabajadores asalariados, para la adquisición de propiedades o para el apoyo en construcciones, ampliaciones, reparaciones o mejoramiento de viviendas.

En su VI Informe de Gobierno de Luis Echeverría Álvarez hacía el siguiente balance de su administración en materia habitacional:

"Iniciamos las reformas al artículo 123 constitucional y a la ley Federal del Trabajo, que culminaron con la crea---

ción del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de --- los Trabajadores, el INFONAVIT...

El INFONAVIT afilia a cuatro millones de trabajadores - de 232 mil empresas, y al término de la presente administración habrá asignado 135 mil créditos, concluido 110 mil viviendas y programado otras 120 mil en 121 localidades del -- país.

Se reestructuró el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y se establecieron otros organismos como el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda para los -- Miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada."⁽¹³⁹⁾

En total se construyeron más de 300 mil unidades entre_ 1970 y 1976, más del doble de los 4 sexenios anteriores.

El siguiente cuadro muestra una serie de aspectos rele-- vantes en materia de vivienda de 1958 a 1976.

(139) Ibidem. Tomo 5. Volumen V, pág. 492.

| SEXENIO | PRESIDENTE | ASPECTO(S) |
|-----------|-------------------------|--|
| 1958-1964 | Adolfo López Mateos. | *Se crea el fondo de Operación y descuento bancario para la vivienda. *Se constituye un fideicomiso en el Banco de México para garantizar a la Banca Privada la recuperación de lo invertido en vivienda Popular. |
| 1964-1970 | Gustavo Díaz Ordaz. | *Inversión de más de 400 millones de pesos en construcción y mantenimiento de vivienda. |
| 1970-1976 | Luis Echeverría Álvarez | *Se transforma el Instituto Nacional para el desarrollo de la comunidad Rural y de la vivienda Popular. *Se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. *Se otorgan créditos preferenciales para la adquisición de la vivienda de los trabajadores. |

4.8 José López Portillo y Pacheco. (1976-1982)

Siempre se interesó por la carrera política, es por esto que no es de extrañar que fuera autor de varias obras jurídicas. Se graduó como abogado en la UNAM. Actuó varios años como profesor en la misma institución.

El 1^o de enero de 1977 puso en vigor 4 leyes para reordenar el funcionamiento del Gobierno Federal; La Ley Orgánica - de la Administración Pública Federal; la del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la ley General de la Deuda Pública. Al 31 de diciembre de ese mismo año, la deuda pública --- ascendía a veinte mil millones de dólares. Promovió la que se designó 'Alianza para la Producción', con base en la cual suscribió el gobierno convenios con numerosas empresas privadas_ y mixtas. Correspondió al Gobierno de López Portillo reestablecer las relaciones diplomáticas con España. El canje de notas protocolarias para llevar a cabo esto tuvo lugar en marzo de 1977. En (septiembre) de 1979 se promulgó la Ley de Amnistía gracias a la cual se reintegraron a la sociedad 1,570 ciudadanos que habían delinquido por motivaciones políticas. Entre 1977 y 1982 se dió asilo a 22.960 nacionales de otros países. En 1979 propuso ante la Asamblea General del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el plan mundial de energéticos. El presidente, frente a la situación en que se encontraba el país en 1977, trazó una estrategia en tres bianualidades: recuperación, que ocurrió antes, y consolidación y crecimiento acelerado, que se falsearon. En el campo de las relaciones internacionales, sobre sale la llamada Reunión Norte--Sur, convocada por México, que tuvo lugar los días 22 y 23 de (octubre) de 1981 en Cancún, Quintana Roo. A fines de 1982 la

deuda (pública) externa ascendía a cerca de 78,000 millones - de dólares." (140)

En materia educativa, por primera vez en la historia de México, todos los niños del país tuvieron lugar asegurado dentro de las escuelas primarias federales. Además el 90% de los egresados de éstas lograron un lugar en las escuelas secundarias públicas. Por otro lado, se redujo significativamente el índice de analfabetismo, gracias a la labor desarrollada por el Instituto Nacional de Educación de los Adultos. Cabe aclarar cómo José López Portillo en su VI Informe de Gobierno no da cifras más concretas sobre los logros de su administración en materia educativa.

En el rubro de educación tecnológica, los diversos centros de estudios tecnológicos pasaron durante el sexenio 1976 a 1982 de 14 a 220 planteles y sus alumnos de 10 mil a 120 -- mil personas. Finalmente, para la superación profesional de los maestros se creó, en la administración de José López Portillo, la Universidad Pedagógica Nacional, con lo cual se beneficiaría directamente a ciento cuatro mil profesores.

En 1976 solamente el 60% de los mexicanos contaban con -

(140) Diccionario Porrúa. Op. cit. tomo G-O. pág. 1702.

servicios médicos. En 1982 el porcentaje se elevó para alcanzar el 85% de la población nacional. Sobre la política de salubridad pública, José López Portillo señalaba lo siguiente - en su VI Informe de Gobierno:

"Se han mejorado las condiciones de vida de grandes núcleos de nuestra población, al desarraigar padecimientos, atacar a fondo el problema de la desnutrición y establecer sistemas de medicina preventiva que, por supuesto, incluye el mejoramiento ambiental" (141)

Una de las estrategias para mejorar la salubridad pública fue la puesta marcha del Sistema Nacional de Vacunación -- a partir de 1979. Sus resultados concretos hasta 1982 eran -- los siguientes: 5 millones de constancias de registro y más -- de 14 millones de cupones de vacunación. Entre 1976 y 1982 se aplicaron casi 105 millones de dosis de vacunas.

En materia habitacional, en el sexenio lopezportillista se construyeron 807 mil viviendas por parte de instituciones públicas como el INFONAVIT y el FOVISSSTE (fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), pero además, se fomentó la auto

(141) LÓPEZ PORTILLO, José. VI Informe de Gobierno. Talleres Gráficos de la Nación. México 1982. pág. 15.

construcción de viviendas como nunca antes se había hecho, para lo cual, se establecieron programas de abasto de materiales de construcción a precios accesibles, así como dar apoyo técnico para la mejor edificación de viviendas populares. Sin embargo, el mismo José López Portillo reconoció la falta de solución al problema nacional de la habitación, a pesar de los esfuerzos estatales para ofrecer más y mejores casas para los mexicanos.

4.9 Miguel de la Madrid Hurtado. (1982-1988).

Licenciado en Derecho, Presidente de la República.

"Cursó la Carrera de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México; obtuvo la maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard. Impartió la cátedra de Derecho Constitucional en la UNAM de 1950 a 1968. Impartió conferencias y cursillos en la facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en el Colegio Nacional de Economistas y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ha ocupado los siguientes puestos: Subdirector General de Crédito de la Secretaría de Hacienda, Subdirector de PEMEX, Subsecretario de Hacienda y Secretario de Programación y Presupuesto de 1979 a 1981, año en que fue postulado candidato a la Presidencia de la Repúbli

ca por el Partido Revolucionario Institucional.

También es autor de las siguientes obras: Estudios de Derecho Constitucional, El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Los grandes retos de la Ciudad de México y Elementos de Derecho Constitucional. Como Presidente de la República hizo frente a numerosos y graves problemas, entre los que se destacaron la deuda externa, la Crisis Económica y los Sismos de 1985, le dio un gran impulso a su gobierno creando nuevas Secretarías y legislando sobre reordenación económica; tal fue el impulso que se logró reducir el gasto público y bajar la inflación." (142)

Promovió y logró el ingreso de México al GATT, logró también la firma del Pacto de Solidaridad Económica entre el Presidente de la República y el sector patronal, los obreros y campesinos; promovió varias reformas fiscales.

Al ser propuesto para la presidencia de la república, su

(142) Diccionario Porrúa. Op. Cit. pág. 1731.

candidatura es apoyada además por el Partido Popular Socialista y por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, obteniendo así, el triunfo y tomando posesión de su cargo en ---- 1982.

Siendo ya Presidente de la República, como ya se ha marcado, pone en marcha un programa de reordenación económica, - para hacer frente a una profunda crisis económica y financiera. "Bajo su administración se crean las Secretarías de la Contraloría General de la Federación; de Desarrollo Urbano y Ecología; de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la general de Protección y Vialidad del Distrito Federal, así como un -- programa nacional de Descentralización Administrativa." (143)

En 1986 se solicita el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), para lo cual se modifica el marco legal interno en aras de cumplir los requisitos exigidos por ese organismo multilateral.

Por otra parte, se crean nuevas leyes, como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y, también, la Ley sobre la Justicia en materia de Faltas a la Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

(143) PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano. F.C.E México 1984. pág. 227.

En el ámbito de la economía nacional, se efectúan varias negociaciones con la comunidad financiera internacional, a -- fin de ajustar el pago de la deuda externa, capital e intere-- ses, a la capacidad del país y no según las exigencias de los bancos comerciales internacionales. Los avances en esta mate-- ria permitirían nuevos acuerdos sobre la deuda pública exter-- na mexicana en los albores de la década de los 90's.

En política exterior, se conforma el Grupo Contadora, -- con el fin de encontrar soluciones negociadas a los diversos_ conflictos centroamericanos, cerrándole el paso así a la in-- tervención militar directa de los Estados Unidos. Junto a Mé-- xico estuvieron las repúblicas de Colombia, Panamá y Venezue-- la.

En materia educativa, la administración de Miguel de la_ Madrid Hurtado se propuso llevar a cabo una 'Revolución Educa_ tiva'. Su primera acción consistió en dar el nivel de Licen-- ciatura para los maestros de nivel preescolar y primaria. La primera generación de profesores, con dicho grado académico, - empezó a dar clases en sus respectivas escuelas en el ciclo - escolar 1988-1989. Para ello se propuso revisar permanentemen_ te los planes y programas de estudio en los distintos niveles educativos, con el fin de ampliar la cobertura y mejorar la - calidad de los servicios educativos en todos niveles.

Dentro del rubro de la alfabetización, el índice de alfabetismo bajó de 14.3% en 1982 a 6.1% en 1987. Dentro del rubro de los libros de texto gratuitos distribuidos por la Secretaría de Educación Pública, su volumen llegó a casi 500 millones de ejemplares. Además, en 1988 se inició el programa de libros de texto para secundaria, los cuales pueden ser consultados por los interesados en las bibliotecas públicas del país. Estas últimas también recibieron una especial atención durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Así, en 1982 habían 351 bibliotecas y en 1988 más de 2,500 unidades.

Un aspecto notable de la política educativa de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado fue el hecho de haberse elevado la matrícula de la educación preescolar, cuyo incremento anual promedio, durante el sexenio de 1982-1988, fue de 9,2%. Por su parte, la educación primaria siguió atendiendo al 100% de su demanda efectiva. La educación secundaria pública atendió virtualmente al total de su demanda en los medio urbanos, mas no así en las zonas rurales. En la educación media se fomentaron los centros de estudio medios superiores con carácter terminal para capacitar a los jóvenes con interés o necesidad de integrarse pronto al mercado de trabajo. Finalmente, la educación superior durante el régimen de Miguel de la Madrid tuvo un incremento promedio anual de 3.4% según se establece en el texto de su VI Informe de Gobierno -

del 12 de septiembre de 1988.

En materia de salud, asistencia y seguridad social, el aspecto más trascendental del sexenio 1982-1988 fue el de elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos a la protección de la salud. Para hacer efectivo tal derecho, el gobierno de Miguel de la Madrid estableció un sistema Nacional de Salud, conformado con todas las instituciones Públicas en la materia. Como resultado de la anterior medida, el 94% de la población tubo acceso a servicios permanentes de atención a la salud, con lo cual la población sin atención médica bajo de 14 a 5.1 millones hasta 1988.

Por su parte, la población derechohabiente del IMSS creció a una tasa anual del 5%, incorporándose nuevos grupos a su protección, como los estudiantes de educación media superior y superior. A raíz de los sismos de 1985, se reconstruyó el Centro Médico Nacional y se decidió construir 9 centros médicos regionales más de los ya existentes. Finalmente, el ISSSTE se reestructuró legal, administrativa y financieramente, con lo cual logró aumentar su población derechohabiente en un 40% entre 1982 y 1988.

En materia habitacional, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se expidió la Ley Federal de Vivienda, así como

diversas modificaciones y adiciones al Código Civil y otras legislaciones en materia de arrendamiento de habitaciones, -- aparecidas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1985. De esta manera, los resultados concretos de la política habitacional del sexenio 1982-1988 señalan la construcción de 1.5 millones de viviendas, es decir, 30% más de lo hecho con recursos públicos entre 1925 y 1982, a pesar de la destrucción o daños a la vivienda ocurrida tras los sismos de 1985.

Con el fin de convertir las casas en alquiler en vivienda en propiedad se instituyó el Programa Casa Propia, el cual ayudó a 8 mil familias hasta septiembre de 1988.

4.10 Carlos Salinas de Gortari. (1988-1994).

Diferencia de sus recientes antecesores en el poder, no estudio la carrera de Derecho, sino la Licenciatura en Economía, en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM.

"En 1987 es nominado candidato a la presidencia de la República por el PRI, asumiendo la presidencia tras ganar las elecciones en 1988."⁽¹⁴⁴⁾

(144) Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano. Op.cit. pág.355.

Es el Plan Nacional de Desarrollo un mecanismo por el cual, Salinas de Gortari, busca ampliar la vida democrática del país, así como una recuperación económica mediante la estabilidad de los precios sobre los productos básicos. Este plan (desarrollado para que surta efecto en el quinquenio de 1989 a 1994) tiene como principal objetivo el mejoramiento productivo del nivel de vida de los mexicanos.

Así mismo, mediante el Plan Nacional de Desarrollo, se busca modernizar la política internacional de México, sosteniéndose en la autodeterminación de los pueblos y basado en la solución pacífica de las controversias que existan entre los países. Mediante este plan, se busca, a la vez, una mayor cooperación internacional encaminada al desarrollo de los países del urbe. El plan también prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social y asume, entre sus más altas prioridades, la protección y restauración del medio ambiente, la calidad de vida de los mexicanos y el respeto de las libertades de los mismos.

Para Carlos Salinas de Gortari la educación es una condición imprescindible de la modernización económica, social y política puesta en marcha desde el día de su toma de posesión por lo cual le ha dado un carácter de alta prioridad para su gobierno. En efecto, durante su administración se ha estable-

cido un programa de modernización educativa a fin de ofrecer una escuela primaria útil y de calidad. Para la escuela secundaria se dió redefinición de su pedagogía; para la educación media superior se promueve su vinculación directa con las necesidades sociales de los mexicanos y, para la educación superior, se hacen cambios para tener nuevos esquemas operacionales e instrumentos de financiamiento, de acuerdo a los lineamientos fundamentales del citado programa de modernización educativa.

Para la "administración de Carlos Salinas de Gortari es de enorme importancia la investigación científica y el desarrollo de tecnología propia. Por ese motivo, se está dando apoyo con recursos financieros y se impulsan proyectos estratégicos en esta materia, mediante la creación del Consejo Consultivo de Ciencias."⁽¹⁴⁵⁾

En materia de salud, las instituciones del Sistema Nacional de Salud tuvieron como objetivos a corto plazo la elevación de la calidad de sus servicios, ampliando igualmente la cobertura y acceso de los mexicanos a los mismos. Para las clínicas y hospitales del sector salud se aceleró la entrega de equipos e instrumentos médicos y de medicamentos, median-

(145) SALINAS DE GORTARI, Carlos. I Informe de Gobierno. Periódico El Nacional, 2/XI/89. Suplemento Especial, pág. 17

te la implantación del procedimiento de Licitación Pública -- para medicinas y material de curación, a partir del gobierno_ de Salinas de Gortari, con lo cual, además de ganarse en rapi_ dez, se tuvo considerables ahorros, al estar concursando dife_ rentes proveedores de medicamentos y material de curación, -- dentro de las respectivas licitaciones públicas.

Por su parte, el IMSS amplía la cobertura y calidad de - sus servicios. En su primer informe presidencial, Salinas de_ Gortari señaló cómo los derechohabientes del Seguro Social su_ maron la cantidad de 36 millones de personas, hasta el 12 de_ noviembre de 1989, nueva fecha asignada por la Constitución - para la presentación de los Informes de Gobierno. Además, -- con recursos federales se logró dar atención médica a 10 mi-- llones de personas habitantes de zonas rurales.

En materia habitacional, durante los primeros 11 meses - de gobierno de Salinas de Gortari se hizo una inversión de 5 - billones de pesos; los programas de crédito del INFONAVIT, -- FOVISSSTE, el Fondo para la Habitación Popular y el Fondo pa- ra la Vivienda dieron más de 200 mil créditos para vivienda. Con el fin de simplificar los trámites en la adquisición de - viviendas, se ampliaron las facultades del Notariado Público. Además, se abrió el programa de crédito a la palabra, para -- proporcionar fondos para la autoconstrucción.

El siguiente cuadro muestra una serie de aspectos importantes en materia de Salud exclusivamente, llevados a cabo durante los últimos cuatro períodos presidenciales.

| SEXENIO | GOBERNANTE | ASPECTOS |
|--------------------------|---------------------------------|---|
| 1970- 1976 | Luis Echeverría Álvarez | 1972.- Se ponen en marcha las campañas de planificación familiar y paternidad responsable. 1973.- Se elabora un Plan Nacional de Salud. |
| 1976-1982 | José López Portillo. | 1976.-Aumenta el porcentaje de la población atendida por los servicios médicos públicos. 1979.-Se pone en marcha el sistema Nacional de Vacunación. |
| 1982-1988 | Miguel de la Madrid Hurtado. | De 1982 a 1988 Se consiguió elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos a la protección de la salud, estableciéndose también un Sistema Nacional de Salud. |
| 1988- hasta la fecha. | Carlos Salinas de Gortari. | Desde 1988 se amplía la cobertura de los Servicios del Sistema Nacional de Salud. También se hace entrega de equipos e instrumentos médicos y de medicamentos a las clínicas y hospitales del Sector Salud. |

4.10.1 La Educación.

El artículo 3º de la Constitución, sustento filosófico de la

educación, define y precisa los valores y aspiraciones de los mexicanos por una sociedad más justa y democrática. La norma constitucional confiere al Estado la conducción de la tarea educativa; establece que la educación ha de tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia; señala que la educación será nacional en cuanto a que atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa y aseguramiento de nuestra independencia política y económica, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

Son muchos los logros alcanzados en materia educativa en más de seis décadas; a ellos han contribuido generaciones de maestros.

Sin embargo, junto con los avances, y como producto del desenvolvimiento del sector, de la inercia de diversos problemas ancestrales, de las transformaciones sociales y de la revolución contemporánea del conocimiento, se han generado nuevas necesidades y se han asentado los factores que impactan negativamente en la permanencia y rendimiento escolar de muchos educandos y en la calidad de los servicios educativos. Por ello, se impulsará vigorosamente un proceso de transforma

ción educativa, condición indispensable para la modernización del país.

Este proceso de modernización implica el replanteamiento de los elementos integrales del actual estado de los servicios, a partir de la redefinición de algunos de ellos y la incorporación de otros, en la búsqueda concentrada de alternativas educativas para el futuro. En consecuencia, es necesario reflexionar sobre los contenidos y métodos educativos, la organización del sistema mismo y las formas de participación de la sociedad en sus tareas.

Por ello, la modernización de la educación no sólo comprenderá las transformaciones necesarias para responder a las condiciones cambiantes del país, sino también, las indispensables para que la educación se oriente hacia el logro de los objetivos relevantes de los diversos grupos de población que la demandan, contribuyendo así al proceso para su desarrollo y bienestar.

La justicia social obliga a actuar acertadamente para reducir las disparidades de atención entre regiones y grupos sociales. Hoy es preciso garantizar el acceso a la educación primaria de toda la población demandante, asegurando su permanencia, disminuyendo ineficiencia e injusticias y procurando superar la escolaridad promedio de la población. Este proceso

implica proporcionar atención prioritaria a la población rural, a la indígena y a la que habita en las zonas marginadas del país.

Mejorar la calidad de educación y de sus servicios de apoyo es imperativo para fortalecer la soberanía, para el perfeccionamiento de la democracia y para la modernización del país. La modernización de la educación requiere mejorar la calidad en todo el sistema educativo, tanto el escolarizado, que abarca desde el nivel preescolar hasta el posgrado, pasando por la educación técnica y universitaria, como el extraescolar, que comprende los sistemas abiertos, la educación y capacitación de adultos y la educación especial.

El énfasis del esfuerzo se concentrará en la educación básica, que agrupa a la mayor parte de la población atendida. La modernización deberá avanzar a partir de un concepto de educación básica que supere los traslapes y vacíos que hay entre los actuales niveles de preescolar, primaria y secundaria, debidos a su origen histórico independiente. Conjuntamente, se fortalecerá la investigación científica y tecnológica y el enriquecimiento de las actividades culturales, deportivas y recreativas en las escuelas. Lo anterior es consecuente con los reclamos de hoy y las necesidades del futuro.

Para alcanzar los propósitos de la política educativa, la participación de los maestros será fundamental. De ahí la importancia de implantar mejores opciones para la formación y el desarrollo de los docentes. La sociedad, por su parte, debe revalorar la tarea educativa. El estado continuará promoviendo, gradualmente, el esquema de remuneraciones adecuadas a la importancia de la función docente, que permita el mejoramiento en las condiciones de vida del magisterio.

Mejorar la calidad de la educación media superior y superior y ampliar su oferta, frente a una demanda creciente, son tareas urgentes, a las que se destinará un esfuerzo especial. Fomentar la educación técnica, en todos sus niveles, reviste particular importancia para disminuir el rezago tecnológico que nos separa de los países avanzados. Vincular la educación tecnológica con los requerimientos del aparato productivo del país, será una estrategia fundamental del programa educativo. En cuanto a la capacidad para el trabajo, se propiciará una mayor integración escuela-empresa para promover el entrenamiento en el trabajo.

Modernizar supone, de igual manera, ofrecer opciones más adecuadas de educación extraescolar a la población adulta, especialmente a través de sistemas abiertos de educación básica y de capacitación para, y en el trabajo, buscando con ello, abatir el rezago educativo y, desde luego, abatir el --

analfabetismo. Deben combatirse, así mismo, las causas que inciden desfavorablemente en la reprobación y deserción escolares, que se traducen en baja eficiencia terminal de los diferentes niveles educativos y en desperdicio de los recursos -- que la sociedad destina a la educación.

Motivado por diversas causas y justificaciones, el sistema educativo creció de manera centralizada, hoy es preciso - descentralizar para innovar y mejorar los servicios. Por ello, es indispensable impulsar las potencialidades y la creativi--dad existentes en todas las regiones del país; así, deben --- acercarse las facultades para decidir, planear, administrar y operar los servicios. Por tanto, descentralizar, de acuerdo - con las características de cada entidad, será una prioridad - del programa de modernización educativa, sin menoscabo de mantener la unidad necesaria del sistema educativo nacional.

La educación moderna debe responder a las demandas de -- la sociedad, contribuir a los propósitos del desarrollo nacio--nal y propiciar una mayor participación social y de los dis--tintos niveles de gobierno en el compromiso de contribuir, - con su potencial y sus recursos, a la consecución de las me--tas de la educación nacional.

En concordancia con lo expuesto, la modernización se --

propone los siguientes objetivos que orientarán la política educativa durante el período 1989-1994:

- Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;
- Elevar la escolaridad de la población;
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

La Estrategia estará orientada por los tres criterios siguientes:

- a) Consolidar los servicios que han mostrado efectividad;
- b) Reorientar aquello cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales;

- c) Implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial.

Las principales acciones que habrán de realizarse para mejorar la calidad del sistema educativo son: promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema; depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales y apoyos didácticos, con base en la modernización tecnológica y educativa; vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria; vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior conforme a las exigencias de la modernización del país; mejorar los procesos de formación y de actualización de maestros; establecer la carrera magisterial; fortalecer la infraestructura física del sector; y enriquecer y diversificar la obra editorial educativa y cultural, principalmente la destinada a niños y jóvenes.

Para elevar el promedio de escolaridad nacional será necesario diversificar y mejorar las opciones educativas; ampliar la cobertura de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, y promover la igualdad de oportunidades para ingresar y concluir estudios de cualquier nivel; abatir la

reprobación y deserción escolar, especialmente en primaria; - impulsar las modalidades de educación extraescolar; combatir el retraso escolar, el rezago educativo; y fortalecer el uso de los medios de comunicación social, así como de la informática, con fines educativos.

Para descentralizar la educación y redistribuir la función educativa será necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio, así como sus funciones de elevación, revalidación y reconocimiento de estudios. Es necesario adecuar la estructura del sector a los requerimientos de la modernización, simplificando la gestión administrativa y fortaleciendo los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Para fortalecer la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la tarea educativa, se requieren canales y procedimientos que integren y normen las acciones de las asociaciones de padres de familia y de los comités municipales de educación; fomenten la solidaridad social y coadyuven a revalorizar la tarea educativa. De modo particular se impulsarán formas alternativas y complementarias de financiamiento social del quehacer educativo.

4.10.2 La Salud.

Entendida en un sentido amplio, la salud no es sólo la ausencia de enfermedad sino un estado completo de bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo. La salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones económicas, sociales y culturales y es, con ellas, un componente sinérgico del bienestar social. Así, la salud es un elemento imprescindible del desarrollo y, en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad social, es un decreto esencial de todos.

La salud no resulta meramente del solo progreso económico y social; requiere de acciones específicas para prevenir o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente.

La asistencia y la seguridad social complementan a la salud, haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social en esta materia. La asistencia social persigue incorporar a los individuos que lo requiere, a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores

en estado de abandono y, en general, desamparados y minusválidos. La seguridad social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros; y garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

En los últimos años, no obstante las severas restricciones de recursos que ha enfrentado el país, se han conseguido avances en materia de salud; los principales indicadores muestran un mejoramiento de las condiciones generales del bienestar del país. La mayoría de los mexicanos tiene acceso a establecimientos permanentes de servicios de salud, y se ha logrado una fase de crecimiento regulado de la población. Sin embargo, en las zonas marginadas, urbanas y rurales, aún no se alcanza la cobertura total de los servicios de salud ni la calidad deseable, y subsisten, en general, limitaciones en el suministro de medicamentos, materiales de curación, equipos e instrumental médico, así como escasez de medios para su mantenimiento.

A pesar del acelerado proceso de urbanización del país, persiste una marcada dispersión de asentamientos de población en el área rural, lo cual torna muy difícil la atención de la salud y asistencia a cada uno de ellos.

El objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunas, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios.

Las estrategias generales que regirán las acciones del sector son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud.

Elevación de la calidad en los servicios de salud.

La calidad en la prestación de los servicios médicos será motivo de atención permanente en todas las etapas del proceso, que va desde la búsqueda de asistencia médica hasta la solución del problema motivo de la consulta.

La ampliación de la cobertura y del acceso a las instalaciones médicas será impulsada a través de mayores inversiones y de la eficaz operación de sistemas expeditos de refe-

rencia y contrarreferencia. La prontitud y buen trato en la prestación de servicios será acompañada por acciones que aumente la productividad mediante la ampliación de turnos y actitudes apropiadas en el personal. La efectividad y la eficiencia de las acciones médicas serán mejoradas a través de educación médica continua, el establecimiento de comités para la promoción de la calidad asistencial, y la permanente evaluación de la operación del sistema de atención al público -- usuario.

Atender las desigualdades sociales.

Se concederá prioridad especial a la atención de las zonas marginadas, urbanas y rurales, con énfasis en la atención primaria a la salud, en estas áreas se hará fundamentalmente -- mediante personal técnico o auxiliar capacitado para este pro pósito. De fundamental importancia será vincular los esfuer-- zos de salud y asistencia a los medios más desprotegidos con_ las acciones integrales en materia de alimentación, educación y saneamiento ambiental (esta es una de las actividades que im pulsará el Programa Nacional de Solidaridad en la lucha con-- tra la pobreza extrema.

Modernizar el sistema de salud.

Promover activamente la salud como uno de los bienes más

preciados del individuo y la comunidad es uno de los propósitos fundamentales del sector. Se impulsará vigorosamente en la sociedad una cultura de la prevención y el autocuidado de la salud individual, familiar y colectiva; esto se hará a través de la educación para la salud y del desarrollo de acciones de fomento y protección, donde colaboren las empresas y los organismos empleadores, los centros de educación, los distintos niveles de gobierno y las asociaciones sociales, profesionales y cívicas que comparten responsabilidades o interés en la protección de la salud.

En la prevención y protección se dará especial énfasis a la prevención de enfermedades, consolidando los avances obtenidos en los programas existentes, principalmente de vacunación; el fortalecimiento de las acciones de prevención y control de enfermedades infecciosas y parasitarias, así como de las crónicas degenerativas. Según objeto de atención prioritaria, las acciones son dirigidas a incrementar la sobrevivencia y a proteger la salud reproductiva. Por otra parte, se impulsará la prevención de lesiones por accidentes. La salud en el Trabajo y la salud mental serán objeto de programas prioritarios. Así mismo se fortalecerán las acciones para la protección del medio ambiente y el saneamiento básico, con el fin de disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas. Se promoverán prácticas higiénicas para el manejo de desechos y

para evitar la contaminación del ambiente y de los alimentos. Se reforzarán las campañas contra las adicciones y la farmacodependencia.

En la modernización de la salud, junto con la prevención y la protección se hace necesario el mejoramiento de la efectividad de las acciones curativas. La capacidad de servicio a nivel nacional, pública y privada, es más considerable. Se -- buscará impulsar la más alta eficiencia en la prestación de - servicios médicos, principalmente en las unidades ambulato--- rias, clínicas y hospitalarias, buscando el más alto aprove-- chamiento de los recursos disponibles, tanto de infraestructura como de personal y administrativos. Se dará prioridad a la rehabilitación y el aprovechamiento cabal de la capacidad instalada más que a la construcción de nuevas unidades.

Para mejorar la atención de los problemas de salud, es - necesario conocerlos mejor. Se fortalecerán los sistemas de - vigilancia epidemiológica y nutricional, así como el acopio y análisis de material estadístico a nivel nacional, estatal y _ local. Un sistema Nacional de Información en la Salud permitirá conocer mejor las distintas necesidades de la población en este campo y evaluar la eficacia de las acciones sanitarias y de intervención médica. De gran importancia será impulsar - la investigación biomédica y el desarrollo tecnológico para -

aprovechar sus logros en beneficio de la salud.

En la presente administración se espera interrumpir la transmisión autóctona de la poliomeilitis, la lepra y la oncocercosis. El sector salud ha desempeñado una función primordial en asegurar la disponibilidad de insumos y de personal, y ha coadyuvado a la educación necesaria en materia de planificación familiar. Se impulsará decididamente esta función -- del sector, buscando que en el medio rural esta política se vea acompañada de otros componentes de la provisión de servicios básicos asistenciales y de la información y educación -- que sobre el tema se llevan a esa área.

Descentralizar y mejorar la coordinación de los servicios de salud.

Para cumplir con las políticas nacionales de salud y asegurar el desarrollo de los programas de mediano plazo, se reforzará la coordinación funcional del Sistema Nacional de Salud, se adecuadará el marco jurídico de la salud a las condiciones actuales, y se establecerán mecanismos de planeación y coordinación con el fin de evitar duplicidad y desperdicios de recursos. Se consolidará el Sistema Nacional de Información sobre Infraestructura, programas, productividad, control e impacto de los servicios de Salud.

Se continuará con la política de descentralización de -- los servicios de salud consolidando lo logrado. Se fortalecerán los sistemas locales de salud, buscando aumentar su capacidad de gestión y de toma de decisiones. Se establecerán convenios y mecanismos para superar los problemas relacionados -- con la capacitación y el desarrollo del personal, con el suministro de insumos básicos, la conservación y mantenimiento de las instalaciones y el apoyo logístico, a fin de lograr la utilización óptima de los recursos que se destinan a la pro--tección de la salud.

La modernización sanitaria y la simplificación adminis--trativa serán orientaciones esenciales de todos los programas de salud, en especial los de regulación sanitaria, para asegurar su eficacia, su valor preventivo y asegurar la calidad sa--nitaria de los productos y servicios que se brindan a la so--ciedad. Se fortalecerán los mecanismos para la coordinación --intersectorial que aseguren la corresponsabilidad de los sec--tores involucrados en el cuidado de la salud.

4.10.3 La Vivienda.

Existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda_ de digna y adecuada. La construcción de vivienda, además de -

responder a una de las más sentidas demandas de la sociedad, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo, en concordancia con los criterios de la política regional. El esfuerzo en este sentido deberá ser enorme para corresponder a la magnitud del reto.

La generación de vivienda habrá de llevarse a cabo con la participación de la sociedad en su conjunto, a efecto de imprimir eficacia a los programas habitacionales de atención a los grupos de menores ingresos. Se buscará crear nuevas y mejores condiciones para la construcción, que permitan una mayor participación de la sociedad, mediante una intensa concertación con los sectores social y privado.

Bajo esta perspectiva, la política de vivienda del país se encauzará a lograr los siguientes objetivos:

- * Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;

- * Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y

- * Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Se consolidará el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales; se alentará una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles; se fomentará la descentralización de las decisiones en materia habitacional; y se avanzará en la modernización de los organismos de vivienda.

En materia de financiamiento para los demandantes de ingresos medios se darán facilidades mediante plazos y condiciones de pago apropiadas a su capacidad, a través de un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes, que dan lugar a pagos proporcionales al salario. Estos esquemas tienen la virtud de hacer el crédito a la vivienda más accesible que las fórmulas tradicionales, reduciendo la necesidad del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos.

Existen demandantes potenciales de vivienda que, teniendo ingresos suficientes para cubrir los pagos de principal e

intereses de los créditos, no pueden hacer frente a los fuertes pagos iniciales, como el enganche, la escrituración y los derechos. Se promoverán acciones para dar facilidades y, en su caso, abatir el costo de estas erogaciones. Una de las formas será la institución de mecanismos de ahorro vinculados al costo de la vivienda; otra, la creación de instrumentos de captación de largo plazo, como el bono bancario para la vivienda. Estos instrumentos podrán asegurar un rendimiento real y servir para el financiamiento de créditos, con plazos extendidos como los que quiere el financiamiento de la vivienda.

Mediante el impulso a la densificación urbana, y al mejoramiento y rehabilitación de la vivienda, se estará en condiciones de utilizar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes. Para ello, se promoverá la utilización de predios baldíos intraurbanos, se fomentará la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades, se ampliarán los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivienda e introducción de servicios básicos, y se reforzarán las líneas de crédito individual destinadas a estos fines.

Mediante un mayor apoyo a la autoconstrucción, se estimulará el aprovechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad; en cuanto a ahorro y trabajo, pa

ra la solución al problema habitacional. Para tal fin, se establecerán líneas de crédito a la palabra, que consistirán en financiamientos individuales de monto reducido y carácter resolvable, destinados a la adquisición de insumos básicos, y se promoverá el establecimiento de centros de venta en fraccionamientos populares.

Se impulsará la construcción de vivienda para arrendamiento. Para ello, se mantendrán los programas oficiales de financiamiento para este fin; se promoverá, en concertación con los sectores sociales y privado, la revisión del marco jurídico que influye en la construcción de vivienda para arrendamiento; se fomentará la participación de recursos del sector privado en la construcción de vivienda de interés social y de nivel medio, así como de vivienda para renta; se operarán programas para la adquisición de edificios de viviendas, muchas de ellas con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en propietarios; y se promoverá la actualización de los códigos y procedimientos civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor intervenga en la solución de los problemas inquilinarios.

Se intensificará también la regulación de la tenencia del suelo, articulándola con la dotación de servicios básicos a través de programas de mejoramiento urbano integrado; se im-

pulsará la formación de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano; y se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones de expropiaciones ejidales.

Para el fomento de la vivienda en el campo, se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural; se impulsarán los programas de vivienda transitoria para los jornaleros -- agrícolas temporales; se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de materiales, y se apoyará a la población de las zonas rurales marginadas. En el impulso a la vivienda rural, así como en el medio urbano marginado, las acciones se llevarán a cabo en concordancia, donde competa, con las políticas de erradicación de la pobreza extrema que promueva el Programa Nacional de Solidaridad.

Se contribuirá a reducir el costo de la construcción con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de materiales. En este sentido, se continuará la concertación con las cámaras y asociaciones de industriales para la obtención de precios preferenciales a favor de los programas institucionales de vivienda; y se ampliara la cobertura de los sistemas de información de precios de materiales para construcción.

Con el establecimiento y desarrollo de normas y tecnología constructiva se enfrentará el reto de la vivienda sin de mérito de las condiciones mínimas de calidad. Para ello, se f omentará la actualización de los reglamentos estatales de construcción y el establecimiento de normas y especificaciones técnicas; se impulsará la generación de proyectos normalizados de vivienda con base en componentes capaces de ser industrializados; se promoverá el uso de ecotécnicas en los programas de vivienda; y se utilizarán los lineamientos normativos pertinentes en los estudios de impacto ambiental.

Una profunda simplificación administrativa de las gestiones de la construcción facilitará abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda. A este respecto, se continuará con la instalación y operación de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda; se concertará con los gobiernos estatales la desconcentración de las facultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda; se impulsará la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas; y se fomentará ante los gobiernos locales la revisión de sus legislaciones en materia de condominios para su actualización y homogeneización.

Se apoyará la investigación y capacitación en materia -- de vivienda, aprovechando la infraestructura de capacitación_ existente en materia de diseño, construcción, conservación y_ administración; se concertará con el sector privado, así como con organismos nacionales e internacionales, la obtención de_ apoyos para la investigación de vivienda; y se integrará un - programa de capacitación y apoyo a las organizaciones socia-- les.

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

1.- Definiremos a la Sociología, como el estudio de determinados fenómenos sociales, y las causas generales por las que estos ocurren. Desde el punto de vista científico, se ha dicho que la Sociología Política como ciencia del poder político es superior a la concepción que también se tiene de la Sociología Política como ciencia del estado, ya que toman en cuenta que la Sociología Política considera a la sociedad como la fuente de la creación, desarrollo y extinción de las instituciones políticas y de los hechos relacionados con el estado.

2.- Esencialmente, la Política es conocida como la lucha por el poder y su objeto el Estado, definiendo a éste como un orden Jurídico Globalizador que configura a la sociedad humana. Partiendo de esto, tendremos entonces que el poder y el Derecho serán los principales componentes para la creación del orden político.

3.- La Ciencia política se encarga del estudio de los fenómenos relacionados con el fundamento, organización, ejercicio, objetivos y dinámica del poder en la sociedad. De esta manera siendo el estado una forma típica de organización colectiva determinada, pero a fin de cuentas condicionada por un Poder

Político, concluimos que su objeto de estudio es la formación ejercicio y desarrollo del Poder Político.

4.- El Estado es la máxima concentración y centralización --- del poder Político conocida por toda la sociedad humana.

Sus elementos de formación son: Territorio, población, - capacidad para gobernar los aspectos relacionados con la sobe ranía, entendiéndose por ésta, el poder supremo directamente re lacionado con la concentración del poder político en el seno del estado. Definiremos aquí al poder en general, como la facultad de dar órdenes, dentro del orden interno de un Estado_ y, sociológicamente hablando, como la capacidad de un individuo o grupo de individuos para llevar a la práctica su voluntad.

5.-Por Gobierno se entiende la acción y el efecto de mandar - con autoridad, la capacidad de dirección mediante la cual se expresa el poder del Estado para desarrollar en cualquier caso y/o aspecto su orden jurídico. Analizando a fondo los as pectos del gobierno, llegamos al factor conocido como la Divi sión de Poderes, mediante el cual, el equilibrio de los poderes estatales que conforman al gobierno, se obtienen tras la divi sión de ciertas funciones entre los titulares diferentes_ consiguiendo un trabajo armónico y organizado.

6.- Cada uno de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y -- judicial) tiene una función específica, como son la de crear_ leyes el primero; servir como medio de ejecución de dichas le yes, el segundo y dirimir las controversias en aras de la paz el tercero.

Además, la relación entre estos poderes políticos se pue de dar también a través de sistemas especiales sin afectar en nada su organización, como es el caso de la relación que surge entre los poderes Ejecutivo y Judicial a través de los sis temas Parlamentario y Presidencial. Hay que destacar también_ que al ser depositado el poder Ejecutivo de nuestro país en - un solo individuo, este poder no puede ser divisible.

7.- El Presidente de la República tiene en sí las facultades_ administrativas más importantes que otorga el Estado. Así -- también los actos ilegales del presidente pueden impugnarse - ante la jurisdicción federal. Es así que el presidente de la_ República es el vértice de la transmisión de poderes. Es de- cir, su renovación sexenal permite la circulación de los --- miembros del grupo gobernante y también una serie de cambios_ para mantener estable y a perpetuidad el régimen político.

8.- El gobierno de Cárdenas, hizo uso de recursos estatales - en la construcción de una importante obra de infraestructura.

En materia educativa mejoró la formación cultural de la clase trabajadora, apoyó económicamente a la Universidad, respetando su autonomía, además de fundar el Instituto Politécnico Nacional. En cuestión de salud, intensificó las actividades de higienización y propaganda sanitaria, además de crear la secretaría de la Asistencia Pública. En materia de vivienda, consagra constitucionalmente el derecho a gozar de una vivienda higiénica para los trabajadores y, promovió programas de construcción de vivienda.

9.- La administración de Ávila Camacho establece el sistema de Seguridad Social, planteando desde el sexenio anterior, -- creando la Ley del seguro Social, surge también la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En cuestión educativa, establece una campaña para combatir el analfabetismo, además de profundizar las actividades encaminadas a la educación y capacitación de los mexicanos. Sustituye además la educación socialista por una más acorde a la ideología de la Unidad Nacional. - En materia habitacional, se establecieron diversos programas habitacionales, decretándose también la prohibición de aumentar los alquileres de los inmuebles del Distrito Federal.

10.- Durante el sexenio de 1946 a 1952, siendo presidente Miguel Alemán Valdés, se aumenta la cobertura de servicios del

Instituto Mexicano del Seguro Social, en zonas donde aún no lo había,, poniendo también en funcionamiento el Hospital La Raza. En materia de educación se aumentan los servicios educativos primarios y se comienza la construcción de las Ciudades Universitarias y Politécnicas, estableciéndose también varios institutos Tecnológicos en diversos lugares del país. En materia habitacional se construyen 14,548 viviendas con fondos públicos, comenzando también la era de los multifamiliares y -- unidades habitacionales en México.

11.- A lo largo del sexenio de Adolfo Ruíz Cortines, se establecen en materia de salud el régimen de seguridad social para los trabajadores del campo, el régimen especial para los trabajadores del campo de Baja California, Sonora y Sinaloa, además de que se establecen las normas para el otorgamiento de las pensiones de cesantía por edad avanzada. Para entonces el Seguro Social daba ya servicios a toda la República. En cuestión de educación, se asigna un notable presupuesto a ésta. En materia habitacional, se promueven varias leyes, naciendo también el Instituto Nacional de la Vivienda.

12.- La administración del sexenio presidencial de Adolfo López Mateos, se caracterizó por ampliar el Seguro Social hacia los trabajadores, creando nuevos reglamentos del Seguro Oblí

gatorio. Se crea el Instituto Nacional de Protección a la -- Infancia y el Instituto de Seguridad y servicios de los Trabajadores del estado. En cuestión educativa, aumentan las escuelas primarias y se crea la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, entrando también en funcionamiento los museos de Antropología e Historia y el de Arte Moderno, en Chapultepec, además del museo del Virreynato de Tepoztlán. En materia de Vivienda, nace el Fondo de Operación y Descuento Bancarío para la Vivienda, constituyéndose además en el Banco de México, un fideicomiso para garantizar la recuperación de lo invertido en habitación popular.

13.- Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz aumentó la población asegurada por el Seguro Social, así como también la población beneficiada por el ISSSTE y se crea la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez. En materia educativa se muestra un constante aumento en lo que refiere al rubro educativo. Se abre el Museo de Culturas Populares y se entrega el Instituto Tecnológico de Oaxaca, además de que se gastan 11.9 millones de pesos en educación.

En materia de Vivienda se invirtió un considerable capital en construcción de viviendas y en el mantenimiento de las mismas.

14.- A lo largo del sexenio 1970-1976, durante la administración del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, se promulga la nueva Ley del Seguro Social, aumentando el número de derechohabientes. En cuestión de salud, se inician las campañas de Planificación Familiar y de Paternidad responsable, elaborando también un Plan Nacional de Salud. En materia educativa se crea la Nueva Ley Federal de Educación y nace además, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, creándose también el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Colegio de Bachilleres y promulgándose una Ley Nacional para la Educación de los Adultos.

15.- Durante el sexenio de José López Portillo, todos los niños tuvieron un lugar asegurado dentro de las escuelas primarias federales, también se crea la Universidad Pedagógica Nacional. La población atendida por los servicios médicos públicos aumentó en porcentaje, también se puso en marcha el Sistema de Vacunación. En materia habitacional se construyen viviendas por medio del INPONAVIT, fomentándose la autoconstrucción de viviendas.

16.- La administración del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, pone en marcha la Revolución Educativa, a través de la cual se llevaron a cabo diferentes pasos en materia de educación. Por otra parte, el derecho de los mexicanos a la salud

se elevó a rango constitucional, creándose también el sistema Nacional de Salud, teniendo la población con atención médica un aumento considerable. En materia de vivienda, se promulga la Ley Federal de Vivienda y se modifican varias disposiciones legales en materia de arrendamiento de viviendas.

17.- Durante el presente sexenio (1988-1994), la administración nacional está a cargo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Durante lo que va de su régimen, se ha creado el Consejo consultivo de Ciencia, en cuestión educativa y está en marcha una nueva Reforma Educativa que cambiará por completo los objetivos tradicionales de la Educación, volviendo de ésta un proceso cargado de creatividad, ciencia y desarrollo constante. En materia de Salud se implantó el procedimiento de la Licitación pública para medicina y material de curación.

En lo que toca a materia habitacional se invirtió cierta cantidad durante los primeros 11 meses de gobierno, otorgándose a través del FOVI, FONHAPO, INFONAVIT y FOVISSSTE, proporcionando además fondos dedicados a la autoconstrucción de vivienda a través del programa Crédito a la Palabra.

BIBLIOGRAFÍA

a) Obras de Consulta General.

Diccionario Porrúa de Historia Biográfica y Geográfica de México. 5a. edic. Corregida y aumentada. 3 Tomos. Edit. Porrúa, S.A., México 1986.

Enciclopedia de México. 1a. ed. Editora e Impresora de México, S.A., 12 Tomos. México 1977.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México, 1984.

b) Libros.

Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. 1a. ed. Edit. Harla, S.A., México 1973.

Arcken Ospina, Valentín Van. Compendio de Sociología General. Divulgaciones de la Universidad Pedagógica de Colombia. Edit. Empresa Nacional de Publicaciones. Bogotá, Colombia 1956.

Arnáiz Amigo, Aurora. Estructura del Estado. 1a. ed. Edit. Miguel Angel Porrúa. México 1979.

Burdeau, Georges. Método de la Ciencia Política. 1a. ed. Edit. de Palma. Buenos Aires 1964.

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 1a. ed. Edit. Porrúa. México. 1985.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. 1a. ed. Edit. UNAM. México 1980.

Carré de Malberg, R. Teoría General del Estado. 1a. ed. Edit.-Fondo de Cultura Económica. México 1948.

Colmenares, Ismael el allia. Cien años de Lucha de Clases en México. 2 Tomos. 2a. ed. Edit. Quinto Sol. México 1986.

De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. 1a. ed. Edit. UNAM. México 1975.

Duverger, Maurice. Sociología Política. 1a. ed. Edit. Ariel - México 1968.

Fichter, Joseph H. Sociología. 10a. ed. Edit. Herder. España 1975.

Flores Gómez, Fernando y Carbajal Moreno, Gustavo. Manual de Derecho Constitucional. 1a. ed. Edit. Porrúa. México 1976.

Friedrich, F.C. El Hombre y el Gobierno. 1a. ed. Edit. Tecnos. Madrid 1969.

Galindo Camacho, Miguel. Teoría del Estado. 1a. ed. Edit. --- Mexicanos Unidos. México 1969.

González Uribe, Héctor. Teoría Política. 3a. ed. Edit. Lozada Buenos Aires 1976.

Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Político y Constitucional. 1a. ed. Edit. Reus. Madrid 1927.

Heller, Hermann. Teoría del Estado. 1a. ed. Editores Mexicanos Unidos. México 1963.

Heller, Hermann. Teoría del Estado. 1a. ed. Edit. Fondo de -- Cultura Económica. México 1963.

Izaga, P. Luis. Elementos de Derecho Político. 2 Tomos 2a. - ed. Edit. Uriel. Barcelona 1952.

Jellinek, G. Teoría General del Estado. 2a. ed. Edit. Continental, México 1958.

Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Edit. UNAM. México, 1979.

Linares Quintana, V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino Comparado. 1a. ed. Edit. Alfa. Buenos Aires 1956.

Locke John. Ensayos sobre el Gobierno Civil. 1a. ed. Edit. - Fondo de Cultura Económica. México s/n fecha.

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. 1a. ed. Edit. Ariel Barcelona 1964.

López Portillo y Pacheco, José. Génesis y Teoría General del Estado Mexicano. Cole. Textos Universitarios. Edit. UNAM. -- México 1975.

Llorens Borrás, A. José. La Estructura del Estado. Edit. Urgel. Barcelona 1958.

Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. 1a. ed. Edit. UNAM. México 1975.

Morris, Ginsberg. Manual de Sociología. 2a. ed. Edit. Lozada Buenos Aires. s/f.

Martínez de la Sierra, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 1a. ed. Edit. Porrúa. México 1973.

Mendieta y Nuñez, Lucio. Breve Historia y Definición de la -- Sociología y la Investigación Social. 2a. ed. Edit. Porrúa. México 1977.

Montesquieu, Charles. El Espíritu de las Leyes. 1a. ed. Garnier Hnos. París s/f.

Nodarse, José J. Elementos de Sociología. 21a. ed. Edit. Minerva. México 1982.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. 20a. ed. Edit. Porrúa. México 1988.

Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político. 5a. ed. Edit. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid 1935.

Prelot, Marcel. La Ciencia Política. Edit. Universitaria de Buenos Aires. Argentina 1964.

Sabine, H. George. Historia de la Teología Política. 2a. ed. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1984.

Sánchez Agesta, Luis. Lecciones de Derecho Político. 5a. ed. Edit. Pareto. Granada 1954.

Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. 1a. ed. Edit. Nacional. México 1961.

Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales. 16 Tomos. 1a. ed. México 1976.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 5a. ed. Edit. Porrúa. México 1980.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 22a. ed. Edit. Porrúa. México 1987.

Verdu, Pablo Lucas. Principios de la Ciencia Política. 2a. ed. Edit. Tecnos. Madrid 1969.

c) Hemerográficas.

Hardy, Marcos Armando. La Teoría del Ejecutivo Fuerte y la -- Constitución Mexicana de 1824. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México. Año VIII. núm. 28. 1962

López Portillo y Pacheco, José. VI Informe de Gobierno. Talleres Gráficos de la Nación. México 1987.

Salinas de Gortari, Carlos. I Informe de Gobierno. Talleres - Gráficos de la Nación. México 1982.

d) Legislación

Cámara de Diputados. Crónicas de la Constitución Federal de -- 1824. 1a. ed. Comisión para la Celebración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado. México 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 89a. ed. Edit. Porrúa. México 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 16a. ed. -- Edit. Porrúa. México 1986.