

PARTE PRIMERA

ESTADO Y PODER

Se refiere la primera parte de esta obra al estudio del poder, especialmente del poder público, o sea, del poder del Estado, a sus caracteres esenciales, a sus elementos, a sus peculiaridades y a las formas de obtener su depósito, así como a las formas de concentración y separación de poderes, a la luz de la cratología, porque ésta propicia el adecuado diseño de los diques, cauces y límites del poder político, así como de la disociación de sus funciones y de los órganos en que éstas se depositan, a efecto de alcanzar su aprovechamiento ético y racional, en aras de un equilibrado beneficio del individuo y de la comunidad.

Asimismo, esta primera parte se ocupa del análisis de Estado: su aparición, su denominación, sus elementos, su concepto, su personalidad jurídica, sus diferentes formas, sus diversas labores y sus formas organizacionales.

También incluye la primera parte de este libro el examen del aparato gubernamental del Estado: sus tipos, sus formas, y el análisis de la estructura del gobierno mexicano.

Finalmente, en esta parte del libro se examina la subordinación del Poder Judicial a los poderes Ejecutivo y Legislativo, a cuyo efecto se analizan las formas de designar a los miembros de los máximos órganos jurisdiccionales, para luego proponer un procedimiento de designarlos que asegure su imparcialidad e independencia, y después ocuparse del surgimiento de los consejos de magistratura, y finalmente proponer la sustitución del Consejo de la Judicatura por una Comisión de Administración del Poder Judicial Federal integrada exclusivamente por funcionarios del mismo Poder.

CAPÍTULO PRIMERO

EL PODER BAJO LA LUPA

La terca realidad nos muestra al poder como una de las más grandes ambiciones del ser humano, aun cuando, en sí, no es ni bueno ni malo;³ por ello,

³ Guardini, Romano, *El poder*, trad. de Aída Aisenso, Buenos Aires, Ediciones Troquel, 1959, p. 17.

desde la antigüedad, es un tema que atrae la atención de filósofos, teólogos, políticos, sociólogos, juristas, psicólogos, antropólogos y estudiosos de otras disciplinas, que con distintos enfoques y diferentes herramientas metodológicas han tratado de adentrarse en sus laberintos, con el propósito de saber qué es, de dónde proviene, cuáles son sus fuentes, sus orígenes, sus antecedentes; cuántas clases de poder existen y cuáles son sus características.⁴

Hoy, como hace dos milenios y medio, cuando Platón realizó su frustráneo intento de resolverlo, el problema del poder se encuentra en estado de discusión, por cuya razón mantiene su innegable actualidad, según se evidencia en su abundante bibliografía.

I. LA ÍNDOLE DEL PODER

Los innumerables estudios realizados sobre el poder —que evidencian su carácter enigmático—⁵ lo han considerado como sustancia o como relación; la sustancia es el ente que existe en sí mismo; la relación es la conexión o correspondencia de una cosa con otra, y aplicada a la convivencia humana, por relación entendemos la manera de comportarse las personas entre sí.

Respecto de la naturaleza del poder, diré que se trata de la capacidad de hacer algo; por consiguiente, es una sustancia; pero obviamente no se agota en esa capacidad de cada cual para hacer determinadas cosas, porque más que ello implica la capacidad de imponer la propia voluntad para que otro las haga, basada en la posibilidad que se tenga de aplicar efectos benéficos o perjudiciales a la conducta de los demás; es decir, de castigar o recompensar el comportamiento ajeno; en consecuencia, el poder no se da sólo en el fuero interno de quien lo ejerce o de quien se somete a él, sino que se inscribe en la vida social; por ello, es dable decir que está inserto en la relación social, porque un poder que no trasciende al yo de su depositario, más que un poder inmanente es una aptitud intrascendente, puesto que sólo es la capacidad de hacer algo sin la intervención de los demás; tal es el caso de poder respirar, de poder dormir o de poder caminar.

Empero, el intrascendente poder inmanente se convertirá en trascendente si, y sólo si, se da en el contexto de una relación con destinatarios distintos al depositario y sometidos a su mandamiento, lo cual evidencia que no se trata sólo de una sustancia, sino también de una relación. Un poder

⁴ Para Bertrand Russell, el poder es la producción de los efectos deseados, *El poder. Un nuevo análisis social*, Barcelona, RBA Libros, 2010, p. 11.

⁵ Zagrebelsky, Gustavo, *Libres siervos. El gran inquisidor y el enigma del poder*, Madrid, Trotta, 2017, p. 9.

que manda sin encontrar cumplimiento no es en rigor un poder, sino apenas un frustrado propósito, que a lo sumo se resuelve en el aforismo colonial del siglo XVI de “obedézcase, pero no se cumpla”.

Desde mi punto de vista, entiendo al poder como una energía y, por ende, como un ente que existe en sí mismo; es decir, como una sustancia, mas considero que no puede emplearse sino en el marco de una relación; por ello, el poder, a mi juicio, viene a ser sustancia y relación al mismo tiempo; sustancia, por cuanto es una energía, en el sentido etimológico de esta palabra de origen griego —*en* = dentro, *ergon* = acción—, es un estar dentro de la acción, o si se prefiere, es un impulso, en el sentido psicológico de este vocablo, referido al aspecto energético de la motivación humana, que Elizabeth Duffy entiende como “energía potencialmente disponible para la conducta”.⁶

Sin embargo, el poder no es tan sólo una sustancia, un impulso, una mera energía como la electricidad, sino que requiere de un sujeto, de un objeto y de un fundamento; el sujeto es depositario del poder, el que manda; el objeto es el destinatario, el que obedece; el fundamento es la voluntad que se impone a otra; por ello, además de ser sustancia, el poder implica una relación entre quienes lo ejercen y los sometidos a él.

En cuanto sustancia, el poder es intangible, pues no se trata de un cuerpo sólido o líquido, o de un fluido, como la electricidad, sino de un impulso o energía, y como tal es acumulable; de manera que, así como se acopia el calor en un termo y se almacena la electricidad en una pila o en una batería, también se guarda el poder en un depósito, que será del Estado cuando del político se trate, de la Iglesia, cuando se refiera al religioso, y de la empresa o del capital, cuando verse sobre el económico.

A pesar de que sea un lugar común el referirse a que alguien tiene mucho o poco, el poder, a diferencia de otras energías, es inmensurable, puesto que no se puede medir en voltios, vatios, amperes o ciclos, como la electricidad, o en grados —centígrados, Celsius, Réaumur, Fahrenheit o Kelvin— o en calorías, como el calor, porque se trata de un impulso, de un instinto, proclividad o inclinación, ínsito al ser humano, inserto en lo más recóndito de su naturaleza, una libido: la *libido dominandi*, tan espontánea como el instinto de conservación o el de reproducción, en razón del cual, casi ineluctablemente, la sola convivencia de dos o más personas motiva, por lo menos en alguna de ellas, el deseo de imponer una conducta en la otra o en los demás, para determinados aspectos.⁷

⁶ Duffy, Elizabeth, *Activation and Behavior*, Nueva York, Wiley, 1962, p. 17.

⁷ Perpiña Rodríguez, Antonio, *Sociología general*, Madrid, CSIC, 1956, p. 265.

Mas, en múltiples ocasiones, el ser humano prefiere seguir los dictados de la voluntad ajena que a tratar de imponer en los demás la propia voluntad; así, podemos observar cómo, aun los depositarios del poder económico o del poder político, se someten a los dictados de la moda que impone el poder social, lo que nos lleva a pensar que el depositario de un tipo de poder es, simultáneamente, destinatario de otro; pero, inexorablemente, los depositarios de un poder específico —no importa cuál sea su tipo o naturaleza— son notoriamente menos que los destinatarios, es decir: inexorablemente son mucho menos los que mandan que los que obedecen.

En su calidad de sustancia, el poder se encuentra en la naturaleza humana, lo que origina una primera diferencia respecto de las demás energías, dado que precisamente es una de la familia de las libidos, dentro de las cuales podemos hacer una nueva diferenciación, ya que no se trata de un instinto cualquiera, sino que estamos frente a uno que se da en un plano de relación o convivencia de dos o más personas; mediante esta nueva diferencia específica la sustancia deviene relación, porque no se registra esta libido en el puro ámbito del yo, como en el caso del instinto de conservación, sino que requiere del contexto de una relación entre varios individuos para que pueda producirse, para que la voluntad de uno se imponga a la de otro u otros, respecto de la conducta que estos últimos deben observar.

En una aproximación a la definición del poder, diré que es la capacidad de un individuo o de un grupo, generada por su *libido dominandi*, de conferir efectos agradables o desagradables a la conducta de otro u otros individuos o grupos a fin de imponerles su voluntad, aun contra la de ellos mismos, para lograr determinado comportamiento individual o colectivo.

Conlleva la acción y efecto de imponer la voluntad de un individuo o de un grupo a la ajena la superación de dificultades de diversa índole y ubicación, pues en ocasiones están en el sujeto mismo —individuo o grupo— que aspira a imponer su voluntad, que consiste en apatía, indolencia, desánimo, miedo, temor, pereza, negligencia, molicie, desidia, flojera, o descuido, que se superan por medio del autocontrol; en otras ocasiones, las dificultades se encuentran en el medio ambiente: clima, condiciones geográficas y fuerzas naturales, que se salvan por medio de la técnica; en tanto que en otros casos, las dificultades se ubican en el contexto de la relación humana: divergencia y aun franca oposición en la voluntad concurrente, las que se vencen por medio del poder, ya sea el moral, el religioso, el cultural, el económico, el político u otros.

En cuanto a su depositario, el poder encuentra su género próximo en la libido, en el impulso en su connotación psicológica, en la energía en su sentido etimológico, en una capacidad individual para hacer algo, en tanto

que su diferencia específica estriba en que ese impulso, esa energía, esa libido que da esa capacidad, están referidos a obtener la obediencia de otro u otros, es decir, a imponer su voluntad en el contexto de una relación entre dos o más personas.

Aparece en la integración del poder, una libido que aspira a dominar, una voluntad impositiva movida por esa libido, una capacidad de conferir efectos agradables o desagradables a la conducta ajena para imponer esa voluntad y una voluntad que se traduce en un comportamiento obediente. Conviene recalcar, por lo que respecta al destinatario, que la oposición a observar el comportamiento que el poder impone, cuando se registra, se vence en razón de las consecuencias resultantes para él, las que puedan ser agradables, en caso de obediencia, o desagradables, si hay desobediencia; es decir, se estimula el acatamiento mediante mecanismos de premios y castigos, de recompensas y sanciones. Por ello, Quiterio Coronado entiende al poder “como la capacidad de dar premios y castigos”.⁸

La índole de los estímulos —positivos y negativos— es muy diversa, según la naturaleza o tipo de poder de que se trate, los cuales invariablemente conllevan consecuencias —agradables o desagradables— para sus destinatarios, según obedezcan o no sus dictados.

De igual modo, hago notar que la imposición de una voluntad a otra se propicia muchas veces no sólo por la *libido dominandi* del depositario del poder, apoyado por su capacidad de conferir efectos agradables o desagradables a la conducta ajena, sino por la carencia de iniciativa de los destinatarios, por su abulia, por su síndrome de masa inerte que requiere de una guía que los oriente acerca de lo que conviene hacer, de un jefe que les ordene cómo, cuándo y dónde actuar, que les evite tomar decisiones en aspectos importantes.

Consecuentemente, la *libido dominandi* y el síndrome de masa inerte fortalecen al binomio poder-obediencia y a la división de los seres humanos en gobernantes y gobernados, en elites y en masas, en los de arriba y los de abajo.

II. LA DEFINICIÓN DEL PODER

Muchas han sido las definiciones formuladas respecto del poder; entre ellas, nos llama la atención, por su realismo, la de Max Weber, para quien poder “significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una re-

⁸ Coronado, Quiterio, *Todo lo que usted quería saber sobre el poder*, Madrid, Ediciones Fondo Natural, 1987, p. 19.

lación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.⁹

Jurista, filósofo, economista y sociólogo, Max Weber fue ante todo un político, cuyo amplio herramental metodológico, producto de su formación multidisciplinaria, le permitió calar, con mayor profundidad que la absoluta mayoría de los destinatarios y de los propios depositarios del poder, en la entraña del mismo; el análisis weberiano conduce a pensar que la sociedad se apoya en relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, sin las cuales sobrevendría la anarquía o se accedería a la utopía, a la irrealidad, incompatible con la sociedad, a la que, desde hace más de siete siglos, Tomás de Aquino considerara como la unión de hombres para realizar algo en común.

Karl Loewenstein, más explícito que Weber, percibió que el poder se registra tanto en el ámbito del Estado, o sea, el político, como en los demás en que actúa el ser humano, y por ello afirmó: “Considerada como un todo la sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo”.¹⁰

Como expresé en página anterior, en mi opinión, *el poder es la capacidad de un sujeto de adecuar a los dictados de su voluntad, la conducta externa de otros individuos, con base en la posibilidad de aplicar, a esa conducta, efectos benéficos o perjudiciales, o sea de castigar o recompensar el comportamiento ajeno*, lo que permite distinguir diversos ámbitos del poder y, consecuentemente, diferentes clases de poder.

III. LA CLASIFICACIÓN DEL PODER

El poder, en el contexto de una relación, se ubica en diversos estadios de aplicación, en cada uno de los cuales tiene diferentes fundamentos y peculiaridades; por ello, podemos diferenciar el poder familiar, que se ejerce en la organización básica de convivencia humana, el social, basado en la costumbre y en la proclividad de la mayoría de la comunidad a la imitación; el económico, apoyado en la riqueza; el religioso, fundado en el dogma; el militar, basado en la fuerza; el mediático, cimentado en los medios de comunicación; y el político, sin duda el poder por antonomasia, cuyo fundamento es el derecho.

⁹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., trad. de José Medina Echavarría *et al.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 43.

¹⁰ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1976, p. 26.

1. *El poder familiar*

Estuvo revestido de un tremendo carácter despótico y absoluto el poder familiar en la antigüedad; el tiempo se ha encargado de disminuir el que tenía el padre sobre el hijo, el esposo sobre la mujer; en el derecho romano, el padre de familia venía a ser el propietario de ella y de su patrimonio, habida cuenta que la familia romana, más que en el matrimonio, se fundó en el poder; sin duda, terrible era el poder conferido al padre de familia por las Leyes de las Doce Tablas; por ejemplo, en la cuarta ley se confería al padre, derecho durante toda la vida de sus hijos para encerrarlos, azotarlos, tenerlos encadenados en los trabajos rústicos, venderlos o matarlos, aun cuando desempeñaran elevados cargos de la República.

En el derecho romano no hubo en el seno familiar otro poder que el del padre, dado que la madre, en razón de la cuasi patria potestad a que se encontraba sometida, por medio de la *manus*, guardaba una situación equiparable a la de sus hijos, lo que da idea de la magnitud e intensidad del poder marital que ejercía el jefe de familia sobre su esposa.

Al paso de los siglos, el poder del marido registró una disminución incesante, ya en las primeras décadas del siglo XX el modesto poder del marido descansaba en la idea de que, por ser el matrimonio una sociedad, requería someterse a un poder que condujera su actuación, poder que convenía ser ejercido por el marido, dada su tradicional superioridad sobre su mujer. A consecuencia de los embates de las corrientes feministas e igualitarias, para el último tercio de ese siglo, en la legislación de muchos países el poder marital se extinguió formalmente, subsistiendo apenas una mínima preeminencia del marido, conforme a la teoría conocida como “de la unidad de dirección”, según la cual la sociedad conyugal es una sociedad poliárquica, sometida al principio de igualdad de los cónyuges.

Hoy en día, el poder familiar se reduce fundamentalmente al que ejercen los padres sobre los hijos durante su minoría de edad, por medio de la patria potestad, y al que, en la práctica, ejerce frecuentemente el marido sobre la mujer, puesto que legalmente tienen una posición igualitaria.

2. *El poder social*

Dan sustento al poder social, el uso, la costumbre, la moda y el sentido de imitación de los miembros de la comunidad; su ideal está contenido en el decoro, la cortesía y la urbanidad, pero su realidad se refleja en los usos sociales, cuya infracción se sanciona con la censura, que va desde la crítica

moderada hasta la burla y la agresión. En opinión de Torcuato Fernández Miranda, todo individuo queda sometido al poder social expresado a través de “ideas, usos, costumbres, opiniones que forman el ambiente social de su contorno y que le exige un determinado comportamiento, impositivamente exigido desde la presión social difusa”.¹¹

Se considera a la comunidad como depositaria universal del poder social; empero, existen dentro de ella estatus determinados que representan depositarios individuales de éste, ya por imponer nuevos usos o modas, bien por vigilar la práctica de los existentes; así, podríamos citar dentro de ellos al hombre de ciencia, al escritor, al periodista, al artista y al deportista desatado.

Es dable entender por uso, una conducta probable, similar entre los miembros de un grupo humano determinado, cuya práctica reiterada se traduce en un arraigo duradero, que se llama costumbre, que no es sino un precepto sin garantía exterior de cumplimiento, el que se da de forma voluntaria, ya sea de manera irreflexiva, ya por comodidad. En este contexto, la moda es un uso apoyado en la novedad.

Contribuye el poder social a definir un pueblo a través del tiempo, por ayudar a darle una fisonomía y un temperamento propios; es decir, a conformar su idiosincrasia; podría decirse que el poder social consiste en la capacidad de la sociedad civil de modificar la conducta de sus integrantes, para que ésta se ajuste a los usos, modas y costumbres imperantes, los cuales se transforman conforme a necesidades nuevas y al dictado de quienes ocupan estatus determinados. Kenneth B. Clark concreta el concepto de poder social en “la fuerza o la energía necesarias para producir, sostener o impedir un cambio social, político o económico”.¹²

En los términos de la segunda de las llamadas leyes de la interacción del Estado y la sociedad, propuestas por Lorenz von Stein, los intereses predominantes en todo Estado tratan de tomar el poder político, y, de no lograrlo, intentan independizar el poder social; al analizar la ley, Diego Valadés identifica a los llamados *organismos no gubernamentales* como nuevos conductos de expresión del poder social, al señalar:

La experiencia ha demostrado que el poder social ahora incluso adquiere características expresas de *organismos no gubernamentales*, desde los que procura ejercer facultades típicamente gubernamentales. Una de esas pretensiones consiste

¹¹ Fernández Miranda, Torcuato, *Estado y Constitución*, Madrid, Espasa-Calpe, 1975, p. 55.

¹² Clark, Kenneth B., *El patetismo del poder*, trad. de José Ramón Pérez Lías, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 81.

en sustituir los instrumentos constitucionales de control sin, a su vez, ser objeto de controles públicos en los actos de naturaleza pública que practica.¹³

3. *El poder económico*

Constituye la riqueza el fundamento del poder económico, explicable como el dominio que una persona, un grupo de personas, un Estado o un bloque de Estados ejerce sobre los bienes y servicios de consumo y sobre los factores de producción y el comercio, gracias al monopolio, al monopsonio, al oligopolio, al oligopsonio o a la autoridad política.

Muchos son los ámbitos de aplicación del poder económico; en una economía de libre empresa se deposita en los empresarios, algunos de los cuales llegan a tener un poder desmesurado; en una economía centralizada, este poder se deposita en el Estado, en tanto que en una economía mixta se reparte entre los empresarios y el Estado.

Independientemente de quiénes sean sus depositarios internos específicos, el poder económico alude a la suma de los recursos naturales, recursos tecnológicos, recursos financieros, calidad y cantidad de recursos humanos, volumen de producción y de comercio.

Por medio del empleo del poder económico, los detentadores del mismo compran obediencia, a efecto de imponer su voluntad a quienes carecen de riqueza, tienen poca o desean tener más, logrando su obediencia mediante una remuneración no necesariamente justa; por ello, como apunta Joaquín Blanco Ande: “La creación de puestos de trabajo por parte del poder económico —o la inhibición— tiene tal resonancia sobre la política laboral y social de un Estado, que multitud de decisiones políticas del Poder Ejecutivo, se dictan teniendo en cuenta los intereses del poder económico”.¹⁴

4. *El poder religioso*

En el trasfondo de toda religión subyace la idea de uno o varios seres sobrenaturales relacionados con los seres humanos, idea sobre la que suele construirse una doctrina rígida derivada de un dogma, cuyos principios, indiscutibles, por ser revelación divina, norman la conducta de quienes la adoptan.

¹³ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 26.

¹⁴ Blanco Ande, Joaquín, *Teoría del poder*, Madrid, Ediciones Pirámide, 1977, p. 91.

Apoyadas en el dogma, las disposiciones del poder religioso se refieren no sólo a la conducta del ser humano en sus relaciones con sus semejantes, sino que también tienen vigencia en la relación con Dios y en el ámbito de su yo interno. Los ministros y jerarcas de los cultos respectivos son los depositarios del poder religioso; el cumplimiento o infracción de sus mandatos dará lugar a premio o castigo en una vida ultraterrena. El poder religioso fuerza y violenta el libre albedrío del individuo a él subordinado, cuya conducta se modifica para no hacerse acreedor al castigo sino al premio en la otra vida.

5. *El poder militar*

Para entender al poder militar se debe visualizar, por una parte, en el contexto de sus relaciones internacionales, como la capacidad de todo Estado para coaccionar a otros por medio de recursos militares, o también, la capacidad de evitar dicha coacción; por otra parte, el poder militar también se entiende como la defensa, a cargo del ejército, de los órganos, organismos e instituciones del Estado ante un movimiento subversivo interno.

En el Estado democrático de derecho, el poder militar debe quedar subordinado al poder civil. Pío Baroja, en su novela *El aprendiz de conspirador*, explica la relación que debe darse entre el poder civil y poder militar, al hacer decir a Juan de Aviraneta: “El poder civil debe estar siempre por encima del poder militar. El Ejército no debe ser más que el brazo de la nación, nunca la cabeza”.¹⁵

6. *El poder mediático*

Los medios de comunicación masiva, llamados *mass media* o simplemente *medios*, pueden ser entendidos como las diferentes maneras industrializadas de producir información y entretenimiento; se trata de canales de difusión que desempeñan simultáneamente el papel de medios de expresión; son, pues, los vehículos unidireccionales que llevan el mensaje de un emisor; es decir, de un individuo o un grupo de individuos, a un amplio universo receptor, a través de diversos medios, como carteles publicitarios, prensa, cine, radio, televisión y, recientemente, Internet y redes sociales, por citar los de mayor relevancia.

¹⁵ Baroja, Pío, *Aviraneta, o la vida de un conspirador*, 3a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1967, p. 89.

Los carteles y la prensa fueron las primeras manifestaciones de los *mass media*, cuyo empleo se hizo con el propósito de conformar —o al menos influir en la conformación de— la opinión pública, entendida ésta como opinión compartida por una amplia masa de individuos; así, la prensa emerge como un contrapeso del poder político, para luego adquirir tal fuerza, que le valió la denominación de “cuarto poder”, con lo que se le equiparó metafóricamente con el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Hoy en día se habla del poder *mediático* en referencia genérica al poder de los *mass media*; en opinión de Ikram Antaki:

Hoy, el poder que tienen los medios los somete a necesidades nuevas; han entrado en un tiempo en que ya no los protege el crimen de los demás. Como luchadores de las independencias nacionales, sufrieron, fueron perseguidos, encarcelados, se ganaron su libertad; luego, llegó la época en que se volvieron poder y éste se volvió *abuso de poder*.¹⁶

En aras de potenciar el poder mediático, es práctica común ejercerlo en un escenario virtual, en el que se monta una tramoya mediática, armada con datos de propaganda negra, o sea, de fácil percepción, pero no comprobables, difundidos a través de los medios de comunicación masiva, que luego se utilizan para tratar de cohonestar acciones injustificables.

El poder mediático suele ser una modalidad del poder económico, porque muchos magnates empresariales, entre sus múltiples negocios incluyen periódicos, revistas y cadenas de radio y televisión.

Descolló en el poder mediático el poder de la radio y, especialmente, el de la televisión, que en algunos países fue acaparado por unas cuantas familias que, además, pretenden apropiarse en definitiva de los canales y frecuencias —bienes de dominio público— cuyos plazos de concesión, sumados a sus refrendos, llegan ya, en algunos casos, a un siglo.

En el mundo de nuestros días han emergido en el ámbito del poder mediático el Internet y las redes sociales electrónicas, que en importancia empiezan a desplazar a la radio y la televisión.

7. *El poder político*

Estimo que el poder político es a la política lo que la energía es a la física, de ahí la constante preocupación de saber a quién se atribuye, y si tiene

¹⁶ Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2000, pp. 299 y 300.

o no un carácter ético y un ejercicio racional; de conocer cómo se alcanza cómo se conserva y cómo se ejerce; quiénes sus destinatarios y qué deberes y derechos impone y confiere a unos y a otros; en resumen: qué es el poder, de dónde viene y a dónde va; cuál es su origen y cuál es su destino, cómo se obtiene y cómo se pierde; dónde empieza y dónde termina; cuáles son sus principios y cuáles son sus fines.

Atribuido al Estado, el poder político no es otra cosa que el poder público, el poder del Estado, que en opinión de André Hauriou

...es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.¹⁷

Aun cuando diversos autores defienden el carácter ético y racional del poder político, un análisis objetivo pone de manifiesto que una cosa es el poder político y otra distinta lo que debe ser; dicho de otra manera: el ser del poder no coincide con su deber ser; la realidad lo muestra en ocasiones injusto, cruel, inhumano, ilegal, ilegítimo e ilegítimo; por tanto, carente de ética, inhumano.

En consecuencia, no se puede defender la racionalidad del ejercicio del poder político cuando se traduce en atrocidades terribles, como el genocidio perpetrado por la Alemania nazi en perjuicio del pueblo judío, o los holocaustos masivos de Hiroshima y Nagasaki, que denuncian en forma espeluznante la trágica irracionalidad del ejercicio del poder político por parte de Adolfo Hitler y de Harry Salomon Truman.

También es irracional el poder político en lo que atañe a los que están subordinados a él: “Basta una orden para que el alud tumultuoso de coches que en un gran país se deslizaban por la izquierda cambie y se deslice por la derecha. Basta una orden y un pueblo entero abandona los campos, los talleres, las oficinas e invade los cuarteles”.¹⁸

En este orden de ideas, Jacobo Necker, el célebre ministro de Luis XVI, sostenía hace más de doscientos años: “Tal subordinación debe llenar de extrañeza a los hombres que son capaces de reflexionar. Es un fenómeno

¹⁷ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 123 y 124.

¹⁸ Jouvenel, Bertrand de, *El poder*, 2a. ed., trad. de J. de Elgaburu, Madrid, Editora Nacional, 1974, p. 23.

singular, un hecho casi misterioso, el que la gran mayoría obedezca a una minoría”.¹⁹

Por lo demás, no faltan quienes proclaman la inexistencia del poder político; tal fue el caso del renombrado sofista Gorgias, contemporáneo de Protágoras y de Sócrates; en el diálogo que lleva el nombre del sofista, Platón recuerda las ideas del siciliano, resumidas en su obra nihilista denominada *Sobre la naturaleza o lo no existente*; en una paráfrasis del aspecto medular de las ideas de Gorgias, se diría que nada existe —ni el poder político—, si el poder político —o algo— existiera, no podríamos conocerlo y si lo conociéramos no podríamos comunicarlo.²⁰

El anarquismo —etimológicamente: sin autoridad o sin gobierno— moderno postula la desaparición del poder político al que consideran injustificable; los escritos de sus principales promotores doctrinarios sostienen que el hombre nace bueno, pero la autoridad, la religión, la educación y las costumbres lo pervierten; el hombre es un animal social con un innato sentido gregario, que lo conduce a cooperar con sus semejantes; así, la sociedad es natural, al contrario del Estado, que es artificial.

Conforme al punto de vista anarquista, el poder que ejerce la autoridad —ya se trate de un gobierno dictatorial o democrático, de un régimen capitalista o comunista— idiotiza al individuo; por ello el cambio trascendental y radical debe conducir a crear una masa de hombres literalmente libres que actúen sin un poder superior a ellos, llámese gobierno, ley o religión; en fin, como señalara Sebastián Faure en la *Encyclopedie anarchiste*: “La doctrina anárquica se resume en una sola palabra: libertad”.

El materialismo dialéctico de Federico Engels vaticina la desaparición del poder político, del Estado y, por ende, del derecho y de la burocracia, al asegurar que el Estado es un producto social nacido cuando la sociedad llega a cierto grado de desarrollo que le hace confesar encontrarse en una grave e irreversible contradicción consigo misma al estar dividida por los intereses antagónicos irreconciliables de las clases que la integran; para que no se exterminen a sí mismas y a la sociedad que integran, en luchas estériles, se precisa de un poder capaz de someter a toda la sociedad y encargarse de manejar el conflicto o mantenerlo dentro de un *statu quo*, “y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado”.²¹

¹⁹ Necker, Jacques, *Du pouvoir executif dans le grands Etats*, París, 1792, p. 20.

²⁰ Dilthey, Wilhelm, *Historia de la filosofía*, trad. de Eugenio Imaz, México, Fondo de Cultura Económica, 1967, p. 40.

²¹ Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos, 1977, pp. 195 y 196.

Pronostica Engels la desaparición del Estado, junto con la de su poder, su burocracia y sus clases sociales; por ello, la sociedad remitirá todo el obsoleto aparato estatal al sitio al que a partir de entonces le corresponderá: “al museo de las antigüedades, junto al torno de hilar y junto al hacha de bronce”.²²

A. Caracteres esenciales del poder político

Para existir, el poder político requiere, como condición *sine qua non*, de una obediencia correlativa; así, el poder político necesita de obediencia civil; de no darse ésta, estaremos frente a un poder ineficaz o, para decirlo con más exactitud, ante un poder impotente, lo cual, más que una aporía, resulta ser contrario y opuesto a la razón. Concluamos: sin obediencia no hay poder.

Entre los caracteres esenciales del poder político figuran la autoridad y la coacción; el primero es un elemento espiritual, pues se trata de la *auctoritas*, como la llamaban los romanos; la coacción, en cambio, es un elemento material. Acerca del primero de tales elementos esenciales, Maurice Hauriou explica: “La autoridad es una energía espiritual debida a una cierta calidad o valor de la voluntad y de la inteligencia y que permite a una élite política asumir la empresa del gobierno de un grupo, haciéndose obedecer por los demás hombres en nombre del orden”.²³

Como elemento material del poder, la coacción radica en las fuerzas armadas: ejército y corporaciones militares y policiales, que deben entrar en acción para hacer cumplir las órdenes de la autoridad cuando éstas no se obedezcan espontánea y voluntariamente. Como apunta Joaquín Blanco Ande, el poder “no se engarza con el adjetivo de político, en tanto que no se rodea de la cobertura del Estado. Mientras permanece extramuros de la máquina estatal, es un concepto aprisionado por esencia dentro del campo sociológico, y sale de esta parcela sólo cuando el Estado le coloca su manto protector”.²⁴

Más que en una fuerza material, el poder político, según Hans Kelsen, se apoya en una fuerza psicológica, dirigida a que determinados individuos (empleados públicos y ciudadanos comunes) actúen en cumplimiento de las

²² *Ibidem*, p. 200.

²³ Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, 2a. ed., trad. de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, s/f, p. 180.

²⁴ Blanco Ande, Joaquín, *Teoría del poder*, Madrid, Pirámide, 1977, p. 20.

normas jurídicas que no pertenecen al mundo de lo real, sino al mundo de lo ideal: se trata de idealidades, ideas normativas, entes irreales que los individuos se representan en sus mentes; al realizarse tales representaciones psicológicas, que sí pertenecen al mundo de lo real, se provocan ciertos estados de ánimo: de solidaridad, de temor, para no citar sino un par de ejemplos, que motivan conductas específicas, como la del empleado público que lleva a cabo los actos estatales previstos en el ordenamiento jurídico, o como la del ciudadano que obedece las normas jurídicas vigentes.

B. *Concepto de poder político*

El conjunto de estados de ánimo provocados por la representación mental de las normas jurídicas es lo que, según la tesis kelseniana, integra lo que se conoce como poder del Estado, que no viene a ser sino la fuerza psíquica que integran los diversos estados de ánimo que motivan conductas; dicha fuerza es generada por las representaciones mentales de los mandamientos u órdenes que dicta el depositario del poder público, que en el Estado de derecho se resumen en el ordenamiento jurídico.²⁵

Como quiera que sea, el ejercicio del poder político corresponde al Estado, y en opinión de Jorge Carpizo “El poder político es el poder del Estado, es la garantía para la convivencia ordenada, en paz y con seguridad, es el orden de la conducta eficaz y homogénea... La característica última del poder político es el monopolio legítimo de la coacción, la posibilidad del empleo legítimo de la fuerza física”.²⁶

En mi opinión personal, *el poder político consiste en la capacidad de sus depositarios —léase los gobernantes del Estado—, de imponer a la población estatal un comportamiento determinado, mediante el ejercicio de las funciones públicas, y respaldado, en última instancia, por la coacción.*

En el poder político podemos advertir que, como en los otros tipos de poder, son menos los que mandan que los que obedecen, o, dicho de otro modo: una reducida elite gobernante impone su voluntad al inmenso universo de los gobernados. La mayor legitimación del poder político se alcanza cuando la obediencia se logra de manera espontánea, sin coacción ni manipulación.

²⁵ Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 167.

²⁶ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales, op. cit.*, p. 334.

C. Elementos del poder político

De la definición del poder político podemos inferir como sus elementos principales: un ámbito de actuación, un depositario, un universo de destinatarios, una jurisdicción territorial, un comportamiento a imponer y una finalidad.

a. Un ámbito de actuación

El Estado es el ámbito de actuación del poder político, por ser el contexto del fenómeno estatal el estadio en el que se registra y se manifiesta exclusivamente, pues sólo el ente estatal puede emitir normas de conducta externa obligatorias y coercitivas, y únicamente él puede, asimismo, hacerlas cumplir coactivamente.

b. Un depositario de las funciones del poder público

Para su ejercicio, las funciones del poder público requieren de un depositario, o sea, de un conjunto de órganos y organismos de gobierno, que en la práctica lo son los titulares de los mismos, toda vez que éstos requieren de personas físicas para poder ejercer sus funciones. En la realidad, son los individuos, los gobernantes, quienes ejercen el poder político por ser sus verdaderos depositarios.

c. Un universo de destinatarios del poder político

Las funciones públicas se ejercen respecto de la población de cada Estado, cuyos integrantes conforman el universo de destinatarios del poder político, que por su gran número contrasta con el reducido grupo de sus depositarios o gobernantes. La secular división de la humanidad que distingue en el seno del Estado a los que mandan de los que obedecen, desprende a la elite de la masa, merced a un instinto peculiar de los integrantes de la primera y a una proclividad frecuente entre quienes componen la segunda, instinto que identificamos como *libido dominandi*, y proclividad a la que llamamos “síndrome de masa inerte”. En el argot político, a la elite se le conoce como la “clase gobernante” o “la clase política”, *therulling class*, como le llaman los anglosajones.

d. Un ámbito territorial

El poder político tiene un ámbito espacial exclusivo de vigencia, un territorio en el que impera con exclusión de cualquier otro poder político, por tratarse del elemento territorial del Estado respectivo.

e. Un comportamiento a imponer

El ejercicio del poder político impone a sus destinatarios una conducta determinada por órdenes o prohibiciones impartidas al través de actos realizados en ejercicio de las funciones públicas, entre las que destacan las legislativas, las administrativas y las jurisdiccionales; ese comportamiento habrá de exigirse, en caso necesario, por medio de la coacción, cuyo ejercicio es exclusivo del poder político.

f. Una finalidad

Todo poder político tiene un *telos*, en cuya virtud se trata de alcanzar los objetivos del Estado, que son determinados por sus depositarios en consonancia con los intereses de la parte dominante —no necesariamente la más numerosa— de la población estatal, que Ferdinand Lassalle identificara como los intereses de los factores reales del poder.

D. Peculiaridades del poder político

Sirven las características del poder estatal para distinguirlo de los otros tipos de poder, por ser único, inalienable, incompatible, soberano y coactivo.

a. Único

La teoría de la división de poderes, con el correr del tiempo, se transformó en teoría de la separación de funciones; así, la ciencia política contemporánea predica la unidad del poder político con pluralidad de funciones atribuidas a una diversidad de órganos y organismos.

Revelan las funciones del poder público, o sea, las funciones públicas, la actividad dominante del Estado, pues implican el ejercicio de la potestad, del imperio, de la soberanía y de la autoridad del Estado: hacer la ley,

aplicarla en caso de controversia y hacerla cumplir, son actividades identificadas como las funciones públicas de la primera generación: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa, atribuidas principalmente, mas no de manera exclusiva, al órgano Legislativo, al jurisdiccional y al Ejecutivo, respectivamente.

Es común confundir al poder con sus funciones y sus órganos u organismos, según hace notar Raymond Carré de Malberg: “Así por ejemplo, se emplea el término «poder ejecutivo», bien para designar a la función ejecutiva o bien para referirse al titular del órgano ejecutivo, en nuestro caso el presidente de la República. Es evidente, sin embargo, que el órgano ejecutivo y la función ejecutiva son dos cosas muy diferentes”.²⁷

Enfatiza Carré de Malberg, que el poder político o estatal es uno e indivisible, independientemente de la naturaleza de los actos por medio de los cuales se ejerza o se manifieste su función, toda vez que, como es fácilmente comprobable, dichos actos son de diversa índole; tendrán carácter legislativo los creadores de la norma general, abstracta e impersonal, que regula coercitivamente la conducta humana; estaremos frente a un acto de naturaleza jurisdiccional, cuando dirima una controversia entre dos o más partes, mediante un veredicto que interprete la norma coercitiva abstracta, general e impersonal, y serán de orden administrativo los que consistan en la aplicación concreta, individual, particular, de la norma coercitiva general, sin que se resuelva una controversia jurídica.

Johannes Messner coincide con Carré de Malberg, en que el Estado tiene un solo poder político, en la significación que implica un único poder supremo, lo que de ninguna manera quiere decir que en la práctica no pueda diversificarse en varias funciones atribuidas a diferentes órganos u organismos instrumentales.²⁸

Es práctica generalizada en los Estados de la comunidad internacional, encomendar el desempeño de tales funciones (legislativa, jurisdiccional y administrativa o ejecutiva) a sendos órganos, a los que les suelen dar su propio nombre; sin embargo, acontece que tales órganos no tienen en exclusiva la función epónima que los identifica ni se limitan únicamente al desempeño de ella; por ejemplo, los órganos legislativos suelen tener encomendadas, aparte de su función legislativa fundamental, funciones administrativas, como la aprobación del presupuesto, y funciones jurisdiccionales, como la

²⁷ Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

²⁸ Messner, Johannes. *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Madrid, Rialp, 1967, pp. 871-877.

relativa al juicio político en los casos de delitos oficiales en que incurran los altos funcionarios del gobierno.

b. Inalienable

Otra peculiaridad del poder político es su inalienabilidad, en razón de que el Estado no lo puede enajenar, palabra esta última que en un sentido jurídico lato significa ceder o transmitir a otro el dominio o propiedad de una cosa o algún otro derecho sobre ella; usada como pronominal, quiere decir desposeerse o privarse de algo, ceder, traspasar, transferir o transmitir.

La enajenación admite un sentido jurídico y un sentido político; conforme al primero de ellos, es un acto en virtud del cual una persona traspasa a otra el dominio o la propiedad de una cosa, o mediante el cual un derecho pasa del patrimonio de una persona al de otra, como resultado de una causa justa. Puede la enajenación ser a título gratuito u oneroso; en el primer caso se cuentan la donación, la dote, el mutuo sin interés y el legado; en el segundo se encuentran la compraventa, la permuta y la dación en pago. Dentro de las formas de enajenación quedan comprendidas también el establecimiento de servidumbre sobre un predio, la prenda, la hipoteca y la enfiteusis.

En cambio, conforme a su sentido político, la enajenación se interpretó como sinónimo de alienación, explicada por los filósofos contractualistas del siglo XVIII como la transmisión de una parte de la libertad individual en beneficio del poder del Estado.

Por ser el poder un atributo esencial del Estado, ya que sin él no puede subsistir, no lo puede ceder ni transferir, ni de ninguna manera enajenar, bajo la pena de desaparecer, aun cuando las personas físicas que son sus depositarias, por ser las responsables de los diversos órganos gubernamentales, transmitan, al término de su gestión, el ejercicio del poder a sus sucesores.

c. Incompartible

El ejercicio del poder político es monopolio del Estado, y lo ejerce por medio de los titulares de sus órganos y organismos de gobierno, sin compartirlo normalmente con ninguna otra institución, ni siquiera parcialmente, puesto que, como ya se dijo, es uno solo y, por tanto, indivisible.

Sin embargo, en nuestra era es notoria la proclividad de las Iglesias, de hacerse del poder político en una recreación del antiguo Estado teocrático, o cuando menos de compartirlo en mayor o menor medida con el gobierno.

Lo mismo puede decirse de las empresas trasnacionales que, no contentas con ser fuerzas de presión en los países donde actúan, tratan de obtener una porción del poder político para participar en la toma de decisiones gubernamentales. Cuando alguna de tales situaciones anormales se consuma en un Estado, sobreviene una crisis, al vulnerarse una peculiaridad fundamental del poder político.

d. Soberano

La soberanía del poder político predica que no hay ningún otro por encima de él y que todos los demás quedan en última instancia bajo su imperio. En 1576, Juan Bodino desarrolló su teoría de la soberanía, a través de las páginas de *Les six livres de la république*, entendiéndola como poder subjetivo supremo, “poder absoluto y perpetuo de la república”; por ello, está en lo justo Luis Sánchez Agesta cuando afirma: “El término soberanía se acuña desde su mismo nacimiento con esta significación de superioridad superlativa; su raíz etimológica alude a un poder que comparativamente se hace independiente de todos los poderes”.²⁹

En el contractualismo de Juan Jacobo Rousseau, el soberano es el pueblo. Posteriormente, la soberanía habrá de despojarse de todo carácter subjetivo, para convertirse en una peculiaridad del poder político, que puede entenderse —según queda dicho— como la capacidad de autodeterminarse y obligarse sin la aprobación de ningún otro poder, sin que por ello se entienda que tenga un carácter absoluto, puesto que, en lo interno, la soberanía del poder encuentra un límite en el ordenamiento jurídico, y en lo externo lo encuentra en los poderes soberanos de los demás Estados.

e. Coactivo

Los mandatos del poder político, en virtud de su coacción, serán cumplidos con el consentimiento o sin él —y aun contra la voluntad— de los sometidos a su imperio; ello gracias a su aptitud de obligar al acatamiento, mediante la coacción, entendiendo por tal la fuerza o violencia, física o moral, ejercida sobre una persona, con el fin de obligarla a que haga o deje de hacer algo, en contra de su voluntad, propósito o deseo. Esta peculiaridad asegura la eficacia del poder político, pues garantiza permanentemente la posibilidad de obtener una sumisión forzada, ante la falta de espontaneidad

²⁹ Sánchez Agesta, Luis, *Principios de teoría política*, Madrid, Editora Nacional, 1983, p. 246.

en el cumplimiento, violentando la voluntad del gobernado mediante una imposición coercitiva.³⁰

E. *Formas de obtener el depósito del poder político*

El carácter de depositario del poder político que permite a unos individuos, los que mandan, regir la conducta externa de otros, los que obedecen, admite diversas formas empleadas al través del tiempo y del espacio.

Toda organización política territorial reclama una dirección, una conducción, un mando, un poder, que, para ejercitarse requiere de un depositario, de un dirigente que coordine y conduzca la acción comunitaria; hablamos, pues, de un gobernante, carácter que, en los tiempos primitivos, asumía un individuo de manera espontánea, sin consulta ni sufragio de quienes se sometían, incluso inconscientemente, a su mando y dirección.

La relación de supra-subordinación entre quienes mandaban y quienes obedecían dio lugar, más tarde, a diversas formas de designación de los gobernantes, como la violencia, mediante la cual ejercía el poder el más fuerte; como la herencia, la que después de siglos de emplearse ha declinado considerablemente como resultado de los perseverantes embates de quienes pregonan la igualdad como cualidad connatural a la dignidad de los seres humanos, censuras que se resumen en la frase “Ningún hombre sale del vientre de su madre con una diadema en la cabeza o un cetro en la mano”, atribuida a William Rutherford.

Entendida como el método por el cual el gobernante en turno designa a su sucesor, la cooptación representa otra forma de designar a los gobernantes, a la que se suma la elección, sin duda la que guarda la mayor afinidad con la libertad e igualdad reclamadas por la dignidad humana; dicha forma inicialmente se atribuyó al azar y, posteriormente, cuando se comprobó que éste no siempre era aliado de la sindéresis, se resolvió recurrir al voto mayoritario de los gobernados, cuya coordinación fue pasando gradualmente a los partidos políticos.

A continuación, se analizan las diversas formas de designar a los depositarios del poder político.

a. Surgimiento espontáneo del depositario del poder

En los remotos tiempos de la horda y el clan, cuando el poder no se había institucionalizado, cuando aún no se había producido la escisión entre

³⁰ García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 1974, p. 74.

los que mandan y los que obedecen, surge de manera espontánea el depositario del poder, para acometer una determinada empresa en común; cumplida aquella empresa, concluye el depósito del poder, y no volverá a depositarse sino hasta cuando se acometa otra empresa comunitaria; entonces emergerá, de nuevo espontáneamente, el depositario del poder, quien podrá ser el mismo de la empresa anterior u otro distinto; porque en sus inicios, el depositario del poder ni se elige ni se escoge, sino que, como dijera Maurice Duverger: “aparece como un fenómeno tan natural como el agua, el fuego, el granizo y la lluvia en el universo físico”.³¹

b. Depositario del poder político por la fuerza

Desde los inicios del fenómeno estatal ocurrió con frecuencia que los más fuertes se erigían en depositarios del poder público, pues sin otra razón que su propia fuerza se autodesignaban gobernantes, aun contra la voluntad de la mayoría del pueblo gobernado, por lo que ejercen un poder ilegítimo. En esta manera de designar a los que mandan se inscribe lo mismo la conquista que la revolución, la usurpación y el golpe de Estado.

Esta arcaica forma de designar a los depositarios del poder político perdura hasta nuestros tiempos, como lo evidenció, por ejemplo, el caso de Augusto Pinochet en Chile.

c. Depositario del poder político por sorteo

En la antigua *polis* griega, caracterizada por su sistema de autogestión, se hizo necesaria, a raíz de su crecimiento, la designación de mandatarios para dar cumplimiento a decisiones de la asamblea ciudadana; tales mandatarios se convirtieron en depositarios del poder, y fueron designados, en los inicios de la representación política, por sorteo, realizado entre los miembros de la asamblea ciudadana; sin embargo, bien pronto se pudo comprobar que, con frecuencia, el azar no conlleva la capacidad, la probidad y la responsabilidad, lo que trajo como consecuencia que en ocasiones la designación del depositario del poder recayera en individuos torpes, ineptos, corruptos, ruines, irresponsables e incompetentes; se quitó por ello al azar la designación de los depositarios del poder, para atribuirla a la elección del voto mayoritario de la asamblea ciudadana.

³¹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., trad. de Isidro Molas *et al.*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 28.

d. Depositario del poder político por herencia

Es un hecho, comprobado por la historia, la frecuente tendencia de los depositarios del poder público, de asimilarlo al patrimonio familiar para legarlo o transmitirlo como cualquier otro bien patrimonial, por la vía sucesoria, a los descendientes o herederos. Así, vemos cómo la herencia fue consustancial a la monarquía, y durante muchos siglos reconocida como título suficiente de legitimidad, aun cuando en ocasiones se ha mezclado la herencia con la elección, dentro del esquema monárquico. Una muestra de la mezcla de la herencia y la elección —por parte del parlamento inglés— fue la designación de Enrique VII como monarca de Inglaterra.

En la actualidad, subsiste la herencia como forma de designar a los depositarios o titulares de la Corona en las monarquías constitucionales de Inglaterra, España, Japón, Holanda, Noruega y Dinamarca, entre otras, donde el rey es el jefe del Estado, pero no del gobierno.

Además, hay un resabio de la herencia, en la designación de los titulares del Poder Ejecutivo de diversos países de nuestro continente, incluido Estados Unidos, en los que los hijos de quienes fueron presidentes de la respectiva república, después de concluidos los gobiernos de sus padres, se han convertido en presidentes o intentan hacerlo.

e. Depositario del poder político por cooptación

Cuando menos tres acepciones tiene la voz española “cooptación”: en un sentido lato, se entiende por cooptación la incorporación al programa formulado por la dirigencia de una organización, de las ideas, iniciativas y propuestas de sus opositores internos, con la mira de debilitar su fuerza y minar su apoyo entre la base.

En un sentido restringido, se entiende por “cooptación” la designación de los nuevos miembros de un cuerpo colegiado por los integrantes en funciones; en otro sentido estricto, se tiene por “cooptación” la designación que realiza el gobernante en turno de quien ha de sucederlo, o el dirigente del partido en funciones de quien lo habrá de sustituir.

Como forma de designar a los depositarios del poder, la cooptación se puede dividir en dos clases: de derecho y de facto, según esté prevista por la ley o únicamente se produzca de hecho. Nerva, Trajano, Adriano, Antonino, Marco Aurelio, Vero y Cómodo, emperadores romanos conocidos como los Antoninos, fueron designados por cooptación de facto, disfrazada de procedimientos formales aparentes. El Gran Consejo del fascismo,

conforme a la Constitución italiana de Mussolini, debía designar, mediante cooptación *de jure*, al sucesor del *Duce*.

Se distingue la cooptación que se hace en vida del designante de la que surte efecto a su muerte, mediante testamento; así también, la cooptación directa de aquella en que se propone la designación a otro órgano, razón por lo que se le conoce como indirecta.

En coincidencia con Maurice Duverger, Germán Bidart Campos apunta que es práctica común la designación de los gobernantes aun en los Estados democráticos, dentro de un esquema mixto de cooptación y elección:

Aunque parezca un sistema superado, por lo menos tratándose de la cooptación jurídica e institucionalizada, funciona de hecho en la actualidad conectada con el régimen de partidos políticos. Si ello es más visible en las dictaduras monopartidistas, no deja de ocurrir en los Estados democráticos, donde disfrazada electoralmente, la designación del sucesor puede y suele ser comandada por el partido —sea por su jefe, sea colectivamente— a más que los dirigentes del partido gobernante son generalmente cooptados, la misma elección partidaria del candidato futuro muestra una mixtura de cooptación y elección, máxime cuando el candidato no es producto de una elección primaria abierta también a los no afiliados.³²

Acerca de este tema, conviene tener presente que el mundo político de nuestros días es un universo de sistemas políticos cuya vertebración se conforma a su vez al través de sistemas de partidos, que van desde el apartidismo —sistema que prohíbe la existencia de partidos políticos, por lo que éstos viven en la clandestinidad— hasta el pluripartidismo exagerado.

Salvo el caso del apartidismo, en los otros, los sistemas que propiamente son de partidos, la postulación de candidato del partido triunfante equivale a una cooptación, que se complementa con la correspondiente elección. Aun en el más democrático de los sistemas, la cooptación sigue siendo práctica ineluctable en mayor o menor medida.

Toda vez que el apartidismo es un sistema político incompatible con la democracia, porque en él no hay cabida oficial para partido político alguno, resulta imposible que se registre el binomio cooptación-elección, y el detentador del poder trata de serlo de por vida, a la manera de Antonio de Oliveira Salazar o de Francisco Franco Bahamonde; y de ser posible trata de usar la cooptación testamentaria, que en ocasiones podrá dar lugar al es-

³² Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, Sociedad Anónima Editorial, 1967, p. 72.

tablecimiento de una dinastía monárquica, como fueron los casos de Pipino *el Breve* y de Hugo Capeto.

Se inserta la cooptación en la médula de la teoría de las elites, porque según ella, en todo sistema político —incluidos los sistemas de partidos—, la designación de los depositarios o detentadores del poder es, cuando menos, propuesta —y en ocasiones resuelta— por la elite, y con alguna frecuencia, en última instancia es el depositario mismo del poder quien realmente designa a su sucesor, lo que suele acontecer aun en los sistemas democráticos, en los que el depósito del poder tiene una duración fija, porque el depositario en turno frecuentemente trata de designar —en un caso típico de cooptación— a su sucesor.

El politólogo canadiense León Dion describe con objetividad el esquema estadounidense de cooptación-elección, en los siguientes términos:

Pero será un error creer que son los mismos miembros o afiliados a los partidos quienes designan los candidatos... en varios Estados norteamericanos, ...los organizadores políticos filtran cuidadosamente de antemano a los hombres que desean presentarse como candidatos a la Cámara de Representantes o al Senado... En cuanto a los candidatos a la Presidencia, aunque ellos también hayan debido someterse a la prueba de las preelecciones, son elegidos en las convenciones nacionales en las que centenares de delegados elegidos o designados por sus Estados respectivos se dedican a transacciones... normalmente, los partidos han preparado de antemano el escenario de las “convenciones”, que frecuentemente supone una o varias votaciones entre distintos candidatos. Pero los afiliados, que no son tontos, se limitan a asistir al espectáculo, y a aplaudir más fuerte al candidato que saben apoya el partido. Es muy raro que se llegue a votar, ya que todos los que han presentado la candidatura renuncian generosamente, gesto que es apreciado en lo que vale por la asistencia, a favor del candidato y recitan una arenga, preparada de antemano, alabando los méritos de éste.³³

En Estados Unidos existe la posibilidad de cooptación de derecho para designar al presidente de ese país, sin que se requiera de la ratificación de la elección. En efecto, conforme a la disposición contenida en la sección 2 de la 25 enmienda constitucional, ratificada el 10 de febrero de 1967: “Siempre que esté vacante la Vicepresidencia, el presidente nombrará un vicepresidente, que asumirá el cargo cuando obtenga la confirmación correspondiente por voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso”.

³³ Dion, León, *Los grupos y el poder político en los Estados Unidos*, trad. de Ana Domenech, México, Grijalbo, 1967.

Habida cuenta que la sección 1 de la citada enmienda 25 dispone que “En caso de que el presidente sea removido del cargo o de que se produzca su fallecimiento o dimisión, el vicepresidente se convertirá en presidente”, y las secciones 3 y 4 de la misma enmienda contienen preceptos similares para que el vicepresidente se convierta en presidente interino, podemos afirmar que éste es un caso de cooptación franca, por la que el presidente de Estados Unidos designa a su sucesor, sin que medie elección ni participación del pueblo.

La primera persona que ha sido designada por cooptación para ocupar el cargo de presidente de Estados Unidos fue Gerald R. Ford, a quien, al renunciar el vicepresidente Spiro T. Agnew en 1973 a la vicepresidencia, el presidente Richard M. Nixon lo nombró vicepresidente, y al renunciar Nixon a la presidencia, Ford automáticamente se convirtió en presidente, y nombró vicepresidente a Nelson A. Rockefeller, para que por primera vez en los anales estadounidenses ocuparan la presidencia y la vicepresidencia de ese país dos personas designadas por sus respectivos antecesores, en una típica cooptación *de iure*, sin ninguna intervención del pueblo.

f. Depositario del poder público por elección

En sus inicios, la democracia sólo conoció la forma directa; su expresión era el autogobierno; la asamblea popular tenía a su cargo la toma de decisiones respecto de los asuntos concernientes a la cosa pública; en el ágora, la antigua Hélade; en los comicios, la antigua Roma, resolvían popularmente los asuntos tocantes a la comunidad; eran los ciudadanos congregados en asamblea pública quienes adoptaban las resoluciones de la colectividad en la democracia directa; dicho de otra manera: la ciudadanía, sin intermediación alguna ejercía por sí y ante sí las atribuciones de su soberanía.

La primitiva democracia, paradójicamente esclavista —se produjo en un régimen económico de esclavitud—, pronto se manifestó incapaz para el autogobierno; el crecimiento constante del número de asuntos a cargo de la asamblea popular obligó a ésta a aumentar la frecuencia y duración de sus reuniones; el incremento en las cargas del autogobierno condujo a la delegación del ejercicio de sus funciones, mediante la institución de la representatividad, primero en su forma más pura: por sorteo y, ante sus inconvenientes ya señalados, posteriormente se dejó a la voluntad de la mayoría ciudadana la facultad de elegir a quienes la habían de representar en el ejercicio de las funciones públicas inherentes a la actividad gubernamental.

La democracia representativa es comúnmente conocida como electoral, y está basada en el sufragio. Winston Churchill manifestó al respecto: “En el fondo de todos los elogios tributados a la democracia, se halla el ciudadano corriente que penetra al cuarto aislado, lápiz en mano, y traza una cruz sobre una papeleta; no hay retórica ni razonamiento sofisticado, capaces de restar importancia a esa actitud trascendental de la vida ciudadana”,³⁴

La elección puede ser por unanimidad o por mayoría; la primera es impensable en el caso de un cuerpo electoral numeroso, lo que propicia el esquema de elección por mayoría, en cuyo caso se discierne el cargo en disputa a favor del candidato que obtuvo la mayoría de votos en los comicios; esta mayoría reconoce dos variantes: la absoluta y la relativa. Se entiende por mayoría absoluta la que exige como mínimo para declarar triunfante a un candidato, la obtención de más de la mitad de los votos.

Como se ha reconocido la evidente dificultad para alcanzar este tipo de mayoría, cuando concursan más de dos candidatos, se ha recurrido al sistema de dos vueltas y al de mayoría relativa, los cuales se analizan en capítulo posterior.

IV. FORMAS DE CONCENTRACIÓN Y SEPARACIÓN DE PODERES

Se lastima a la libertad, a la justicia y a la dignidad humanas siempre que los poderes político, económico y religioso se concentran en unos mismos detentadores, por lo que conviene a los intereses del individuo, de la familia, de la sociedad civil, de la nación y del Estado, que ninguna de tales categorías o tipos de poder se deposite en un solo individuo o grupo, y mucho menos que varias de esas categorías, o todas, se encomienden a una misma persona o institución, para evitar que la voluntad de uno solo, o de unos cuantos, pueda llegar a cancelar el albedrío de los muchos; es decir, de los demás, no sólo en el ámbito político, sino simultáneamente en el económico, en el religioso, en el mediático y aun en el social.

Bajo distintas modalidades se llega a consumir la acumulación del poder político y del económico en un mismo depósito; destacan principalmente dos: una, por apoderarse los empresarios privados —dueños de la riqueza y del dinero— de la titularidad de los órganos de gobierno de un Estado; o, en una variante de esta forma, por convertirse en empresarios los gobernantes corruptos —depositarios del poder político—, enriquecidos mediante el indebido ejercicio de la función pública.

³⁴ Moya Palencia, Mario, *La reforma electoral*, México, Ediciones Plataforma, 1964, p. 115.

Otra variante de fusionar el depósito de los poderes político y económico consiste en transferir a mano pública la mayor y principal parte de la actividad económica de un Estado. De ambas formas sufre mengua la libertad individual de los más, o sea, de los gobernados, en beneficio de los menos, que son los gobernantes, porque al producirse la fusión de la dirigencia política con la dirigencia económica se forma una elite de índole económico-política, en cuyo favor se habrá de transferir una parte adicional de las libertades de los gobernados, porque a semejanza de la ley de la conservación de la materia, del padre de la química moderna, Antonio Lorenzo de Lavoisier: “nada se pierde, todo se transforma”, la parte que se disminuye de la libertad individual de los gobernados se transforma en poder adicional de los gobernantes.

La desaparición del feudalismo puso fin a la fragmentación del poder político mediante el incremento y fortalecimiento de las atribuciones del monarca, que se encarga de dismantelar los elementos económicos y políticos que estaban imbricados en el poder feudal, al cancelar la servidumbre y desamortizar la tierra; con ello, los antiguos siervos quedaron sometidos directamente al mandato real, y dispusieron inicialmente de libertades civiles y políticas considerables, al grado que algunos pocos lograron concentrar en sus manos la propiedad de la mayor parte de la tierra, de los medios de producción o del dinero, y redujeron a muchos a una servidumbre económica; no contentos con ello, esos pocos, en ocasiones trataron de hacerse del poder político para, detentando los dos, reducir al mínimo las libertades políticas y civiles de los destinatarios de ambos poderes.

También conduce a semejante acumulación de poder político y económico el método, característico de los regímenes socialistas, mediante el cual el Estado absorbe la mayor y principal parte de la actividad económica, con lo que la clase gobernante concentra en sus manos el poder político y el económico.

Igualmente, cuando los detentadores del poder político son los mismos del poder religioso, se atenta contra la libertad de conciencia, la libertad civil y la libertad política de los gobernados, lo que ocurre tanto en el Estado teocrático como en el estado confesional. La concentración de estos dos poderes queda implícitamente prohibida, dentro del cristianismo, en la frase evangélica que determina la separación de la Iglesia y el Estado, atribuida a Jesús de Nazareth: “Dad al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios”.

La historia evidencia que un clero opulento olvida su misión espiritual, y, mediante el ejercicio del poder religioso, trata de acrecentar sus bienes

temporales en evidente abandono de la premisa de Cristo: “mi reino no es de este mundo”.

Más nefasta aún es la colusión del poder político, del económico, del religioso y del mediático, porque al unirse sus detentadores, o ser los mismos, incurren en mayores excesos, en perjuicio de los gobernados.

La conjunción de poder político y de poder religioso crea al Estado teocrático, gobernado por su líder religioso y organizado de acuerdo con los principios y normas de una religión, o, cuando menos, da lugar al Estado confesional, que protege a una religión e, incluso, inhibe el culto de las demás.

Mas si la concentración y la colusión de poderes son nocivas, no menos perjudicial resulta para el individuo, para la sociedad y para el Estado, el que se destruyan o se agoten los depósitos de poder, pues ello provoca una anarquía o vacío de poder, que da paso al caos y propicia que no haya más ley que la del más fuerte.

V. LA LEY DE BRONCE DEL PODER

De lo anteriormente expuesto se puede inferir una regla constante e invariable del ejercicio de las funciones del poder por parte de sus depositarios, derivada de las cualidades de aquéllas, así como de las condiciones en que se ejercen, regla derivada del carácter adictivo del poder, a la que denomino *ley de bronce del poder*, cuya esencia insinuara Montesquieu al apuntar en *El espíritu de las leyes*: “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites”.³⁵

La aleación de cobre y estaño conocida como bronce se caracteriza por tener una gran dureza, superior a la de la mayoría de las aleaciones de dos elementos químicos, razón por la que empleo la expresión “ley de bronce” para denotar la invariabilidad de un axioma que en la realidad se repite de manera inexorable, conforme al cual *todo depositario de poder político, religioso o económico, tiende a acrecentarlo y, con frecuencia, pretende obtener depósito de otro, o de los otros dos tipos de poder*.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA SOCIEDAD

El ámbito natural de ejercicio del poder político es la organización política de la sociedad que ahora llamamos Estado, por lo que para lograr su cabal

³⁵ *Ibidem*, p. 143.

comprensión se requiere tener una idea clara y completa acerca del ente estatal.

I. LOS PRIMEROS INTENTOS DE ORGANIZACIÓN SOCIOPOLÍTICA

En tanto trashumante, la organización social no conoció al Estado, pues éste es un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, ya que las organizaciones sociales nómadas no requirieron del ente estatal, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la *polis* griega y la *civitas* romana, que fueron precedidas por otros modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia.³⁶

Numa Denys Fustel de Coulanges analizó en su libro *La ciudad antigua*, las sucesivas transformaciones de la organización social de los seres humanos, una vez inscritos en el sedentarismo, que conducen a la aparición del Estado de la antigüedad; su análisis da cuenta de esas etapas de creación sucesiva de organizaciones sociales, cada vez más amplias y complejas: familia, *fratría*, tribu y *polis*, creadas todas con apoyo de tres elementos: el culto de los muertos, el fuego sagrado y la religión doméstica.

Aquellas itinerantes organizaciones sociales se organizaron de acuerdo con un esquema matriarcal conforme al cual la prole seguía a la madre; más, una vez asentadas en un territorio específico, el esquema organizacional cambió, y el nomadismo fue sustituido por el sedentarismo patriarcal, que tuvo como base a la familia, integrada como ente independiente, con un exclusivo culto a sus muertos, su propio fuego sacro y su religión propia.

En opinión de Fustel de Coulanges, las primeras divinidades fueron las de la familia, cuyos miembros al morir se convertían en dioses; en el mundo antiguo cada muerto era un dios, cuya tumba era su templo, y estaba provista de un altar para los sacrificios, de esta suerte “La muerte fue el primer misterio, y puso al hombre en el camino de los demás misterios. Le hizo elevar su pensamiento de lo visible a lo invisible, de lo transitorio a lo eterno, de lo humano a lo divino”.³⁷

Todo hogar griego de aquellas épocas remotas debía contar con un altar donde permanentemente habría de arder el fuego sagrado, cuya conservación era obligación del jefe de la familia; no se trataba de un fuego

³⁶ Chalco Reyes, Marcial, *Estado, poder y abuso del poder*, Bogotá, Temis, 2014, p. 26.

³⁷ Fustel de Coulanges, Numa Denys, *La ciudad antigua*, 2a. ed., estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Porrúa, 1974, p. 14.

cualquiera, sino de un fuego puro, creado con ayuda de ritos específicos y conservado con determinadas especies de madera, al que no debía arrojarse nada sucio, porque el fuego del hogar era la providencia de la familia, una especie de ser moral; sin fuego sagrado la familia era imposible; de ahí la expresión antigua: “hogar extinguido, familia extinguida”.³⁸

Según Fustel de Coulanges, en la antigüedad, toda familia griega tenía su propia religión, cuyos dioses eran sus muertos, sus antepasados, que sólo podían ser adorados por los miembros de la familia; de ahí que la ley prohibiera al extranjero acercarse a una tumba; el culto a los muertos era, pues, el culto a los antepasados; por eso, cada familia tenía su tumba donde yacían juntos sus muertos, en cuyo altar se celebraban las ceremonias, las que no contaban con otro sacerdote que el padre.³⁹

La fratría y la tribu griegas, al igual que la familia, se integraron como entes independientes, por lo que cada una contaba con su culto propio y exclusivo, distinto al de las familias que las integraban y de las otras fratrías y tribus. La reunión de varias familias dio lugar a la formación de una fratría, que adoptó un culto común para todas sus familias, las que conservaron sus respectivos cultos particulares, culto común al que sólo se admitía a los miembros de la fratría. En un proceso semejante, varias fratrías conformaron una tribu, con un culto común y exclusivo para todos los miembros de las fratrías y familias que la formaban, desde luego vedado a todo extraño. Una vez constituida la tribu, ya no era posible admitir otra nueva fratría o familia en su seno ni fusionarse dos tribus en una; su religión lo prohibía.

De manera parecida a como varias fratrías se unieron para tener un culto común y formar una tribu, así también, sobre la base de respetar el culto propio de cada una y tener otro común, se asociaron varias tribus; el día en que se celebró tal alianza nació la *polis*, la ciudad-Estado de la antigua Grecia.⁴⁰

II. EL BAUTIZO DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

La organización política de la sociedad sedentaria permaneció durante milenios sin que se le denominara “Estado”; los griegos la llamaron *polis*, los romanos, primero la denominaron *civitas*, posteriormente *res-publica* y, finalmente, *imperium*.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 91.

En el medievo se usaron los vocablos *land*, *terrae* y *burg*, de evidente connotación territorial, junto con los de *reich*, reino o imperio, de claro sentido de poder, para hacer referencia al fenómeno estatal del medievo.

Fue en el siglo XV cuando se generalizó en Italia el uso de la palabra *stato*; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno: *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, *Stato di Roma*, *Stato di Genova*, por ejemplo.

Ya en el siglo XVI, Nicolás Maquiavelo inicia el primer capítulo de *El príncipe* —publicado en 1513—, con la frase: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”.⁴¹ De esta manera, implícitamente señala en su célebre obra que el Estado es el género, y la forma de gobierno, la especie.

Al decir de Georg Jellinek:

En el curso del siglo XVIII se consolida esta expresión, sin duda bajo el influjo de la literatura de la Ciencia del Estado y se designa con esta voz a la totalidad de la comunidad política. Al final del citado siglo se termina este proceso correspondiente a la transformación operada en la conciencia general que llevó a convertir a los territorios en Estados.⁴²

Desde su inicio ha sido objeto de estudio la organización política estatal; de ello dejaron testimonio los grandes pensadores de la Grecia y Roma antiguas, sin que tales afanes teóricos hayan perdido ímpetu en nuestros días, pues hoy por hoy el Estado es objeto de estudio por parte de filósofos, juristas, sociólogos, politólogos, economistas y administradores.

III. LA COMPOSICIÓN DEL ESTADO

En razón de su complejidad, el Estado está compuesto de elementos de diversa naturaleza. La difundida definición tripartita del Estado señala dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

⁴¹ Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, 6a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 1.

⁴² Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, pp. 98 y 99.

1. *La población*

Encabeza los elementos esenciales del Estado un conjunto de seres humanos, pues resulta inimaginable un ente estatal sin un sustrato poblacional con entidad, o sea, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidos en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes; algunos Estados tienen menos de cien mil habitantes; empero, ciento veinte mil individuos reunidos en un estadio con motivo de la celebración de un evento deportivo internacional no constituyen el elemento poblacional de un Estado, pues se trata de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente, desprovisto de entidad, identidad e idiosincrasia; en cambio, el pueblo, como elemento humano de todo Estado, además de contar con tales atributos se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico.

2. *El territorio*

Un grupo humano podrá hacerse de un idioma común, forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia común; en fin, conformar un pueblo, una sociedad, una nación; mas sin territorio propio y exclusivo no podrá constituir un Estado. El territorio, como dijera Hans Kelsen, es el ámbito espacial del Estado.

Como elemento esencial del Estado, el territorio es la base del principio de territorialidad, derivado directamente de la soberanía, principio que en el orden jurídico mexicano permite al Estado castigar de acuerdo con su propia normativa penal los delitos cometidos dentro de su territorio, sin importar quiénes sean sus autores ni los ofendidos por ellos; al respecto, el Código Penal Federal dispone: “Artículo 1o. Este Código se aplicará en toda la República, para los delitos del orden federal”.

3. *El gobierno*

Entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público, el gobierno es un elemento ostensible y esencial del Estado; ese aparato gubernamental requiere para su funcionamiento de la presencia

de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado.

El gobierno del Estado se caracterizó por ser soberano; en el Estado absolutista, la soberanía residió en el monarca, quien estaba por encima de la ley; por ello, Luis XIV afirmó, en el esplendor del absolutismo: “El Estado soy yo”; en cambio, en el despotismo ilustrado, durante la decadencia del absolutismo, el pueblo empieza a sustituir al rey en la soberanía, como se compendia en la frase “todo para el pueblo, pero sin el pueblo”.⁴³ Y ya en el ocaso del absolutismo, Federico II de Prusia, adjetivado “el grande”, marca una distancia enorme respecto de la tesis del rey sol, al afirmar: “El príncipe es el primer servidor del Estado”.

Actualmente, el concepto de gobierno soberano está en crisis, en buena medida porque

...el derecho internacional ha cobrado una fuerza extraordinaria que nunca antes había tenido, y ha librado una lucha constante y permanente por tratar de limitar el ejercicio irracional de la soberanía de los Estados, no sólo en lo que toca a sus relaciones con otros Estados en el ámbito internacional, sino que también ha intentado evitar abusos del poder hacia el interior del mismo Estado.⁴⁴

Abona dicha crisis la creación de organismos y tribunales internacionales que se sobreponen a los gobiernos de los Estados, como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, la Corte Internacional de Justicia (cuya sede está en La Haya), y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (con sede en San José, Costa Rica).

En todo caso, el poder político, o sea, el poder del Estado, se deposita en los órganos de gobierno, a cuyo cargo queda su ejercicio; sus funciones son desarrolladas por seres humanos que tienen asignada la representación de aquéllos.

4. *El elemento normativo*

Indiscutiblemente, el pueblo, el territorio y el gobierno son elementos esenciales del Estado, mas no son los únicos; por ello, como dice Ekkehart

⁴³ Naef, Werner, *La idea del Estado en la edad moderna*, trad. de Felipe González Vicen, Madrid, Ediciones Nueva Época, 1947, p. 115.

⁴⁴ Dienheim Barriguet, Cuauhtémoc Manuel de, “La crisis de la soberanía frente al nuevo orden jurídico internacional”, *Anuario 2005*, Morelia, Universidad Latina de América, 2006, p. 135.

Stein: “La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad”.⁴⁵

Evidentemente, el pueblo, el territorio y el gobierno no pueden, por sí solos o en su conjunto, integrar al Estado, pues hace falta otro elemento, que es el orden jurídico; es decir, el derecho, sin el cual el ente estatal no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente; en efecto, el derecho, como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coactivas, perdería su coercitividad sin la presencia del Estado, que tiene el monopolio de la coacción, lo que significaría que las normas no serían coercitivas y, por tanto, no serían normas jurídicas.

De igual modo, el Estado no podría existir sin la presencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y funcionamiento, ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos, que caracteriza al estado de naturaleza mencionado por los contractualistas, donde no existe más derecho que el del más fuerte.

Resulta por tanto indispensable regular la convivencia humana mediante un conjunto de normas jurídicas, léase generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, o sea, de un orden jurídico, en cuya cúspide figura la Constitución, para normar tanto la convivencia social como la organización y funcionamiento de los órganos depositarios de las funciones del poder del Estado, las relaciones de éstos entre sí y de ellos con los gobernados.

Por lo anterior, Ulises Schmill Ordóñez considera que “existe un orden normativo, si en un conjunto de normas valen múltiples relaciones de fundamentación hasta desembocar en una última relación de fundamentación, uno de cuyos términos es la norma fundamental”.⁴⁶

5. *El telos*

La doctrina menciona como otro elemento esencial del Estado, su *telos*, su finalidad, que Héctor González Uribe hace consistir en la realización de

⁴⁵ Ekkehart, Stein, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973, p. 3.

⁴⁶ Schmill Ordóñez, Ulises, “Orden jurídico”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, ts. I-O, México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 2699.

los valores individuales y sociales de la persona humana,⁴⁷ y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público.⁴⁸

Para quien esto escribe, todo Estado tiene un fin; empero, cabe aclarar que este elemento invisible e intangible del Estado es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población. Rudolf Smend, autor de la teoría de la integración, destaca la existencia entre la población de una relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración, que conforma el elemento teleológico del Estado, consistente en la manifestación del diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros de que el Estado subsista, toda vez que su existencia está incesantemente cuestionada y supeditada a que la aprueben, con su conducta, los ciudadanos y los órganos del propio Estado.⁴⁹

En mi opinión, es realista y parcialmente cierta la explicación integracionista del elemento teleológico del Estado, por cuanto hace consistir la causa final del ente estatal en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales, de la supervivencia del Estado, lo que significa que el Estado existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente validera, por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del Estado, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por toda la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante de él, aun cuando no cuente con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a la creación o subsistencia del Estado.

Es de hacer notar que hay quienes, como Federico Engels (*Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*), pronostican la desaparición del Estado, tesis conforme a la cual, como explica José María Serna de la Garza, “la globalización ha de llevar a la disolución del Estado o, por lo menos, a su debilitamiento fundamental”.⁵⁰

⁴⁷ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 506 y ss.

⁴⁸ Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Jus.

⁴⁹ Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.

⁵⁰ Serna de la Garza, José María, *Globalización y gobernanza. Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 11.

IV. LA DEFINICIÓN DE ESTADO

Es obvio que el Estado es un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio; es decir, una organización humana con vigencia temporal y espacial; se trata de un fenómeno universal omnicomprendivo, y, en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del ámbito espacial de un Estado. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente.

1. *La propuesta definitoria de Hans Kelsen acerca del Estado*

El fundador de la llamada “escuela vienesa” sostuvo, dentro de la corriente del formalismo jurídico, la identidad del Estado y del derecho, porque en su opinión, uno y otro son dos maneras de nombrar a una sola y misma cosa.

Para Kelsen, el pueblo y el territorio solamente son los ámbitos personales y espaciales de la vigencia del orden jurídico; la soberanía es el propio orden jurídico, supremo en su ámbito espacial; el poder del Estado se reduce a la vigencia del derecho.

Acorde con estas ideas, el Estado no es sino el sistema del orden jurídico en vigor, dado que el contorno del derecho determina el límite del ámbito estatal; por ello, para el eminente jurista de Praga, lo que el Estado tiene de Estado, es tan sólo lo que tiene de derecho, pues éste y sólo éste puede precisar el perímetro del primero, de donde deduce que el Estado es “por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema, y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad”.⁵¹

En el pensamiento de Kelsen, la esencia de los hechos estatales radica en su encuadramiento dentro del ordenamiento jurídico, ya se trate de hechos relativos a la producción de normas jurídicas, o de hechos humanos conductuales regidos por el derecho.

⁵¹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, 15a. ed., México, Editora Nacional, 1979, p. 21.

Al decir de Kelsen, cuando el orden jurídico se personifica le llamamos Estado, entendiendo por persona jurídica colectiva al sistema representado por el acervo de reglas que norman la conducta interrelacionada de un conjunto de seres humanos; cuando un sistema dado comprende sólo una parte o aspecto del total del acervo de reglas, estamos frente a la personalidad jurídica de las asociaciones o corporaciones, y cuando el sistema abarca todo el acervo jurídico, considerado como un punto común de imputación de la totalidad de acciones interpretadas como estatales, estamos ante el Estado como persona; por ello, para Kelsen, el Estado viene a ser la personificación metafórica de la totalidad del ordenamiento jurídico positivo, y lo define como “un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ambiente territorial y temporal de validez sólo restringida por la reserva del derecho internacional”.⁵²

Toda vez que la esencia del celador aduanal o del agente de la policía no estriba en ningún órgano de sus cuerpos, sino en su calidad de órganos del Estado, el poder de éste, según Kelsen, no es material, sino psicológico, y consiste en que ciertos hombres, como los empleados públicos y los ciudadanos comunes, actúan cumpliendo las normas jurídicas, que no pertenecen al mundo de lo real, sino de lo ideal; son idealidades, ideas normativas, entes irreales que los seres humanos se representan en sus mentes; al producirse esas representaciones psicológicas que sí pertenecen al mundo de lo real, se provocan estados de ánimo, de temor o de solidaridad, que motivan conductas determinadas, como la del empleado público que lleva a cabo los actos estatales previstos en el ordenamiento jurídico, o como la del ciudadano que obedece las normas jurídicas vigentes. La unión de los estados de ánimo provocados por la representación mental de las normas jurídicas es lo que, a juicio de Kelsen, integra el llamado poder del Estado, que no viene a ser sino la fuerza psíquica que forman los diversos estados de ánimo que motivan conductas; dicha fuerza es generada por las representaciones mentales de la norma jurídica.

2. *Mi propuesta de definición*

La identidad del derecho y del Estado propuesta por Kelsen ha sido rechazada por un amplio sector de la doctrina, en razón de que el Estado, considerado como ordenamiento jurídico positivo, es algo que se produce en la realidad social, en la que se mantiene, transforma y aun llega a ser sus-

⁵² Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 195.

tituido, bien sea mediante los medios por él mismo previstos, o por medios violentos e imprevistos, como puede ser una guerra o una revolución, como resultado del cambio en la composición e influencia tanto de los elementos como de los grupos o clases que integran al ente político conocido como Estado, por lo que debe admitirse, contra la teoría kelseniana, que el ente estatal es más que una pura enteología jurídica con un fin normativo, porque el fenómeno estatal en numerosos aspectos trasciende el ámbito de lo jurídico, con lo que escapa a la pretensión de absoluta normatividad.

Para definir al Estado, conviene tener presente que éste nace por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa, y subsiste con la voluntad de la mayoría de su población o sin ella, y, en ocasiones, aun contra esa voluntad.

Además, hay que recordar que sus objetivos son diferentes en los diversos Estados, así como entre las distintas épocas del mismo Estado.

No debemos soslayar que los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás.

De conformidad con las ideas anteriores, entiendo al Estado como *el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico específico y a un gobierno soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes*.⁵³

V. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

La voz española “persona” proviene de las voces latinas *per* y *sonare*, que significan sonar mucho o resonar; por esa razón, en la Roma antigua, con la palabra “persona” se hacía referencia a la máscara o careta con la que el actor cubría su rostro en el escenario, a efecto de dar resonancia y potencia a su voz; más tarde, por un tropo del idioma, “persona” vino a ser no sólo la máscara o careta, sino el actor enmascarado, y luego, también, el papel que éste desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

Al paso del tiempo, en un proceso gradual evolutivo, en el lenguaje ordinario el vocablo “persona” pierde toda connotación de función, calidad

⁵³ García Colín-Scherer, Leopoldo, “La ciencia y el Estado”, en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 210.

o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón en el lenguaje común se usan como sinónimos los vocablos “persona” y “ser humano”.

En cambio, en el ámbito jurídico se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan, y a las instituciones creadas por ellas.

Por lo anterior, podemos distinguir las personas físicas de las personas morales o las personas jurídicas; a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano; la persona moral o jurídica, en cambio, es un ente de creación artificial, con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones; por ello, como explica Eduardo García Máynez:

La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva.⁵⁴

Al ocuparse de cuestiones de derecho público que no le atañen, el artículo 25 del Código Civil Federal, desde su versión original de 1928, reconoció como personas morales a la nación, a los estados y a los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público; también considera como personas morales a las sociedades —civiles o mercantiles—, a los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales, y a las cooperativas, mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos. Como establece el artículo 28 del Código Civil, las personas morales o jurídicas están facultadas para ejercer todos sus derechos a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos.

Al clasificar en públicas y privadas a las personas jurídicas o morales, Benjamín Villegas Basavilbaso, siguiendo a Ugo Forti, señala:

La importancia práctica de esta clasificación es indiscutible. Si la persona es pública sus actos son regulados por el derecho público, principalmente por

⁵⁴ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

el derecho administrativo, desde el punto de la forma, del contenido y de su fuerza ejecutoria, y además del control jurisdiccional. Otra consecuencia de significación es la relacionada con la posibilidad del ejercicio del poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la persona pública.⁵⁵

Es común en el derecho comparado catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo con las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado, con el municipio y con el órgano constitucional autónomo; o como acontece con el establecimiento público, el ente autárquico, el organismo autónomo, el servicio descentralizado, el ente autónomo, el organismo descentralizado, la corporación pública y la sociedad nacional de crédito, entre otros.

Al mediar el siglo XIX, Guillermo Eduardo Albrecht planteó, en su obra *Grundsätzen des heutigendeutschenStaatsrechts*, la conveniencia de considerar al Estado como persona jurídica, idea que más tarde habrían de secundar Georg Jellinek y otros autores en la misma doctrina alemana, para después propagarse con éxito a muchos países, porque, como explica Fernando Garrido Falla:

...es lo cierto que las ventajas que su utilización proporciona, desde el estricto punto de vista técnico-jurídico, son indudables: la personalidad jurídica resuelve, en efecto, el problema de la continuidad, como tales, de Estados en los que se han producido cambios violentos de régimen y forma de gobierno, explica las relaciones patrimoniales entre Estado y ciudadanos e incluso, como observa Gascón y Marín, las acciones en responsabilidad contra aquél por actos realizados con motivo de la gestión de los servicios públicos, y, sobre todo, hace posible la configuración jurídica de las relaciones de poder.⁵⁶

Actualmente se discute si el Estado, como conjunto de órganos que materializan su potestad, es el sujeto a quien se atribuye la personalidad jurídica o si ésta sólo atañe a la administración pública.

Cabe recordar que la propuesta de Albrecht de considerar al Estado como persona jurídica polarizó a la doctrina, pues si bien ganó gran número de adeptos, concitó también numerosos detractores, muchos de los cuales consideran persona jurídica a la administración pública y no al Estado; en este sentido, Eduardo García de Enterría señala lo innecesario

⁵⁵ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.

⁵⁶ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, vol. 1, p. 355.

de dotar al cuerpo político en su conjunto de personalidad, porque, en su opinión, además de entrañar evidentes riesgos políticos, no se ajusta a la realidad, por cuya razón el derecho español sólo considera la personalidad de la administración pública, sin incluir en ella a los órganos Legislativo ni al Judicial.⁵⁷

En sentido contrario, Andrés Serra Rojas sostiene: “La personalidad de la administración no es sino un reflejo de la que se reconozca al Estado, del cual forma parte”.⁵⁸

En mi opinión, el ente a quien se atribuye la imputabilidad de los derechos y obligaciones del poder público no puede ser otro que el Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior, con sus pares, los tratados internacionales y asumir los respectivos derechos y obligaciones, que en el plano interno contratar y obligarse con particulares o con otras personas de derecho público, como los partidos políticos, los municipios o las entidades paraestatales.

Se corrobora lo anterior cuando el Estado mexicano contrata con los particulares, por ejemplo, la ejecución de una obra pública o la adquisición de bienes y servicios por conducto de cualquiera de los tres poderes de la Unión, los cuales se benefician de la personalidad jurídica del Estado, por carecer de personalidad propia; de suerte que en tales casos, en rigor, es el Estado el que contrata a través de cualquiera de sus órganos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal; la primera comparte la personalidad jurídica del Estado mexicano; la segunda se integra con diversas personas jurídicas, como los organismos constitucionales autónomos, los organismos descentralizados, las sociedades nacionales de crédito, las empresas de participación estatal y las empresas asimiladas a éstas, existentes en el ámbito federal.

VI. MODELOS DE ESTADO

Se estructura el Estado conforme diversos modelos, que permiten hablar de Estado simple y de Estado complejo. El prototipo del primero se plasma en el Estado unitario o central, en tanto que el segundo modelo registra diversas modalidades.

⁵⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, T. R., *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1984, vol. I, pp. 352-356.

⁵⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, t. I, p. 72.

1. *El modelo unitario de Estado*

En su forma pura, el Estado unitario o central se estructura de manera monolítica, de tal modo que no admite dividirse en partes internas políticamente autónomas, lo que no impide que se dé una descentralización administrativa. La mayoría de los Estados iberoamericanos han optado por la forma unitaria, toda vez que Argentina, Brasil, México y Venezuela son los casos de excepción.

2. *Los modelos complejos de Estado*

Los modelos complejos de Estado tienen en común el reunir a varios Estados en una misma estructura política, cuyos órganos asumen en mayor o menor medida el ejercicio de algunas de las funciones del poder público en todo su ámbito espacial.

A. *La unión de Estados*

Se produce unión de Estados cuando varios de ellos, sin constituir uno nuevo, se vinculan entre sí, por causas determinadas o para efectos específicos. Marcel Prelot define: “Desde el punto de vista del derecho internacional, es una unión de Estados todo grupo de ellos que, pese a no constituir un nuevo Estado, forma un agregado político notoriamente distinto en el seno de la comunidad internacional”.⁵⁹

a. *La unión personal de Estados*

Caída en desuso, la unión personal de Estados conforma al Estado de acuerdo con un modelo complejo, que permitió a varios de ellos compartir un jefe de Estado común y mantener sus gobiernos independientes; así ocurrió, a consecuencia del tratado de Viena celebrado entre el Reino de los Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo, desde 1815 hasta 1890, año en que se disoció esa unión. Un caso semejante fue el de la efímera unión de Colombia, Perú y Venezuela, resultante de compartir como presidente, en 1816, al libertador Simón Bolívar.

⁵⁹ Prelot, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1969, p. 271.

b. La unión material de Estados

Igualmente pertenece en exclusiva a la historia el modelo de la unión material de Estados, por haber dejado de aplicarse una vez desaparecido el imperio austro-húngaro en 1918, que permitía a varios Estados compartir no sólo su monarca —en su calidad de jefe de Estado—, sino también, en parte, su gobierno, especialmente en lo concerniente a ciertos aspectos, como los relativos a relaciones exteriores, defensa y finanzas.

Bajo un modelo de unión material de este tipo, y merced al Tratado de Paz de Tost, celebrado en 1815, se produjo la unión de Estados entre Suecia y Noruega, que perduró hasta 1905, año en que Noruega recuperó su independencia total, con una dinastía propia. Otro caso de unión material fue el convenido en 1867 entre Austria y Hungría, refrendado cada diez años, hasta la disolución del imperio austro-húngaro, ocurrido, repito, en 1918.⁶⁰

B. *El Estado federal*

Resultante de un pacto celebrado entre varios Estados, la moderna forma de Estado federal se basa en una Constitución, mediante la cual crean, por encima de ellos, un nuevo Estado, que los comprende a todos, lo que conlleva un reparto de competencias entre los órganos federales y de las entidades federativas, depositarios de las funciones del poder público. Al respecto, André Hauriou define: “El Estado federal es una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir de derecho constitucional, y mediante la cual un super-Estado se superpone a los Estados asociados”.⁶¹

En el modelo federal, la federación es el único sujeto de derecho internacional, pues sus entidades federativas no forman parte de la comunidad internacional, por lo que los problemas que se susciten entre ellas o entre una o varias de ellas y la federación no son problemas internacionales, por cuya razón se dirimen de acuerdo con el derecho interno.

Se adoptó formalmente el modelo federal de Estado en México, por vez primera, a través del Acta Constitutiva de la Federación, y se detalló en la Constitución de 1824, impulsada por quienes pugnaban por la reestructuración de la sociedad desde sus cimientos, con el propósito de borrar

⁶⁰ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, p. 174.

⁶¹ *Ibidem*, p. 177.

fueros, privilegios, intolerancia religiosa, ignorancia, superstición, castas y concentración de la riqueza, por considerar que tal forma de Estado, con su intrínseca descentralización política, propiciaría el resquebrajamiento de la monolítica estructura socioeconómica de la época colonial, que permanecía imperturbable en 1823; era pues, la forma federal de Estado un medio, no un fin, para los promotores del cambio.

El modelo federal de Estado fue abandonado por la Constitución centralista de 1836, pero fue restablecido brevemente en 1847, y, de manera definitiva, al triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, situación que se consolidó en la Constitución de 1857, y sesenta años más tarde se ratificó en la Constitución de 1917.

C. El Estado unitario descentralizado

Siempre que al modelo del Estado unitario se le injerta una fuerte dosis de descentralización política y administrativa, se transforma en una forma compleja de Estado, pero híbrida, expresada a través de la existencia de regiones autónomas, cuyas características las asemejan a las entidades federativas del esquema federal, por lo que esta forma de Estado unitario descentralizado se ubica en una posición intermedia entre la forma unitaria y la forma federal de estado; Italia y España son sendos ejemplos de esta forma híbrida de Estado.

D. La confederación de Estados

Producto de un tratado internacional celebrado entre Estados que mantienen su soberanía, la confederación de Estados es otro modelo complejo de Estado, resultante de la asociación de entes estatales con miras a su defensa y ayuda mutuas, mas sin perder su calidad de miembros de la comunidad internacional, por lo que los problemas surgidos entre ellos son de carácter internacional, lo cual no impide a la confederación, tener un órgano Legislativo y algunos órganos depositarios del poder público, distintos de los de los estados miembros. A diferencia de la federación, cuyas entidades federativas carecen de la libertad de separarse unilateralmente de ella, los Estados miembros de la confederación, por lo menos en teoría, pueden retirarse de ella mediante decisión unilateral.

La forma confederada de Estado se extinguió en Europa al convertirse la Confederación Helvética en 1848 en una federación; pero luego renació

en el siglo XX, a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que después se transformó sucesivamente en la Comunidad Económica Europea y en la actual Unión Europea.

VII. LABORES DEL ESTADO

Los fines del Estado son variables en el espacio y en el tiempo, toda vez que son diferentes tanto entre uno y otro ente estatal como dentro de uno mismo, entre una y otra época; en todo caso, tales fines los determina la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero, en la doctrina se han señalado como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, las de alcanzar el bien común, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes, quienes, a la luz de la tesis contractualista, sacrifican una parte de ellos para asegurar el disfrute de los restantes, así como la de satisfacer las necesidades individuales de carácter general de la población y la de atender al interés público.

Se persiguen los fines del Estado mediante la realización de diversas actividades o labores, las cuales podríamos agrupar básicamente en las relativas a las funciones públicas, los servicios públicos, las obras públicas, y las actividades económicas residuales.

1. *Función pública*

Se entiende por función estatal o pública, la actividad del Estado que conlleva su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía, por cuya razón es indelegable; como bien hace notar Manuel María Díez “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.⁶²

Pone de manifiesto la función legislativa la potestad y el imperio del Estado al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona,

⁶² María Díez, Manuel, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

deroga y abroga la ley. La función legislativa puede ser en sentido formal y en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto. En cuanto a este sentido formal, el artículo 70 constitucional previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Del sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la *autoridad formal de la ley*, conforme al cual las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo previene en su inciso f) el artículo 72 constitucional, al disponer: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

Sin embargo, la función será materialmente legislativa, con prescindencia del órgano que la ejerza, cuando produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coactivas, como son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, así como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.

Igualmente, la función jurisdiccional también puede ser entendida en sentido formal y en sentido material; en el primero de ellos, en el ámbito federal viene a ser la realizada mediante los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 constitucional; en tanto que la función materialmente jurisdiccional tiene por objeto *iuris dictio*, o sea, declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como en los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia.

En su sentido material, la función jurisdiccional es ejercida no sólo por los órganos depositarios del Poder Judicial, sino también por los de los poderes Legislativo y Ejecutivo; así, por ejemplo, el Senado de la República asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional cuando se erige en

jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. A su vez, el presidente de la República, en su carácter de depositario del Poder Ejecutivo, también asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional, por ejemplo, al conceder, en los términos previstos en las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

La función ejecutiva, mejor conocida como función administrativa, formalmente pertenece, en principio, al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes la ejerciten materialmente, como ocurriría si el Congreso determinara cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación, o como acontece cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra a su secretario general de acuerdos y demás funcionarios a que se refiere la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Al lado de las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día; entre ellas figuran la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, la de regulación monetaria, la registral, y la electoral, entre otras, que cobran entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.

Respecto de las funciones públicas, señalaremos la importancia de distinguirlas con precisión de los servicios públicos, para lo cual habremos de enfatizar el carácter intransferible e indelegable de las primeras, porque como dice José Antonio García-Trevijano Fos:

...están de tal forma unidas a la esencia del propio estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el estado, las asume y las ejerce directamente.⁶³

2. *Servicio público*

Dentro de las actividades del Estado figuran también las relativas a la prestación del servicio público, al que entiendo como *toda actividad técnica des-*

⁶³ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 y 40.

tinada a satisfacer una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, en beneficio indiscriminado de toda persona.

3. *Obra pública*

Se explica la obra pública, como toda modificación de un inmueble, del que puede disponer legítimamente el Estado, con un propósito de interés público, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.⁶⁴

4. *Actividades socioeconómicas residuales del Estado*

Además de las actividades antes mencionadas, el Estado puede realizar otras distintas, agrupables bajo la común denominación de “actividades socioeconómicas residuales”, a sabiendas de que en el ejercicio de la función pública, en la prestación de servicio público y en la ejecución de obra pública, el Estado realiza actividades inscritas también en el ámbito socioeconómico, de ahí la calificación de “actividades económicas residuales”, para aludir a las que no atañen a la función, al servicio o a la obra de carácter público, entre las cuales se pueden distinguir dos tipos, a saber: las de interés público, y las simples.

A. *Actividades socioeconómicas de interés público*

Considero actividades socioeconómicas de interés público, aquellas que sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio al público ni ejecución de obra pública, se llevan a cabo en aras del interés público; por ejemplo, las desarrolladas en las áreas estratégicas del país; a este respecto, el párrafo quinto del artículo 25 constitucional reserva al Estado el desempeño de las actividades a desarrollar en las áreas estratégicas señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, cuales son, entre otras, las relativas al petróleo y los demás hidrocarburos, minerales radiactivos y generación de energía nuclear.

⁶⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho...*, cit., t. II, p. 514.

B. *Actividades socioeconómicas simples*

Hablo de actividades socioeconómicas simples del Estado, para referirme a las que no le están atribuidas, y por tanto, ordinariamente son desempeñadas por los particulares, pero en un momento dado dejan de efectuarlas, o las realizan de manera insuficiente o ineficiente, circunstancia que impulsa al ente estatal a llevarlas a cabo subsidiariamente.

VIII. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Herramienta indispensable para el adecuado funcionamiento del Estado resulta ser la organización, que admite diversas formas, entre las que destacan la centralización, la desconcentración y la descentralización, que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, pues la racionalización del quehacer estatal constituye el objeto común de las tres.

1. *Conceptos de centralización y descentralización*

La voz española “centralizar” proviene del latín *centrum*, que a su vez deriva del griego *kentron*, traducible como agujón, que en el compás representa el centro de la circunferencia.

Por ello, “centralizar” significa reunir o agrupar distintas cosas en un centro o lugar común; en cambio, “descentralizar” será distribuir o ubicar en diversos puntos aquellas cosas susceptibles de reunirse en un centro o lugar común.

Las consecuencias de centralizar y descentralizar, son pues, respectivamente, la centralización y la descentralización; la primera es una manifestación de la fuerza centrípeta, en tanto que la descentralización es un caso de fuerza centrífuga; ambas forman parte de un binomio integrado por dos tendencias organizacionales, que aun cuando contrapuestas, pueden coexistir e, incluso, complementarse entre sí.

2. *Clasificación de la centralización y de la descentralización*

Están presentes la centralización y la descentralización en distintos ámbitos: político, administrativo, económico y social, entre otros, por lo que es

dable aludir a la centralización y descentralización políticas, administrativas, económicas y sociales.

La centralización y la descentralización políticas tienen como ámbito natural al Estado, por ser éste el que, en el primer caso, reúne en su centro la toma de decisiones en ejercicio de las atribuciones del poder público, propicia la unidad del derecho, de la norma jurídica, y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista; en el segundo caso, es también el ente estatal el que crea otras personas jurídicas para encargarles el ejercicio de parte de sus atribuciones, y se utiliza para estructurar al Estado bajo la forma federal, en ambos casos bajo la égida del derecho constitucional; en cambio, es en el ámbito de la administración pública donde tienen verificativo las acciones de centralización y descentralización administrativas, encaminadas a centralizar o descentralizar la toma de decisiones en ejercicio de las atribuciones de la administración pública, conforme a la regulación del derecho administrativo.

3. Modalidades de la descentralización política

Encontramos en la descentralización política diversas modalidades: territorial, funcional y por servicio, las cuales incluyen descentralización administrativa, puesto que el ente políticamente descentralizado se hace cargo de su propia administración.

A. Descentralización política territorial

Se caracteriza la descentralización política territorial, por asignar ciertos aspectos del ejercicio de las funciones del poder público a demarcaciones territoriales específicas del Estado, dotadas de personalidad jurídica propia, como es el caso de las entidades federativas, las comunidades, las regiones, las provincias y los municipios. En México, son entes territoriales políticamente descentralizados dotados de personalidad jurídica propia: los estados de la República, la Ciudad de México y los municipios.

a. Descentralización política territorial de los estados de la República mexicana

En virtud de la descentralización política territorial, los estados de la República mexicana tienen personalidad jurídica propia, eligen a los titu-

lares de los órganos depositarios de su respectivo poder público local, se otorgan y reforman su propia Constitución; se dan sus propias normativas jurídicas y las aplican por sí mismos.

b. Descentralización política territorial de la Ciudad de México

En los términos de lo dispuesto en el artículo 44 constitucional, la Ciudad de México es la entidad federativa, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuya estructura y organización son producto de la descentralización política territorial, derivada de las reformas constitucionales efectuadas a partir de la última década del siglo XX, y que culminaron en 2016, en virtud de las cuales el Distrito Federal primero dejó de ser un departamento administrativo, para quedar estructurado y organizado como entidad federativa; es decir, como parte integrante de la Federación, y finalmente, se convirtió en la Ciudad de México, y tener su propia Constitución, en un esquema de descentralización política territorial, que incluye descentralización administrativa, de acuerdo con lo preceptuado en el texto vigente de los artículos 43 y 122 constitucionales, manteniéndose como entidad federativa, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

c. La descentralización política territorial del municipio

Conforme al esquema municipal diseñado en el artículo 115 constitucional, el municipio mexicano concuerda con la definición del ente municipal dada por el Daniel Hugo Martins: “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”.⁶⁵

Para la configuración jurídico-política del municipio, el artículo 115 constitucional establece la descentralización política territorial, en razón de la potestad derivada de su organización político-administrativa, que incluye su descentralización administrativa, por erigir al ente municipal como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, en cuya virtud el municipio se autogobierna mediante un ayuntamiento, está investido de personalidad jurídica; emite los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones

⁶⁵ Martins, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 56.

administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, destinados a organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana.

De igual modo, en virtud de su descentralización política, el municipio maneja su patrimonio, administra libremente su hacienda, ejerce funciones públicas específicas, tiene a su cargo la prestación de determinados servicios públicos, ejecuta ciertas obras públicas y realiza un conjunto de actividades de interés público de su competencia.

B. Descentralización política funcional

A diferencia de las funciones públicas primarias —legislativa, administrativa y jurisdiccional— que los tradicionales órganos del poder público desempeñan de manera centralizada, las funciones públicas emergentes —monetaria, electoral, fiscalizadora, registral— suelen descentralizarse del Estado y encomendarse su ejercicio a órganos distintos de los tradicionales depositarios de las funciones del poder público, identificados en la doctrina como organismos constitucionales autónomos, los que, en la materia de su competencia, son la máxima autoridad, como es el caso del Banco de México en materia monetaria, y del Instituto Federal Electoral en materia electoral.

El atribuir el ejercicio de una función pública emergente a un órgano de nueva creación, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, distinto e independiente de los tradicionales órganos depositarios del poder público, no sólo personifica el ejercicio de dicha función, sino que entraña una clara descentralización política funcional, que permite al nuevo órgano, ejercer su función, con el empleo de la potestad, el imperio y la autoridad del Estado, en todo el país, pues no se trata de una descentralización política territorial, como acontece en el caso de la entidad federativa o del municipio, sino de la descentralización de una función.

a. Descentralización política funcional para crear el Banco de México

Un caso singular de evolución de descentralización administrativa por servicio a descentralización política funcional es el del Banco de México, habida cuenta su creación, el 25 de agosto de 1925, como una sociedad anónima, convertida posteriormente en organismo descentralizado de la administración pública, y finalmente convertido en un órgano constitucio-

nal autónomo, erigido en la máxima autoridad del país en materia monetaria, según previene el texto vigente del artículo 28 constitucional, del tenor siguiente:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

b. Descentralización política funcional para crear el Instituto Nacional Electoral

De acuerdo con lo dispuesto en la fracción V del artículo 41 constitucional, la organización de las elecciones es una función pública que el Estado mexicano encomienda al organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral y a sus homólogos organismos públicos locales; en el apartado A de dicha fracción establece que

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

De igual manera, el referido numeral de la Constitución erige al Instituto Nacional Electoral como autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

c. Descentralización política funcional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada originalmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, transformada posteriormente, mediante descentralización administrativa, en organismo descentralizado de la administración pública, al que se excluyó de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para convertirse, finalmente, mediante descentralización política, en organismo al que la Constitución confiere autonomía, en los términos del apartado B del artículo 102 constitucional.

Se le asigna a la Comisión Nacional de Derechos Humanos el ejercicio de la función pública de protección de los derechos humanos, lo que evidencia una acción de descentralización política.

C. Descentralización política por servicio

Cuando la descentralización política tenga por propósito prestar un servicio público, estaremos frente a un caso de descentralización política por servicio, que conlleva la creación de una persona jurídica de derecho público a la que se encomienda la prestación del servicio público respectivo, en un amplio esquema de autonomía que, incluso, le permite darse su propios órganos de gobierno y conferirse, en buena medida, su propia normativa jurídica.

La descentralización política por servicio, implícitamente prevista en la fracción VII del artículo 3o. constitucional, se ha utilizado para conformar las universidades a las que la ley confiere autonomía, como es el caso de

la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo.

Se diferencia el modelo del organismo descentralizado del Estado del molde del organismo descentralizado de la administración pública, porque el primero es producto de la descentralización política, y el segundo es resultado de la descentralización administrativa.

En consecuencia, la universidad autónoma, configurada como organismo descentralizado del Estado, se da sus propios órganos de gobierno y, en gran parte, su propia normativa, sin injerencia, en su conducción, manejo y actuación, de los tradicionales órganos depositarios del poder público.

CAPÍTULO TERCERO EL GOBIERNO DEL ESTADO

Como señalé en el capítulo anterior, uno de los elementos tangibles esenciales del Estado es su gobierno, es decir, su aparato o estructura gubernamental. La voz española “gobernar” proviene del latín *gubernare*, que significa mandar con autoridad o regir una cosa, así como guiar y dirigir; por ello, en el contexto político, gobernar es guiar y dirigir al Estado, así como mandar en él.

I. LA IDEA DE GOBIERNO

Se suele aludir al gobierno para referirse a la acción y efecto de gobernar o gobernarse, mas, en el ámbito político, y con un sentido orgánico, lo interpreto como la estructura depositaria de las funciones del poder público, y con un sentido funcional, pienso que es el ejercicio de las funciones del poder del Estado, o sea, del poder público, al que también se le identifica como poder político; al respecto, Justino Jiménez de Aréchaga explica: “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”.⁶⁶

El gobierno, insisto, es un elemento esencial del Estado, sin el cual éste no puede existir, toda vez que no puede haber Estado sin gobierno, al que se le atribuye tanto la conformación de la voluntad como la conducción, dirección y acción del ente estatal, mediante el ejercicio de las funciones públicas, con miras a alcanzar sus fines.

⁶⁶ Jiménez de Aréchaga, Justino, *Teoría del gobierno*, Montevideo, Fundación Universitaria, 1974, t. I, p. 24.

En sentido amplio, el gobierno equivale a todo el aparato gubernamental, es decir, al conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado y a la actuación de todos ellos, mas, en sentido restringido, se habla de gobierno para aludir sólo a la ejecución de lo legislado o juzgado, es decir, a la actuación del llamado Poder Ejecutivo, o sea, del órgano Ejecutivo del aparato gubernamental.

II. TIPOS DE GOBIERNO

Se pueden identificar los diferentes tipos de gobierno conforme a diversos criterios, como el del origen del órgano depositario del gobierno, conforme al cual se distingue el gobierno constitucional del gobierno *de facto*; y el criterio del número de integrantes del órgano gubernamental, que diferencia al gobierno colegiado del gobierno unipersonal, como tipos puros de gobierno, que dan lugar a tipos mixtos o mezclas de ellos.

1. *Gobierno constitucional*

La expresión “gobierno constitucional” hace referencia a un gobierno cuya actuación se ciñe a la Constitución, y por tanto, identifica al gobierno *de jure*, que tiene lugar en el llamado Estado de derecho, y se reserva al gobierno regido por normas fundamentales que establecen métodos de elección y designación de los funcionarios a quienes se encarga el ejercicio de las funciones del Estado, y, a la vez, acotan con precisión dicho ejercicio, a efecto de proteger y garantizar los derechos y libertades de los gobernados.⁶⁷

2. *Gobierno de facto*

En cambio, gobierno de hecho o *de facto* es el que asume el ejercicio de las funciones públicas del Estado en razón de un procedimiento distinto al previsto en la Constitución, lo que permite distinguir, por lo menos, dos tipos diferentes: el gobierno *de facto* por caso fortuito y el gobierno *de facto* usurpador.

Se estaría en el supuesto de gobierno de facto por caso fortuito si, por ejemplo, alguien ocupara de manera interina el cargo de presidente de la

⁶⁷ Cooley, Thomas H., *Principios generales de derecho constitucional*, p. 19.

República, por defunción ocurrida dentro de los dos primeros años del periodo respectivo, del elegido constitucionalmente, pero sin que hubiera sido nombrado por mayoría absoluta de votos de los miembros del Congreso, como previene el artículo 84 constitucional, porque sólo hubiera obtenido mayoría relativa y el apoyo de las fuerzas armadas.

En este caso imaginario se trataría de un gobierno *de facto* en sentido restringido, pues sólo comprendería al Poder Ejecutivo, pues los otros poderes habrían sido designados conforme al procedimiento previsto en la Constitución.

Un tipo distinto de gobierno *de facto* es el del gobierno usurpador, que para detentar el poder no tiene otra causa que la fuerza, como ocurrió en México con el gobierno usurpador de Victoriano Huerta; en opinión de Rafael Bielsa, “Gobierno usurpador, por su propia definición es el que ocupa el cargo y ejerce la función o el poder contra la voluntad del gobierno legal, pues en el derecho público, lo mismo que en el derecho común, lo irregular está en la violencia empleada en las personas o en las cosas, al pretender o lograr la posesión”.⁶⁸

3. Gobierno colegiado

Se considera gobierno colegiado aquel en el que el ejercicio de la función pública ejecutiva se encomienda a un órgano integrado por varios miembros, como fue, por ejemplo, el Consejo Nacional de Gobierno de la República Oriental de Uruguay, previsto en la Constitución de 1952, órgano compuesto por nueve consejeros elegidos para un periodo de cuatro años, que estuvo en funciones durante tres lustros (de 1952 a 1967), cuyo antecedente histórico fue el Consejo Nacional de Administración, órgano colegiado formado por nueve miembros elegidos popularmente, que de 1919 a 1933 compartió en Uruguay el ejercicio del Poder Ejecutivo con el presidente de la República, conforme a lo establecido en la Constitución de 1918.

4. Gobierno unipersonal

La característica del gobierno unipersonal consiste en depositarse el Poder Ejecutivo en un solo individuo, quien es, simultáneamente, jefe de Estado y jefe de gobierno.

⁶⁸ Bielsa, Rafael, *Derecho constitucional*, pp. 434 y 435.

No impide el carácter unipersonal del gobierno que el titular del Ejecutivo cuente con un cuerpo de colaboradores al que por analogía se le denomina, formal o extraoficialmente, “gabinete”, para auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones; dicho órgano colegiado se integra con el conjunto de ministros o secretarios, titulares de las áreas del Poder Ejecutivo, sin responsabilidad política, que están sujetos a una subordinación jerárquica respecto del depositario del Poder Ejecutivo, quien los puede remover libremente.

III. FORMAS DE GOBIERNO

Para su gobierno, la organización política de la sociedad ha utilizado para esa actividad múltiples formas, que al través del tiempo se han clasificado de distintas maneras.

1. *La clasificación de la antigüedad*

Las diversas formas adoptadas para su gobierno por los Estados se agruparon en tiempos antiguos en tres modelos: monarquía (gobierno de uno); aristocracia (gobierno de varios), y democracia (gobierno de muchos). Si el gobierno de uno no es bueno, se le llama tiranía, en vez de monarquía; cuando son varios quienes gobiernan, y lo hacen de mala manera, no se identificará como aristocracia, porque será una oligarquía; en fin, si el gobierno de muchos tiene un mal desempeño, estaremos frente a una demagogia, no a una democracia, según lo consideraron Platón y Aristóteles.

2. *La clasificación del siglo XIX*

Un considerable grupo de colonias iberoamericanas asumieron su independencia en el siglo XIX, durante el cual las formas de gobierno vigentes se habían reducido prácticamente a dos: monarquía y república, aun cuando ambas con diversas variantes.

Al inicio de aquel siglo, monarquía y república eran consideradas en el continente americano como las dos caras de una misma moneda: el Estado; la forma monárquica de gobierno se identificaba con el autoritarismo y la autocracia, en la que el rey no sólo era el soberano, sino el Estado mismo, por lo que la monarquía, aun cuando en agonía, representaba al Estado absolutista, al despotismo ilustrado al que estaban sometidos los nuevos Es-

tados iberoamericanos al momento de asumir su independencia, razón por la cual no fue de extrañar que la repudiaran, y prefirieran la forma republicana de gobierno, que predicaba la libertad y la democracia, porque por república se entendía, a la sazón, la forma de gobierno representativo, en la que el soberano era el pueblo, por lo que en él residía el poder.

Empero, aquellas repúblicas hispanoamericanas decimonónicas fueron muy proclives a convertirse en dictaduras: Juan Manuel Rosas, en Argentina; Antonio López de Santa Anna, en México, y José Antonio Páez, en Colombia, dejaron constancia de que la república fue un eufemismo para encubrir despóticas dictaduras, que en la realidad de los hechos daban un rotundo mentís a la tesis de que esta forma de gobierno fuera del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Las ideas liberales triunfantes en Europa a consecuencia de las revoluciones de Inglaterra y Francia la enfilaron rumbo al constitucionalismo, que puso fin a la monarquía absoluta y dio paso a la forma de gobierno monárquica constitucional, que pese a la fuerte corriente republicana, en el siglo XIX se impuso casi en todo el viejo continente.

En resumen, durante el siglo decimonónico la clasificación de las formas de Estado en el mundo occidental se constriñó en razón de que en aquel entonces sólo existían la monarquía y la república.

3. *La clasificación del siglo XX*

El pasado siglo XX fue muy proclive a las dictaduras; una prueba de ello fue la de Jorge Videla en Argentina, de Fulgencio Batista y de Fidel Castro en Cuba; de Augusto Pinochet en Chile, de Leonidas Trujillo en la República Dominicana, de Jorge Ubico en Guatemala, de Francisco y Juan Claudio Duvalier (padre e hijo) en Haití, de Porfirio Díaz en México, de Anastasio Somoza en Nicaragua, de Alfredo Stroessner en Paraguay, así como las dictaduras de los países socialistas de Europa, unas y otras encubiertas bajo la etiqueta de la república, que durante el siglo XX hicieron perder a esta forma de gobierno su connotación democrática y popular.

Si se añade a lo anterior la democratización de las monarquías constitucionales, se comprenderá por qué perdió sentido la clasificación de las formas de gobierno en repúblicas y monarquías —habida cuenta de los numerosos casos de monarquías mucho más democráticas que diversas repúblicas—, y básicamente fue sustituida en el siglo XX, en un amplio sector de la doctrina, por la de parlamentarismo y de presidencialismo (situación que perdura en el siglo XXI). En este sentido, Germán Bidart Campos sostiene:

“Las dos formas fundamentales de gobierno que se dan realmente en los regímenes contemporáneos son la *parlamentaria* y la *presidencial*”.⁶⁹

A. Régimen parlamentario

Compatible tanto con la monarquía como con la república, el parlamentarismo hace una clara distinción entre el Estado y su gobierno, que se traduce en tener un jefe de Estado —políticamente irresponsable— y un jefe de gobierno; el primero, en el parlamentarismo monárquico, es el rey, en tanto que en el parlamentarismo republicano, es el presidente. En cuanto al jefe de gobierno, en el esquema parlamentario recibe diversas denominaciones: primer ministro, en Inglaterra, Italia y Suecia; canciller, en Alemania; presidente del gobierno, en España.

En la forma parlamentaria de gobierno, el Poder Ejecutivo es colegiado, ya que está a cargo de un gabinete, ministerio o consejo de ministros, independiente del jefe de Estado, presidido por el primer ministro o su equivalente; en consecuencia, como dice Karl Loewenstein: “el primer ministro ostenta, dentro del grupo colectivo del gobierno, una situación indiscutible de supremacía sobre sus colegas ministeriales. El poder gubernamental está concentrado en la persona del primer ministro, que se presenta, pues, como el líder”.⁷⁰

En el parlamentarismo se sustituye la división de poderes por la colaboración de poderes; por ejemplo, en el modelo británico, los miembros del gabinete lo son también del parlamento; el primer ministro es el líder del partido mayoritario; dicho de otra manera: el gabinete equivale a un comité del parlamento; sin embargo, funcionan separadamente y de manera independiente. Los miembros del gabinete son políticamente responsables ante el parlamento, el que podrá exigirlos colectivamente a todo el gabinete o de manera individual a alguno de sus miembros; un voto de censura a cualquiera de sus integrantes conlleva su exclusión de dicho órgano de gobierno. Un voto de censura o la negativa de un voto de confianza implica la dimisión colectiva del gabinete, pero también a la disolución del parlamento, en cuyo caso se deberá convocar a elecciones anticipadas, en las que el electorado asumirá el papel de árbitro entre el gobierno y la oposición. En opinión de Karl Loewenstein:

⁶⁹ Bidart Campos, Germán, *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t. I, p. 89.

⁷⁰ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1978, p. 106.

El derecho de disolución del parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina. Su respectivo potencial hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario. Allí donde estas respectivas facultades no se correspondan adecuadamente, por ejemplo, cuando el derecho del gobierno de disolver el parlamento está atrofiado o, por el contrario, la acción parlamentaria de desaprobación está limitada, difícilmente podrá funcionar un sistema parlamentario auténtico y hasta puede ser que deje de existir.⁷¹

B. *Régimen presidencial*

A diferencia del régimen parlamentario, que es compatible tanto con la república como con la monarquía, el régimen presidencial es exclusivo del esquema republicano, y se caracteriza por no disociar la jefatura de Estado de la jefatura de gobierno, puesto que el presidente de la república es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno; además, es el jefe de la administración pública y jefe supremo de las fuerzas armadas.

En el sistema presidencial, el Poder Ejecutivo es unipersonal; así lo confirma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

La división de poderes en el sistema presidencial es tajante, ni el titular del Poder Ejecutivo ni sus colaboradores pueden formar parte de los otros poderes, y viceversa; los secretarios del despacho son políticamente irresponsables, el órgano Legislativo no puede obligarlos a renunciar, y mucho menos al titular del Poder Ejecutivo, quien no precisa de la confianza de las cámaras legislativas, a las que, por cierto, no puede disolver. Jorge Madrazo resume con precisión las características del presidencialismo, en las siguientes:

- a) El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo.
- c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado.
- d) El presidente y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) El presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso.

⁷¹ *Ibidem*, p. 107.

- f) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver al Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el Congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar.⁷²

IV. CONFIGURACIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO

De conformidad con lo establecido en el artículo 49 constitucional, el gobierno federal mexicano se estructura en tres órganos depositarios de las funciones del poder público, que son los llamados poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; además, existen los órganos y organismos con personalidad jurídica propia, a los que la Constitución expresamente confiere autonomía: Banco de México, Comisión Federal de Competencia Económica, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Fiscalía General de la República, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Instituto Nacional de Acceso a la Información, Instituto Nacional Electoral, e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; asimismo, figuran también dentro de la estructura del gobierno federal mexicano otros órganos u organismos no adscritos a ninguno de los poderes o de los órganos y organismos mencionados, como son el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y las universidades públicas a las que la ley confiere autonomía.

1. *El Poder Legislativo*

Previene el artículo 50 constitucional que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

Pese a su carácter bicameral, el Congreso General, en algunos casos, funciona en sesión conjunta como cuerpo único, presidido siempre por el presidente de la Cámara de Diputados en el recinto que ésta ocupe, en los casos especiales previstos en los artículos constitucionales 69, 84, 85, 86 y 87, relativos:

- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones de cada año del Congreso (artículo 69).

⁷² Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 58.

- Al nombramiento de presidente interino o presidente sustituto de la República, según ocurra la falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo en los dos primeros o en los últimos cuatro años del periodo respectivo (artículo 84).
- Al nombramiento de presidente interino en caso de falta temporal del presidente de la República, o en caso de que no se presente el presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada (artículo 85).
- A la calificación de la causa de la renuncia al cargo del presidente de la República, que sólo procederá si fuera por causa grave (artículo 86).
- A la protesta que el presidente de la República debe prestar al tomar posesión de su cargo, de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente dicho cargo, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión (artículo 87).

A. La Cámara de Diputados

El texto original de la Constitución de 1917 disponía que la Cámara de Diputados debía componerse de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años (artículo 51), a razón de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, y se determinó que los estados y territorios cuya población fuera menor de veinte mil habitantes eligieran cuando menos un diputado propietario (artículo 52); además, se elegía un suplente por cada diputado propietario (artículo 53), todos elegidos directamente en los términos previstos en la ley electoral (artículo 54).

En los términos del artículo 51 constitucional en vigor, la Cámara de Diputados se compone de quinientos representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años —pudiendo ser elegidos por hasta cuatro periodos consecutivos, o sea doce años—;⁷³ trescientos de ellos se eligen bajo el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, y doscientos, conforme al principio de representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales.

De acuerdo con nuestra normativa federal vigente, las doscientas curules de diputados plurinominales se reparten entre los partidos políticos que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuan-

⁷³ Artículo 59 constitucional.

do menos doscientos distritos uninominales, y que, además, obtengan un mínimo de dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones regionales, sin que ningún partido político pueda contar con más de trescientos diputados por ambos principios ni con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, salvo el caso del partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

Conforme a tal disposición, es posible, por ejemplo, que un partido, en una reñida contienda electoral, salga triunfador en todos los distritos uninominales, y a pesar de alcanzar sólo el 35% de la votación nacional, se le respeten las trescientos curules —lo que representaría el 60% del total de asientos de la Cámara—, aun cuando ya no tendría derecho a diputados de representación proporcional, por haber logrado el tope máximo de trescientos.

En nuestra Cámara de Diputados resulta excesivo el número de sus miembros, especialmente si se compara con los cuerpos equivalentes de otros sistemas bicamerales del continente; así, por ejemplo, en Estados Unidos de América, cuya población equivale a dos veces y media la de México, la Cámara de Representantes se integra con cuatrocientos treinta y cinco miembros —sesenta y cinco menos que los de nuestra Cámara de Diputados—; en tanto que en Argentina, cuya población es igual a un tercio de la mexicana, la Cámara de Diputados se integró en 1994 con 48 miembros, o sea, menos de la décima parte de su homóloga mexicana.

Influyó en el crecimiento exagerado de la Cámara de Diputados la conciliación entre los actores de un sistema político de partido hegemónico, que permitió a éste mantener su cuota de curules a repartir entre los sectores, organizaciones y tendencias de su esquema corporativo, a la vez que facilitó a los principales partidos de oposición, alcanzar un número significativo de asientos en dicho cuerpo legislativo; ese procedimiento condujo a una transición democrática aún en proceso.

Empero, en la actual circunstancia política económica no se justifica mantener la gravosa carga fiscal sobre la población que representa una obesa Cámara de Diputados, por haberse extinguido la hegemonía permanente de un partido, lo que predica la conveniencia de reducir su número de curules para que se compadezca no sólo con la relación entre el número de habitantes y de diputados existente en otros países de población numerosa,

sino también con la situación de pobreza en que se debate más de la mitad de nuestra población; porque, además, es un hecho comprobado que no por duplicar el número de integrantes de miembros de un órgano Legislativo se duplica, o cuando menos mejora un poco, su productividad, su efectividad o la calidad de su actividad en el ejercicio de las funciones públicas a su cargo.

Sería sensato, por tanto, disminuir el número de miembros de la Cámara de Diputados para dejarlo, por ejemplo, en doscientos cincuenta, de los cuales la mitad podría elegirse por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y la otra mitad por el de representación proporcional.

Actualmente, la asignación de curules de representación proporcional se efectúa conforme a un antidemocrático sistema, que permite a las cúpulas de los partidos, colocar a sus incondicionales en los primeros lugares de sus respectivas listas cerradas y bloqueadas de candidatos en las circunscripciones plurinominales, únicos que tienen razonables posibilidades de alcanzar un asiento en la Cámara de Diputados bajo el referido principio electoral.

Sería conveniente acabar con esa situación indebida e indeseable, y reformar la normativa electoral, a efecto de que, una vez asignadas las curules de mayoría relativa, las de representación proporcional que correspondan a cada partido sean asignadas a los candidatos que no habiendo triunfado en sus respectivos distritos hubieran obtenido el mayor porcentaje de votos a favor de sus partidos en sus correspondientes distritos.

Si se redujera a 250 el número de diputados, el mecanismo propuesto requeriría dividir al país en 125 distritos electorales uninominales, los que para la elección de diputados de representación proporcional se reagruparían en cinco circunscripciones plurinominales, cada una de las cuales comprendería todos los distritos electorales de varias entidades federativas para elegir un promedio de veinticinco diputados, de suerte que no emplearían listas electorales, sino que, como se expuso en el párrafo anterior, de los mismos candidatos postulados en los distritos electorales saldrían los ocupantes de las curules de representación proporcional, lo que equivale a que los candidatos no sólo compitan con los de los otros partidos, sino con los del propio, pues resultarían electos los que alcanzaran las votaciones mayores, como propongo para la incorporación de senadores de representación proporcional.

B. La Cámara de Senadores

Se integra el Senado de la República, en la actualidad, con ciento veintiocho miembros —que pueden ser elegidos por hasta dos periodos conse-

cutivos, o sea doce años—,⁷⁴ de los cuales 64 se eligen por el principio de mayoría relativa, a razón de dos senadores por cada entidad federativa; otros treinta y dos se asignan, uno por cada entidad federativa, al que obtuvo la primera minoría; en tanto que los treinta y dos restantes se eligen por el principio de representación proporcional, en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Originalmente, la Constitución de 1917 dispuso integrar la Cámara de Senadores, conforme al modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada estado, a los que —como en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857— se agregaron dos por el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa para un periodo de cuatro años, debiendo renovarlo por mitad cada dos años, y elegir un suplente por cada senador propietario.

El constituyente de Querétaro, siguiendo el modelo estadounidense, trató de conciliar en la integración del Congreso el punto de vista de los estados de población numerosa, para integrar la Cámara de Diputados en razón del número de habitantes de cada entidad federativa, con el planteamiento de los estados de escasa población para conformar el Senado bajo la fórmula igualitaria de dos senadores por estado, sin importar su número de habitantes, a los que en la versión mexicana se agregaron dos por el Distrito Federal.

A efecto de renovar la totalidad del Senado cada seis años, el artículo 56 constitucional se reformó en 1933, lo que implicó aumentar también a seis años el término de ejercicio del cargo senatorial; asimismo, el artículo 59 —relativo a los requisitos para ser senador—, pasó a ser el 58, con el propósito de aprovechar el numeral 59 para prohibir la reelección inmediata de los legisladores federales.

En 1986 se reformó nuevamente el artículo 56 constitucional para regresar al sistema de renovación del Senado por mitad, de suerte que cada tres años debía elegirse un senador por cada estado y otro por el Distrito Federal.

Una nueva reforma al artículo 56 constitucional restableció en 1993 la renovación total del Senado cada seis años y duplicó el número de senadores, para quedar en cuatro por cada estado y por el Distrito Federal —ciento veintiocho en total—, de los cuales tres debían elegirse por el principio de mayoría relativa y el cuarto por el mecanismo de primera minoría, conforme al cual se asignaba dicho escaño al partido que ocupara el segundo lugar en el número de votos obtenidos en la entidad.

⁷⁴ *Idem.*

El artículo 56 constitucional se reformó una vez más para modificar el procedimiento de elección de los senadores, a efecto de establecer que a cada estado, lo mismo que al Distrito Federal, les corresponda elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría; a esos noventa y seis senadores se agregaron otros treinta y dos, que deben elegirse por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Debida a causas semejantes a las que determinaron el crecimiento desmesurado de la Cámara de Diputados, la duplicación del número de senadores convirtió al Senado mexicano en el más numeroso del continente, pues el Senado estadounidense sólo tiene cien, y el de Brasil, sesenta y nueve senadores, para citar únicamente los casos de los países americanos de mayor población y extensión territorial, los que, por cierto, tienen adoptada la forma federal de Estado.

Debe observarse que el Senado mexicano no sólo adolece de un número excesivo de miembros, con la inherente carga fiscal para la población, sino que su composición actual rompe con la tradición establecida a partir de la Constitución de 1824 —vigente en Argentina, Brasil y Estados Unidos—, consistente en la representación paritaria de las entidades federativas, cancelada por la elección de los senadores plurinominales. En Brasil, por ejemplo, el artículo 46 constitucional establece:

El Senado Federal se compone de representantes de los estados y del Distrito Federal, elegidos según el sistema mayoritario.

1o. Cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres senadores, con un mandato de ocho años.

2o. La representación de cada Estado y del Distrito Federal será renovada cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente.

3o. Cada senador será elegido con dos suplentes.

Evidencia la composición actual del Senado mexicano su transformación radical, toda vez que de la Cámara de Senadores prevista en la Constitución de 1824, inspirada en la propuesta de Connecticut adoptada por la Constitución estadounidense de una representación territorial paritaria de los estados suscriptores del pacto federal, nombrados por sus respectivas legislaturas —a diferencia de la representación poblacional proporcional de la cámara colegisladora, mediante diputados elegidos bajo el principio de mayoría— hemos llegado en la actualidad a un Senado obeso en demasía, en el que además de senadores elegidos en los estados bajo el principio de mayoría relativa, tienen cabida los de primera minoría, así como miembros designados por ambos

principios en los comicios del Distrito Federal, y 32 miembros más, elegidos bajo el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal electoral nacional.

Múltiples y reiteradas son las críticas formuladas a la actual composición de la Cámara de Senadores; entre otros argumentos, se dice que atenta contra el sentido histórico y federalista del Senado, en razón de que éste representa teórica y prácticamente el sentido del pacto federal, conforme al cual todos los estados son iguales, de donde su representación debe ser paritaria; se agrega que la voluntad de los estados federados es determinante para la configuración del Senado, así lo acredita su origen lo mismo en Estados Unidos que en México, habida cuenta que en los dos países los senadores eran designados por las legislaturas de cada uno de los estados, sin que hubiera senadores por el distrito federal de ambos países.

Se recurre, en el frustráneo intento de justificar la actual composición del Senado mexicano, al derecho comparado para señalar que diversos países con forma federal de Estado (Alemania, por ejemplo) no adoptan una representación igualitaria, y en algunos de ellos (Canadá, entre otros) ni siquiera se designa a los senadores mediante elección popular; además, desde 1874 se ha reconocido en México el derecho de los habitantes del Distrito Federal a elegir senadores.⁷⁵

De cualquier modo, la configuración actual del Senado mexicano es producto de una demanda ciudadana para democratizar nuestras instituciones fundamentales, de ahí la actual apertura y pluralidad del Senado, consensadas por los diversos partidos políticos; empero, con afán de reducir el número excesivo de sus miembros y terminar con las críticas basadas en tradiciones y razones históricas, sería conveniente adoptar un esquema que permita disminuir a la mitad el número de senadores, sin menoscabo de la apertura y la pluralidad de la institución, para lo cual 32 senadores se elegirían bajo el principio de mayoría relativa, uno por cada estado y uno por el Distrito Federal, en tanto que otros 32 senadores resultarían elegidos por el principio de representación proporcional.

Es posible integrar la Cámara de Senadores con un número razonable de miembros, en un sistema mixto que combine el principio de mayoría relativa con el de representación proporcional, a través de un procedimiento en el que la elección de 32 senadores —uno por cada estado y otro por el Distrito Federal—, mediante el principio de representación proporcional, se concilie con la representación paritaria territorial, de suerte que cada uno

⁷⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, “La nueva configuración del Senado”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 2, núm. 5, octubre-diciembre de 1996.

de los treinta y dos senadores de representación proporcional lo sea por una entidad federativa diferente, para que cada una de ellas tenga un senador electo por el principio de mayoría relativa y otro bajo el principio de representación proporcional, propósito obtenible, por ejemplo, bajo el esquema de listas cerradas y bloqueadas propuestas por los diversos partidos políticos en una sola circunscripción plurinominal electoral nacional.

Con el ánimo anterior, se podría adoptar una fórmula electoral inspirada en la conocida como Hare-Andrae, para obtener un cociente natural o simple, proveniente de dividir la suma de los votos válidos obtenidos por los partidos con derecho a asignación de escaños —los que hubieran obtenido votación superior al dos por ciento de la votación válida registrada en la circunscripción plurinominal nacional— entre 32, o sea, el número de escaños a repartir; a cada partido se le otorgarían tantos asientos en el Senado como número de veces contuviera su votación el cociente electoral simple o natural así obtenido; si quedaran escaños por repartir, se asignarían por el procedimiento del resto mayor.

Se iniciaría el reparto de escaños de representación proporcional, con los del partido político que obtuviera el mayor número de ellos, para lo cual específicamente se tomarían los correspondientes a las entidades federativas donde hubiera obtenido los porcentajes más altos de su votación nacional, para después continuar con la adjudicación de los asientos del partido que siguiera en número de senadurías de representación proporcional alcanzadas, al que se le asignarían los escaños que le correspondieran, para lo cual se tomarían los de las entidades cuyo segundo escaño aún no se hubiera asignado, en que hubiera obtenido sus porcentajes de votación más elevados, y así sucesivamente con los demás partidos con derecho a asignación de escaño, al último de los cuales le correspondería el o los escaños pendientes de repartir.

Con la aplicación del procedimiento propuesto se lograría la composición plural y democrática del Senado mexicano del siglo XXI, configurado mediante un sistema electoral mixto, que emplearía de manera paritaria los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y evitaría el repudiado capricho de la partidocracia de convertir en senadores a quienes las cúpulas partidistas quieren favorecer para asegurarles su presencia en el Senado, sin el menor esfuerzo ni contienda en la liza electoral.

Da lugar la aplicación del procedimiento propuesto, a que los candidatos a senadores plurinominales no sólo compitan contra los candidatos de los demás partidos en su respectiva entidad federativa, sino además contienda con los otros candidatos a senadores plurinominales de su propio partido en las demás entidades federativas, en las que se mantendría la elec-

ción de senadores por el principio de mayoría relativa, y haría innecesaria la asignación de escaños a la primera minoría, lo que conciliaría la representación proporcional con la representación igualitaria de las entidades federativas, para lo cual se establecerían los mismos requisitos de oriundez y vecindad respecto de todos los candidatos a senador, independientemente del principio de mayoría o de representación proporcional que los rigiera.

C. *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*

El órgano Legislativo, a diferencia del Ejecutivo, que actúa incesantemente, actúa en pleno sólo durante periodos ordinarios específicos, sin perjuicio de hacerlo de manera extraordinaria cuando sea necesario, lo que da lugar a sustituirlos durante sus recesos por una comisión dotada de un mínimo de facultades similares a varias de las que aquéllos tienen asignadas; así ocurre en el órgano Legislativo mexicano, porque el artículo 78 constitucional previene la existencia de una Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, cuyos antecedentes se remontan a la Diputación Permanente prevista en el artículo 157 de la Constitución de Cádiz de 1812, que no hizo sino recoger una antigua institución hispana, porque “En la historia de España tienen vieja y noble raigambre las *diputaciones permanentes*, ya estatuidas en las antiguas Cortes del Reino de Aragón”.⁷⁶

El texto original del artículo 78 de la Constitución de 1917 previó la existencia de una Comisión Permanente que funcionara durante los recesos del Congreso de la Unión, la que debía integrarse con quince diputados y catorce senadores, designados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias.

El número de integrantes de la Comisión Permanente, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, se aumentó a treinta y siete: diecinueve diputados y dieciocho senadores; además, incorporó al artículo las facultades atribuidas a la Comisión consignadas en el artículo 79, para reservar este último a la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados. Las principales facultades de la Comisión Permanente consisten en:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

⁷⁶ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, 6a. ed., Buenos Aires, Omeba, 1968, t. I, p. 716.

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;

V. Se deroga;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

D. La Auditoría Superior de la Federación

Es imprescindible para todo gobierno, contar con un sistema de control que mediante el ejercicio de la función pública de fiscalización le permita revisar si los ingresos del Estado se recaudan limpia y legalmente, si el gasto público se realiza correctamente y con apego al presupuesto aprobado por el órgano Legislativo; en la cúspide de dicho sistema se suele ubicar a un órgano de fiscalización superior totalmente independiente de las otras instituciones del Estado, pero con una relación permanente con ellas.

En ese sentido, el órgano de fiscalización superior de la República de Uruguay, denominado Tribunal de Cuentas, se ubica en un sitio de máxima categoría, semejante al de la Corte Electoral; cuenta con independencia absoluta respecto a los poderes, organismos y entidades controlados, lo que le permite actuar en forma objetiva, imparcial y libre de toda influencia político-partidaria, y, en consecuencia, verificar la conformidad de la gestión financiera estatal a las reglas que la regulan, y en su caso, hacer observaciones o exponer las consideraciones y observaciones pertinentes, o denunciar

todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad, para lo cual está dotado de potestades de control financiero externo, que ejerce con total autonomía e independencia frente a los poderes del Estado y frente a toda la administración autónoma controlada.

Distinta es en este aspecto la situación en cambio en México, dado que la Cámara de Diputados tiene como apéndice, previsto en el artículo 79 constitucional, a la entidad de fiscalización superior, dotada de autonomía técnica y de gestión, a la que el legislador ordinario impuso el nombre de Auditoría Superior de la Federación, cuyas principales atribuciones consisten en:

- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.
- Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.
- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los Cateos.
- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pe-

cuniarías correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Es, pues, un eufemismo de la ley denominar Auditoría Superior de la Federación al ente de fiscalización previsto en el artículo 79 constitucional, dado que ni es, en rigor, superior, ni tampoco, en sentido estricto, autónomo, habida cuenta que, como prevén la fracción II del artículo 74 constitucional y los artículos 66, 67, 90, 91 y 92 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, dicha entidad queda sometida y subordinada a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación —dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados—, cuyas atribuciones comprenden las de imponer sanciones a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, incluido su titular.

En consecuencia, la Unidad de Evaluación y Control es superior a la llamada Auditoría Superior de la Federación, habida cuenta de las atribuciones que le confiere el artículo 104 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, las que consisten en:

I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables;

II. Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión;

III. Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Titular de la Auditoría Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en el caso de faltas administrativas no graves, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

IV. Conocer y resolver el recurso que interpongan los servidores públicos sancionados por faltas no graves conforme a lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales e interponer los medios de defensa que

procedan en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal, cuando la Unidad sea parte en esos procedimientos;

VI. Participar en los actos de entrega recepción de los servidores públicos de mando superior de la Auditoría Superior de la Federación;

VII. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación;

VIII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación;

IX. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones aplicables para la Auditoría Superior de la Federación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Igualmente participará con voz, pero sin voto, en los comités de obras y de adquisiciones de la Auditoría Superior de la Federación, establecidos en las disposiciones aplicables para la Auditoría Superior de la Federación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas;

X. Auxiliar a la Comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe General, los informes individuales y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior de la Federación;

XI. Proponer a la Comisión los indicadores y sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión;

XII. En general, coadyuvar y asistir a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones;

XIII. Atender prioritariamente las denuncias;

XIV. Participar en las sesiones de la Comisión para brindar apoyo técnico y especializado;

XV. Emitir opinión a la Comisión respecto del proyecto de lineamientos y directrices que deberán observar las entidades locales para la fiscalización de las participaciones federales propuesto por el Auditor, y

XVI. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Así pues, en su situación actual, la Auditoría Superior de la Federación puede ser influenciada por los intereses partidistas del grupo parlamentario que constituya mayoría de la Cámara de Diputados, o de no existir mayoría, por varias fracciones que de común acuerdo se propongan influir en la

actuación de dicha entidad de fiscalización, por lo que convendría configurarla como un órgano constitucional autónomo, a salvo de la influencia de los intereses partidistas para garantizar su imparcialidad y autonomía.

De igual manera, la autonomía e imparcialidad de la Auditoría Superior de la Federación también se pone en riesgo, por el procedimiento establecido para la designación de su titular —quien dura en el cargo ocho años, renovables una sola vez por otros ocho—, conforme al cual la Comisión de Vigilancia convoca públicamente a los interesados en ocupar el cargo, a presentar una solicitud para tal efecto, dentro del plazo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria; una vez concluido el plazo, la Comisión, dentro de un término de cinco días, revisa y analiza las solicitudes recibidas, para luego, dentro de los siguientes cinco días, entrevistar por separado para su evaluación a los candidatos que en su opinión sean idóneos para conformar una terna, integrada la cual, en un plazo de tres días la propondrá, mediante dictamen, al Pleno de la Cámara de Diputados, para que éste, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, elija a quien ha de ser el auditor superior de la Federación. Como establece el artículo 85 de la citada Ley:

En caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen para ocupar el cargo de Titular de la Auditoría Superior de la Federación, haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, se volverá a someter una nueva propuesta en los términos del artículo anterior. Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección.

Por lo anterior, se sugiere modificar parcialmente el procedimiento de designación y mantener la convocatoria pública y la autopostulación de los candidatos, para integrar una relación de los que hayan satisfecho los requisitos del artículo 73 de la Ley de la Auditoría Superior de la Federación, para luego, mediante insaculación, escoger a quien ha de ser el auditor superior de la Federación, quien, de esta manera, no debería el cargo a ningún partido político, grupo parlamentario o persona, lo que fortalecería su imparcialidad, independencia de criterio y autonomía.

2. El Poder Ejecutivo

En el sistema político mexicano, el Poder Ejecutivo es unipersonal, dada su inserción en el modelo presidencial, pues como previene el artículo 80 constitucional, que lo adjetiva de “supremo”, se deposita en un solo indi-

viduo, denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, quien simultáneamente es jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de las fuerzas armadas; es elegido popularmente, sin posibilidades de reelección, para un periodo de seis años.

No obstante ser unipersonal, el Poder Ejecutivo es el que ocupa el espacio más grande del aparato gubernamental federal mexicano, pues dentro de su ámbito se ubica no sólo el área mayor de la administración pública federal, sino también otras instituciones del sector público, entre las que destaca el servicio exterior.

Muchos prestigiados doctrinarios sostienen que la administración pública no es todo el Poder Ejecutivo, pues se trata de una —no de toda— actividad del Poder Ejecutivo, o de una estructura integrada a él, por lo que Massimo Severo Giannini señala: “La tradición, como se ha visto, encuadra a la administración (aparato) en un «poder» del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como Poder Ejecutivo”.⁷⁷

La administración pública ciertamente rebasa con mucho la órbita del órgano conocido como Poder Ejecutivo; así lo reconoce, por ejemplo, Marshall Dimock, al afirmar: “La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.⁷⁸

En opinión de quien esto escribe, la administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

El hecho de que la estructura y la actividad de la administración pública federal mexicana se ubiquen en el ámbito del Poder Ejecutivo no significa que sólo ahí se encuentren, puesto que también están presentes, si bien en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo mismo que en las de los organismos constitucionales autónomos, como lo demuestran la existencia de áreas encargadas del manejo de los recursos personales, materiales y financieros en la Cámara de Diputados, en el Senado, y en el ámbito del Poder Judicial.

⁷⁷ Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 198.

⁷⁸ Dimock, Marshall, “The Meaning of Scope in Public Administration”, en Gous, John *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, Nueva York, Russell and Russell, 1967, p. 12.

El artículo 90 constitucional, relativo a la administración pública federal —aun cuando sólo a la inserta en el Poder Ejecutivo—, la divide en centralizada y paraestatal; además, previene que la ley orgánica respectiva distribuya los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado.

De conformidad con el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados, conforman la administración pública centralizada, la cual se organiza jerárquicamente bajo el mando y la dirección del titular del Poder Ejecutivo.

Se entiende por Presidencia de la República el conjunto de unidades administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo Federal, las cuales se modifican cada sexenio, al gusto del titular del Poder Ejecutivo Federal.

En el orden jurídico mexicano, la secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados. Se trata de la dependencia más importante del Poder Ejecutivo Federal; su creación, y por ende, su modificación, fusión o extinción, sólo puede realizarse mediante ley del Congreso, según previene el artículo 90 constitucional, lo que no impide que cada sexenio se modifique el catálogo y las atribuciones de las secretarías de Estado, que en la actualidad son las diecinueve que se listan a continuación:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Bienestar;
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Secretaría de la Función Pública;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
Secretaría de Cultura;
Secretaría de Turismo.

La función de consejero jurídico prevista en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encomienda a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyo titular depende directamente del presidente de la República, y es nombrado y removido libremente por éste.

3. *El Poder Judicial*

De conformidad con el artículo 94 constitucional, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en 120 tribunales colegiados de circuito, en 48 tribunales unitarios de circuito y en 240 juzgados de distrito, órganos jurisdiccionales cuya administración, vigilancia y disciplina, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, queda a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

La competencia de este cuerpo jurisdiccional le permite resolver cuanta controversia se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia de la Ciudad de México, y por leyes o actos de las autoridades de los estados o de la Ciudad de México que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Asimismo, tiene competencia para conocer de toda controversia del orden civil o criminal que se suscite sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; de recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo de la Federación y de la Ciudad de México; de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquellas en que la Federación sea parte; de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105; de las que surjan entre un estado y uno o más

vecinos de otro, y de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

4. *Los organismos constitucionales autónomos*

El Estado es un organismo cuyos órganos tradicionales son los llamados poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Estado-organismo crea a otros organismos que, por consiguiente, al igual que él, tienen personalidad jurídica de derecho público; los primeros en ser creados en México fueron los organismos descentralizados de la administración pública, que no son creados por la Constitución, sino por ley del Congreso o por decreto del Ejecutivo, y con posterioridad surgieron los organismos constitucionales autónomos.

A la luz de la doctrina, los organismos constitucionales autónomos son aquellos dispuestos en la Constitución que no se adscriben a ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general son organismos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, de neutralidad política, profundo conocimiento especializado en ciertas materias y de autonomía, no sólo de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder.⁷⁹

Justifica la doctrina la existencia de los organismos constitucionales autónomos en razón de la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte; de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, y de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.⁸⁰

La Constitución vigente previene la existencia de los siguientes órganos y organismos constitucionales autónomos:

- Banco de México (artículo 28).
- Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (apartado B, artículo 102).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26).

⁷⁹ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 244.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 252-255.

- Fiscalía General de la República (artículo 102, apartado A).
- Instituto Federal de Acceso a la Información (artículo 6o.).
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26, apartado A).
- Instituto Nacional de transparencias (artículo 6o.).
- Instituto Nacional Electoral (artículo 41).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3o.).