

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"  
DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

" POLITICA Y DERECHO "

Tesis que para optar por el título de  
Licenciado en Derecho, presenta:

JOSE ANTONIO ZORRILLA PEREZ

México, D. F.

Septiembre de 1982.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## P R O L O G O

El hombre es su realización. La experiencia, los conocimientos y en general, el éxito en una carrera, constituye el mejor legado que podemos hacer a nuestra patria. Escalar posiciones importantes, siempre fundados en el conocimiento, nos permite afirmar la importancia de la superación intelectual.

El Derecho, disciplina fundamental para normar y regular las relaciones entre los hombres, está vinculado con una serie de disciplinas, tales como la política, la economía, la administración pública; y sobre todo, con el ánimo de hacer de nuestra Nación, un núcleo libre, donde la paz, la seguridad jurídica, la autodeterminación y la soberanía, sean el fundamento de las acciones políticas, para hacer realidad el Pacto Federal.

Para nosotros, la Economía y la Política, ramas de nuestra especialidad, están íntimamente relacionadas con el Derecho; y hoy, -- pretendemos escalar un área más del conocimiento, para continuar -- participando en el desarrollo de México.

Lograr este objetivo, anima nuestras tareas y metas cotidianas.

Septiembre de 1982.

## INTRODUCCION

Definir la importancia de la Política y sus relaciones tan íntimas con el Derecho, no es una tarea fácil, ya que una aportación de esta naturaleza, debe ser producto de la reflexión, de la entrega diaria a la labor administrativo-política, y al constante deseo de superación, que debe animar y renovar las tareas del ser humano dentro de la sociedad.

En este trabajo de tesis profesional, nos hemos impuesto como meta específica, demostrar lo inseparable del binomio política — Derecho, como marco de las decisiones gubernamentales. Una acción política, alejada de la norma jurídica, se vuelve una imposición. En cambio, la acción política amparada en el Derecho, se hace eficaz, real y efectiva, ya que la norma estará vigilante del cumplimiento de dicha acción política. En México, el equilibrio político, se ha logrado definitivamente por que todo el engranaje político-administrativo, se ha manejado al amparo de los principios constitucionales y en general, de otras leyes aplicables a cada caso concreto. De aquí, la importancia de esta tesis, cuya posición ideológica, consiste en reiterar la conjunción de la Política con el Derecho, en la acción gubernativa o en las decisiones de poder.

Para fundamentar nuestra posición ideológica, recurrimos a —



un método de investigación, que va de manera deductiva, llevando de la mano al lector, por la evolución de la política y el Derecho en México. Así, en el capítulo primero de este trabajo, y a fin de constituir un marco de referencia, nos abocamos al análisis de los conceptos generales de política y Derecho, en sus diversas acepciones. La Noción de Estado, como realidad aplicable de la política y el Derecho y a la Ciencia Política, en sus diversas acepciones y analizando cada uno de sus elementos. Mencionamos, de este modo, que el quehacer político, como tal, surge en el momento en que el hombre aprende a desenvolverse en sociedad; al igual que el Derecho, cuyo nacimiento se da en el momento en que el hombre decide allegarse algunos elementos y satisfacer sus necesidades básicas, mediante la convivencia con otros hombres. Al diferenciarse lo que es de cada quien, surge el derecho más antiguo, que es el de propiedad. Desde este capítulo, diferenciamos los aspectos de Estado y Ciencia Política, como importante marco de aplicación de la Política y el Derecho. Aquí surge el entroncamiento tan importante entre estas dos disciplinas.

En el capítulo segundo, nos referimos, dentro de un marco netamente histórico, a la evolución del sistema político en México, a partir de la Epoca Prehispánica, donde destaca una verdadera organización política de las diferentes razas que habitaron el territorio que hoy se denomina México. Por tanto, hacemos un análisis somero de la organización político-social de la cultura tolteca, chichimeca, náhuatl, otomí, maya y azteca o mexicana.

En este orden de ideas, pasamos a la época novohispana, en la que destaca el descubrimiento de América y la colonización por parte de los españoles, de nuestro territorio, que denominaban la Nueva España. En esta época, se desvirtúa la organización política interna, ya que la Corona de Castilla --nombre que recibía el territorio español en aquella época-- decide introducir en la tierra descubierta, las Leyes de Indias. Con esta irrupción de disposiciones ajenas a la realidad de nuestros nativos, se pierde la organización lograda, cayendo en un retroceso, que va a durar varios años. Con este perfil, llegamos a la época independiente, en la que México logra desvincularse de la Corona Española, e iniciar un verdadero período de florecimiento en cuanto a la organización política y jurídica. En este período destaca la etapa del constitucionalismo, que constituye el antecedente más importante del sistema político mexicano, que siempre va a estar basado en un régimen de Derecho, donde las decisiones emanan de la propia Constitución.

En la época revolucionaria, apreciamos en este trabajo, como el desacato de las normas constitucionales, la falta de sistema en las decisiones políticas, y en general, una serie de conflictos internos, --culminan en un movimiento social, que va a originar cambios estructurales, y sobre todo va a terminar con la dictadura que existía en esa época, dando lugar al establecimiento de un sistema de gobierno, basado en la Constitución.

Para complementar el marco de referencia anterior, en el capítulo tercero, hacemos un análisis de la Reforma Política Mexicana, de 1977, partiendo de una serie de antecedentes históricos, donde nuevamente se destaca la importancia del binomio política -- Derecho, en la toma de decisiones políticas. Así, hacemos una reseña sobre el establecimiento del Partido Nacional Revolucionario, que más tarde se convierte en el Partido Revolucionario Mexicano, perfilando y constituyendo las bases del establecimiento del Partido Revolucionario Institucional, en el año de 1946. Este Instituto Político, basando siempre sus planes en el Derecho, ha permitido la estabilidad política mexicana, por casi 60 años. Pero, este hecho tan trascendente, ha permitido una evolución constante y positiva, y así, en el año de 1977, el Presidente José López Portillo, crea una iniciativa para constituir una reforma política, que permite a todos los partidos --mayoritarios, minoritarios, de derecha, del centro, de izquierda-- participar en la contienda electoral. Sus resultados, están a la vista, con las últimas elecciones del 4 de julio de 1982. Esta reforma política consolida aún más el sistema político mexicano, con las consecuencias que mencionamos en este trabajo. Aquí, nuevamente se constata nuestra posición ideológica, de vincular estrechamente a la Política y al Derecho, en beneficio del sistema político, y en general de la sociedad, haciendo de nuestra Nación, un núcleo cada vez más progresista, libre, y con una estabilidad envidiada por algunos países hermanos de Latinoamérica.

Por último, en el capítulo cuarto, hacemos referencia a la -  
introducción de la planeación en el sistema político mexicano, basan-  
do en un Sistema Nacional de Planeación y la Reforma Administrati-  
va. En este sentido, aportamos el fundamento jurídico de dicha Refor-  
ma, resultando nuevamente la posición ideológica sostenida en este-  
trabajo: la Política y el Derecho constituyen un binomio inseparable -  
en las decisiones de poder, y en general, en los actos gubernamenta-  
les, por el régimen de Derecho, que campea en nuestro país.

## CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS GENERALES

El fenómeno político, tan antiguo como la propia humanidad, se fundamenta en las diferentes tendencias e ideologías propias de cada régimen. En sentido general, se le concibe como el conjunto de medidas vigentes y aceptadas en un régimen específico, cuyo objetivo es dar eficacia y conseguir los fines de la misma. En este sentido amplio, la política no puede concebirse sin un régimen de Derecho. Es aquí, donde encontramos la plena vinculación entre la política y el Derecho, tema de estudio de este trabajo recepcional.

La norma jurídica, se constituye por el conjunto de disposiciones vigentes en un lugar determinado, que permiten el equilibrio entre el mecanismo de poder y los gobernados. Así, en un sistema democrático como el nuestro, es fundamental basar las decisiones de gobierno en la norma jurídica --sea Constitución, Ley, Reglamento o Circular-- para lograr, de esta manera, su eficacia y aceptación general. Existen algunas teorías que determinan que la política es independiente del Derecho; pero nuestra tesis, es sostener --y así lo demostraremos en este trabajo-- que la política y el Derecho no pueden concebirse aisladamente; pues cualquier decisión política, separada del Derecho, se convierte en arbitraria y con escasos fundamentos para ser obedecida.

En este primer capítulo de nuestro trabajo recepcional, haremos una clara distinción entre las diversas acepciones del término política, encuadrándolas siempre en el marco jurídico, por considerarlo fundamental en el equilibrio de las fuerzas de poder.

## I. LA POLÍTICA EN SUS DIVERSAS ACEPTACIONES.

El término "política", en su acepción etimológica, deriva del griego "politiko", que es lo referente a la polis o ciudad-estado". (1) Es decir, en Grecia surge una noción de política, que era todo lo referente a la polis --ciudad en la Antigua Grecia-- de aquí que en la política se encontraban conjugados los actos de administración, organización y relaciones de una "polis" con otra. En el devenir de la historia, encontramos que para concebir más ampliamente el concepto de política, es conveniente entender el fenómeno político, su evolución y repercusiones en la vida social. Así, el concepto de política es inherente o se encuentra implícito en la vida social. Recordemos que en un principio el hombre permaneció como un ente aislado, alejado de los demás hombres; pero en el momento en que le es imposible satisfacer sus necesidades básicas, se une a otros hombres, para conseguir dicho fin. Con ello, nace la interrelación entre hombres. En su evolución, nos lleva a la interrelación entre comunidades. Así, "toda actitud y todo comportamiento que incida y recaiga sobre las estructuras generales, mentales o institucionales de toda la sociedad para lograr la interrelación, es acción política que por su naturaleza aspira explícitamente a animar y transformar la sociedad completa". (2) Estamos totalmente de acuerdo con la afirmación de que cualquier fenómeno de interrelación, es acción política; pues no debemos olvidar que en el momento en que dos o más individuos se unen para lograr fines comunes, se está dando una acción conjunta, en la cual siempre habrá normas y fundamentos jurídicos, que permitan una acción justa y basada en postulados elementales de interrelación.

Por lo tanto, si el fenómeno político es tan antiguo como la propia asociación de seres humanos, para conseguir fines de satisfacción de sus necesidades básicas, es en ese momento, cuando nace la necesidad de regular esa interrelación, a través de mecanismos jurídicos, que permitan a los seres humanos tener una base de igualdad en su relación social.

Establecido lo anterior, es conveniente referirse a la comunidad política, formada por todos los hombres y grupos existentes en una sociedad. Así, la comunidad política "es la comunidad más extensa, que permite asegurar al hombre su pleno desarrollo en el orden temporal. Respetando su diversidad, la política integra toda la disparidad de grupos sociales ya que pretende construir entre todos los hombres un conjunto ordenado y crear un cuadro común de vida en el que todos los ciudadanos puedan desarrollar íntegra y libremente su personalidad en todas sus facetas." (3) La comunidad política tiene una profunda relación con la comunidad social, pues cuando todos los grupos inician su interrelación, nace la comunidad política, que tiene determinada ideología, objetivos y además --y esta es nuestra tesis-- un régimen jurídico que permite una armonía entre las ideas de cada grupo o conjunto de individuos.

En un sentido amplio, la política "comprende la serie de medidas tomadas por los dirigentes de cualquier sociedad en orden a conseguir los fines de la misma. En un sentido más restringido y propio, política es el conjunto de actividades humanas que se orientan hacia el gobierno y la administración de una agrupación suficientemente numerosa de



personas organizadas soberanamente. La política se ocupa por tanto de las relaciones de autoridad y de obediencia entre gobernantes y súbditos, que juntos buscan un bien común..." (4) Es conveniente destacar el concepto de política como mecanismo estabilizador entre las relaciones de autoridad de los gobernantes con los gobernados, siempre fundamentada en el concepto de soberanía, pues las decisiones políticas, tendrán eficacia y vigencia dentro de un espacio determinado, que además es soberano, pues las relaciones entre el gobernante y los súbditos, siempre se darán por el primero, pero fundamentadas en las normas de Derecho, para evitar que sean arbitrarias, o en su defecto, que no se cumplan, por falta de dicho fundamento.

Se afirma categóricamente que la política, "como actividad humana no tiene una fecha precisa de aparición en la historia y se puede afirmar que existe desde que el hombre se organiza comunitariamente de la manera más simple a la más compleja, ya que cualquier forma de organización implica una estructura de poder y autoridad. Por lo mismo, la discusión filosófica de su posible desaparición es inagotable". (5) El hombre, al nacer, se encuentra ya inmerso en una comunidad política, de la cual saldrá únicamente con la muerte; pues la participación del individuo dentro de la política es parte de una acción ineludible. No obstante, con la evolución del concepto de política, en la vida actual, "Hay una serie de factores que contribuyen al abstencionismo político (alienación) de amplios sectores de la población..." (6) Entre estos factores, se mencionan, los siguientes:



- a) El irenismo, cuyo ideal de paz es la abstención total de toda actividad como la política.
- b) El consumismo que contra el interés primordial del hombre, en la obtención de más y más bienes materiales, cuyo necesidad se crea por una hábil propaganda.
- c) La primacía de la técnica en la jerarquía de valores, rebasando el límite de la capacidad del individuo
- d) La evasión individualista, creada generalmente en la falta de información o conocimientos para comprender el fenómeno político
- e) El pesimismo procedente del desencanto por las luchas partidistas o los escándalos públicos, así como la apatía de los individuos
- f) La falta de preparación del individuo, que va desde la falta de comprensión de las obligaciones cívicas, hasta el desinterés, fundado en la falta de motivación y conocimiento.
- g) El dirigismo de los medios de información, cuya finalidad principal radica en la necesidad de mantener el orden establecido, que fomentar la acción participativa
- h) La presión de grupos económicamente interesados en mantener la exclusividad en la dirección de la vida pública. (7)

De los fenómenos mencionados, destaca la falta de preparación y comprensión de la acción política; pues esto lo vemos en la actualidad, con la insatisfacción de algunos ciudadanos, conformes siempre con la crítica permanente, sistemática y destructiva a las acciones políticas, pero sin preocuparse --seguramente por incapacidad-- de proponer

cambios o analizar objetivamente las circunstancias que llevan a la autoridad a tomar una decisión política. Cuando se afectan los intereses de la clase acomodada, critican dicha acción del gobierno; si se afectan los de las clases desprotegidas, se le acusa de paternalista; pero la realidad es que la falta de participación política del individuo, se ha dado fundamentalmente en la impreparación, pues los marcos educativos mexicanos evitan en un momento dado, que el educando tome conciencia del fenómeno político. De esta manera, cuando el individuo llega a la adolescencia siente un rechazo a la actividad política, que podríamos decir es innato, pues jamás ha escuchado cuál es el contenido de dicha acción; otros, se conforman con recibir la información distorsionada, sensacionalista o tendenciosa de algún medio de comunicación, criticando sin mayor fundamento y sin conocer las circunstancias y realidad de la Nación. Así, la falta de participación es más negativa que el consumismo, la presión o el dirigismo, pues en ella se fundamentan las malas interpretaciones en materia política.

Otros, --que se consideran "políticos natos"-- utilizan la adulación, el servilismo, llegando hasta la ignominia, con el sólo objetivo de participar en lo que ellos denominan "política", pero generalmente desconocen los fundamentos de la política además de no tener capacidad para asimilar dichas cuestiones.

Desde nuestro punto de vista personal, la acción política, fundamentalmente la estabilidad de una comunidad organizada, pero requiere de un conocimiento, asimilación y concientización del momento actual, pues no

es posible analizar una decisión o acción política de un gobernante, fuera del contexto de la situación económica, la ideológica, comercial, financiera, educativa, industrial, y de las relaciones de dicha comunidad con el mundo exterior, pues de esta manera, se tiene sólo un aspecto de la problemática, y es imposible hacer un juicio objetivo, sin apasionamientos de la acción política.

La política, ciencia, arte y acción tan antigua como la sociedad misma, tiene sus antecedentes en los antiguos griegos, quienes, "con su forma de vida, definieron el universo político..." (8)

Mencionamos que en su aspecto etimológico, la palabra política, significa todo lo referente a la polis (ciudad y Estado)- que era la forma de organización social de la Grecia antigua y clásica. Sus habitantes participan directa y activamente en todos los asuntos comunes. Esta participación surge de manera natural, con base en la idea de que el hombre necesita vivir en sociedad, para satisfacer con mayor facilidad, sus necesidades básicas. Por ello, todos los ciudadanos de una "polis," se encargaban de la acción política, pues ésta, en última instancia, beneficiaba a todos los ciudadanos.

Más tarde, al pasar la Antigua Grecia, al Imperio Romano, esta concepción permanece vigente en lo sustancial. "La Res pública de Cicerón (la cosa en común) define la vida política del Imperio..." (9)

En los siglos subsiguientes se siguió identificando la "política" con lo "común", "sólo que imbuida de la tradición religiosa-cristiana y mezclándose con lo terrenal que posteriormente, hacia el siglo XV y XVI, los ingleses denominaron "civil". (10)

En este orden de ideas, se siguió conservando, a lo largo de la historia, la implicación de que el universo, el ámbito o espacio político corresponde al conjunto de fenómenos e intereses compartidos por los hombres entre sí. De esta manera, la irrupción del capitalismo y la idea del laicismo, marcó una línea divisoria entre los asuntos de interés público, o general, hasta llegar al mundo contemporáneo, en que de manera profesional, existen individuos dedicados a la vida pública, y quienes optan por compartir mínimamente los asuntos comunes y se concentran específicamente en la vida individual. Así, encontramos en la actualidad, un celo de quienes se dedican a la vida pública, de que ningún individuo ajeno se interiorice de su actividad, para no intervenir en ella, ni opinar.

En México, el principal enemigo de la politización o participación de los individuos en la política, es la ignorancia, pues en ella se fundamenta la falta de interés por la acción política, y así, cuando el gobierno toma una decisión o dicta una norma política-jurídica, para regir sus relaciones con los gobernados, la primera actitud, es de rechazo, pero no porque sea buena o mala la medida, sino por la simple mediocridad y falta de conocimientos de dichos individuos. Para la efectividad de dicha acción política, tenemos a la norma jurídica, siempre al amparo del régimen de derecho, que permite la eficacia jurídica de la disposición política, necesaria para la conducción y desarrollo de un pueblo. Por eso, afirmamos en este trabajo recepcional, la importancia de conjugar y complementar la norma jurídica con la acción política, para evitar que esta última se considere arbitraria o dictatorial.

La actividad política ha tomado tal trascendencia a lo largo de su evolución, que cobra autonomía como ciencia y conforma una serie de ramas para regular las actividades y relaciones entre las fuerzas del poder y los gobernados, así como de una comunidad con otras. De este modo, encontramos las siguientes ramas de la política:

- a) Política interior, limitada al ámbito del territorio nacional, la cual, por la interacción entre Estados, no puede mantenerse aislada.
- b) Política internacional, relativa a las relaciones entre Estados soberanos (Más adelante nos referiremos a la noción de Estado).
- c) Política social, entendida como el conjunto de medidas orientadas a estructurar la sociedad en forma más justa, en una base de igualdad de oportunidades. Entre sus múltiples aspectos, destacan, la seguridad social, la protección de la vivienda, la legislación laboral, la asistencia médica y la igualdad de oportunidades.
- d) Política económica, rama fundamental constituida por el conjunto de medios y medidas mediante las cuales el gobierno intenta regular y controlar la vida económica de una Nación.
- e) Encontramos también una rama de la política, la fiscal, cuyo contenido se refiere al volumen de los impuestos, el gasto y la deuda pública.

f) Otro aspecto de la política económica, es la política monetaria, cuyo objetivo es el control de la banca y del sistema monetario por parte del Estado, para lograr la estabilidad del valor del dinero, y evitar una desfavorable balanza de pagos. (11)

En cualquiera de sus ramas, la política siempre nos da la idea de disposiciones dictadas por el órgano competente, a fin de regular las relaciones entre los individuos, de éstos con sus gobernados; y de este núcleo con otros igualmente organizados, en una determinada cuestión; v. gr.: seguridad social, militar, educación, fiscal, monetaria, de precios, local, internacional, interna, etc.

En cuanto a la participación política haremos algunas consideraciones trascendentes, pues es innegable la necesidad de participación política, que por las causas ya mencionadas se ha perdido en el mundo actual. La expresión "participación política se refiere a aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes, y directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental". (12) Típicamente, estas actividades abarcan el ejercicio del voto, "la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, la aportación económica y la comunicación con los representantes. Las formas más activas de participación incluyen afiliación formal a un partido, persuasión y recogida de votos, preparación de discursos y escritos, -- trabajo en las campañas electorales y presentación de candidaturas a los cargos públicos y del partido..." (13) La participación activa en la actividad política, conlleva la actitud del poder; quienes no



participan activamente, quedan aislados de las fuentes del poder. Otros, cuya participación es limitada, no acceden al poder efectivo, el cual se da en función de la conciencia y forma de participación de cada individuo. Existen individuos que al nacer tienen ya una facilidad o sensibilidad para hacer política; otros, faltos de dicha aptitud, pretenden incrustarse en las decisiones de poder, a través de "politiquería" --fundada primordialmente en la falta de conocimiento, pero que obliga al individuo a asumir, por conveniencia, actitudes serviles, aduladoras y otros mecanismos, que les permiten, aparentemente, estar dentro de los órganos de decisión del poder, pero nunca son responsables del mismo--. En este trabajo, nos referimos a la política como ciencia, que permite a un individuo asumir responsabilidades y formar parte de los órganos de poder, caso en el que se requiere un conocimiento, sensibilidad y entrega de servicios a la Nación. Quienes persiguen intereses individuales o usufructúan situaciones o posiciones a nivel político, no son políticos, sino simples oportunistas. En política, se requieren individuos con carisma, conocimiento, visión global de la sociedad donde operan, así como fe y entrega en su acción, para beneficio de la colectividad.

En este sentido, debemos aclarar, a nuestro juicio, en qué consiste la participación ciudadana, dentro de las decisiones políticas, en un gobierno democrático, como el nuestro. De hecho, "el vigor del gobierno democrático puede medirse en parte por la extensión del sufragio y los derechos correlativos a desempeñar cargos y asociarse con fines políticos". (14) Puesto que los hombres únicamente pueden ser iguales y --libres si participan en la determinación de sus propios asuntos, la participación se ha visto también como un medio para realizar estos objetivos

democráticas". (15) El pueblo, para realizar una efectiva democracia, es el principal interesado en propiciar su participación, aun cuando no sea efectiva, y con conocimiento, estar en aptitud de hacer críticas, demostrar sus inconformidades y en su caso, participar en las acciones ciudadanas. En este sentido, nuevamente surge la participación del Derecho en las cuestiones políticas; pues cuando la colectividad no está conforme con una disposición política, aun cuando esté fundamentada en derecho, tiene la opción por otros mecanismos jurídicos, de manifestar su inconformidad; v. gr.: cuando un núcleo de trabajadores al servicio del Estado, sienten afectados sus intereses laborales, pueden impugnar la acción política, a través de un mecanismo jurídico, conocido como derecho de huelga. Pero, en realidad, la comunidad mexicana, no se caracteriza por tener una visión clara de sus derechos y obligaciones, por problemas de educación. De esta manera, la función y responsabilidad de un gobernante, llega incluso a la necesidad de explicar y fomentar en sus ciudadanos un conocimiento de la realidad político-jurídica, para que sus acciones sean congruentes y cuenten con el apoyo de la colectividad. Esto no implica un paternalismo por parte de los órganos de poder, sino una obligación y responsabilidad de gobernar como acción conjunta, siempre anteponiendo los intereses colectivos. Y en esto, nuevamente vuelve a surgir la norma jurídica, que propicia, por sus mecanismos fundamentales, un ambiente y forma de educar a los individuos de una colectividad.

En México, hemos sido testigos de un hecho histórico reciente, donde se constata la participación efectiva de todos los mexi-



canos, sea cual fuere su ideología o corriente política, para la elección de quienes se encargarán de dirigir los destinos de la Nación. Con la Reforma Política, se abre una nueva etapa de la participación política de los ciudadanos, pues la acción pluripartidista, permite la libre manifestación y expresión de ideas, pero siempre dentro de un marco de -- Derecho, pues incluso para el goce de esta libertad de expresión, existe una norma jurídica que la reglamenta y permite a los ciudadanos un ejercicio de la misma. De aquí, nuestra tesis, la política no puede concebirse aislada de un marco jurídico, pues el Derecho viene a constatar y hacer efectivas las decisiones y acciones políticas, que sin dicho aspecto jurídico, parecerían infundadas y difíciles de llevar a la realidad.

Una vez determinado y analizado el concepto de política, partiendo de su acepción etimológica, y su evolución hasta la época contemporánea, pasaremos a examinar la concepción del Derecho, sus diversas aplicaciones, evolución y contenido actual, encuadrándola obviamente dentro de la política, contenido y base de nuestra tesis.

## II. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE DERECHO Y SUS DIVERCAS ACEPCIONES

El Derecho, como instrumento regulador de las relaciones de los individuos en una colectividad, así como su vinculación con los meros directivos de un país, tiene una estrecha interdependencia con la política; ya que el Derecho, mediante sus normas, se convierte en mecanismo coercitivo, para vigilar el cumplimiento de una norma político-administrativa. Así, no es posible concebir una disposición política eficaz, sin el amparo de una norma jurídica, que regule y vigile su cumplimiento. Decíamos en párrafos anteriores de este trabajo, que la política siempre debe tener como sustento al Derecho, para evitar disposiciones o acciones políticas, violatorias de garantías o ineficaces jurídicamente. Cuando una decisión política se hace fuera del marco del Derecho, se convierte en una norma impositiva, cuyos efectos van a ser siempre negativos para la colectividad. En cambio, las decisiones y acciones políticas, enmarcadas en el campo del Derecho, permiten su verdadera ejecución, llegando incluso a la aplicación forzosa de la misma, pero con el mecanismo jurídico idóneo.

El Derecho ha tenido en su evolución, una serie de modificaciones y transformaciones, que van desde un Derecho general, hasta la concepción de un Derecho social --en boga actualmente-- pero siempre con un fin específico, fundado en la paz, libertad y seguridad

sociales, dentro de una soberanía específica.

La palabra "Derecho", deriva de la raíz latina "directum", que en su sentido figurado, significa lo que está conforme a la regla, a la ley, a la norma. Derecho es lo que no se desvía a un lado ni otro, lo que es recto, lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin.

Derecho, se dice, en italiano, 'diritto'; en portugués, 'direito'; en rumano, 'dreptu'. En otras lenguas, el sentido de rectitud es todavía más explícito: en francés, se dice 'droit'; en inglés, 'right'; en alemán, 'Recht'; en holandés, 'recht'". (16) En un sentido general, la palabra Derecho, contiene el comportamiento de un individuo, conforme a la regla, ley o norma. No obstante, la palabra derecho, tiene varios sentidos; derecho como facultad, como ciencia, como ideal ético o moral de justicia y como norma o sistema de normas.

El derecho como facultad, "recibe el nombre de derecho subjetivo, por atender al sujeto que tiene la facultad o poder (el derecho), bajo la protección de la ley, de usar y disponer de algo libremente y con exclusión de los demás. El derecho subjetivo por excelencia es el derecho de propiedad, pero también son derechos subjetivos el derecho de la patria potestad y otros..." (17)

El derecho como norma o sistema de normas recibe el nombre de Derecho objetivo, "por ser considerado en sí mismo, como objeto de estudio, independientemente del o de los sujetos en que recae su imperio". (18)

En expresión de Miguel Villoro Toranzo, en cuanto al derecho como ciencia y como ideal de justicia, "veremos que fácilmente pueden ser reducidos a los dos primeros. En efecto, la ciencia del derecho tiene por objeto tanto el estudio de los derechos subjetivos como el de los objetivos; y el derecho como ideal de justicia es ya un Derecho objetivo, puesto que norma la conducta de los hombres en sus relaciones sociales". (19) El derecho como ciencia, por tanto, tiene implícito el análisis del Derecho subjetivo y objetivo, incluyéndose en este último, la idea de justicia, esencia del Derecho, pues un Derecho sin justicia, deja de ser tal, pues iría contra su principio fundamental. De aquí, la posición de algunos autores, en el sentido de considerar al Derecho y a la justicia como sinónimos. El Derecho siempre tiende a la justicia, la cual consiste básicamente en propiciar una igualdad de circunstancias en el desarrollo de los individuos. La justicia puede ser equitativa, distributiva y social; pero es contenido del Derecho, y no el Derecho mismo.

La concepción del Derecho, ha tenido una evolución importante en el marco de la investigación, y en efecto, todas las distintas concepciones conforman cuatro esquemas fundamentales, a saber:

a) El Derecho como arte o técnica social que tiende a realizar "o realiza un específico ideal de justicia y que sostiene la imposibilidad de conceptualizarlo o definirlo mediante el procedimiento aristotélico de precisarlo un género próximo y señalar su diferencia específica, por cuanto no admiten o no ha llegado a su conocimiento la existencia de

formas diversas para definir, como la genética o la dialéctica". (20)

b) El derecho como un orden coactivo de la conducta, que es precisamente el elemento de la obligatoriedad del derecho.

c) La tercera hipótesis o esquema, se refiere a la concepción del Derecho como una parte de la naturaleza, bien sea de carácter divino, o bien de tipo racional, y quienes sostienen esta doctrina, "lo afirman como un orden justo ya terminado e invariable, o como un orden que tiende a realizar la justicia y se encuentra en permanente elaboración y ajuste a las circunstancias históricas". (21)

d) Por último, el cuarto esquema, es el relativo al derecho como un objeto o ser causal, y sus sostenedores, afirman que también es derecho el "orden que realmente acata la comunidad, es decir, las normas que tienen eficacia. O en otras palabras: que debe ser lo que es o lo -- que, de alguna manera, puede llegar a ser". (22)

Los cuatro sistemas mencionados, se fundamentan siempre en el objetivo ideal de la justicia, logrado por un instrumento coactivo. Para efectos de nuestra posición ideológica, entre los múltiples significados de la palabra Derecho, el significado más estrechamente ligado con el concepto de política es el derecho como ordenamiento normativo; es decir, - "como conjunto de normas de conducta y de organización que constituyen una unidad, que tienen por contenido, la reglamentación de las relaciones fundamentales para la convivencia y la supervivencia del grupo social, como son las relaciones familiares, las relaciones económicas, - las relaciones superiores de poder (o relaciones políticas), así como la - reglamentación de los modos y de las formas con que el grupo social

reacciona a la violación de las normas de primer grado o institucionalización de la sanción, y que tienen como fin mínimo el impedimento de las acciones consideradas más destructivas del conjunto social, la solución de los conflictos que amenazan, sino son resueltos, con hacer imposible la propia subsistencia del grupo, la consecución y el mantenimiento, en suma, del orden o de la paz social". (23) En este orden de ideas, el Derecho recurre, incluso, "a la fuerza física para obtener el respeto de las normas, para hacer, como se dice, efectivo o eficaz el ordenamiento en su conjunto, la conexión entre derecho y política se hace tan estrecha al punto de hacer considerar al derecho, como el principal instrumento a través del cual las fuerzas políticas que detienen el poder predominante en una determinada sociedad ejercen su dominio". (24) Esta concepción tan clara y la interrelación entre Derecho y Política, nos da como resultado el nacimiento del Estado moderno, en el cual no es admisible la política sin el derecho, pues éste último se llega a convertir en el instrumento de efectividad o eficacia de las decisiones políticas. En un régimen de Derecho, siempre será más factible la aplicación de las acciones políticas. De aquí, la importancia de la tesis sostenida en este trabajo, de considerar al Derecho como instrumento fundamental de la política. Es en este sentido, en que nos circunscribimos para el análisis del Derecho; es decir, de la norma jurídica.

Otra definición de Derecho, consiste en considerarlo como el conjunto de reglas establecidas e impuestas por aquel o aquellos que detentan "el poder soberano y, por el otro, el estado es considerado desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, es decir de la compleja red de reglas, de las que las normas constitucionales, no importa si escritas, son el techo o los cimientos, las leyes, los reglamentos, las previsiones administrativas, las sentencias..." etc. (25) Esta convergencia entre Derecho y poder político, da origen al Derecho del Estado, pasando a segundo término el concepto de Derecho, desde el punto de vista amplio; y de este modo, el Estado se reserva la facultad de la producción jurídica y del aparato coactivo, a fin de dar la eficacia a las disposiciones o acciones políticas.

Por otra parte, el Derecho se distingue de otros sistemas normativos sociales, como son la moral o las convenciones, considerando los siguientes sistemas:

- a) El Derecho se sanciona estatalmente, a través de sus organizaciones especiales, como la administración y los órganos jurisdiccionales garantizan su aplicación, incluso llegando a la fuerza física en caso necesario.
- b) El derecho es teóricamente un sistema sin contradicciones, cuyo objetivo es prever consecuencias o conflictos sociales futuros.
- c) Por último, el Derecho aparece dotado de racionalidad teleológica.



gica. "Las formaciones sociales, los conceptos de organización o las concepciones específicas del orden se basan en normas jurídicas de conducta. Por tanto, la política tiene en común con el Derecho, la racionalidad teleológica y la posibilidad de las sanciones". (26)

Los criterios mencionados, nos permiten concluir la importancia del Derecho, como mecanismo de poder, a fin de garantizar el cumplimiento y eficacia de una acción política. Por ello, el Derecho, es un medio para dotar de sanción a la acción política. "En cuanto derecho establecido actúa como fundamento, en cuanto derecho proyectado como plan y en cuanto establecimiento de normas como acción. Tanto el Derecho como la política pretenden la realización de concepciones sociales del orden, pero únicamente el derecho vigente es sin más aplicable". (27)

El Derecho regula parte de las nociones políticas sobre el orden, que no son sólo garantizadas en forma negativa, sino también positivamente fomentadas. El Derecho se encarga, por su parte de planificar y establecer sus normas, a través de los órganos competentes, haciendo norma jurídica el devenir social, con sus modificaciones, cambios, ideología y costumbres; la administración de justicia, se encarga de la aplicación del derecho, considerando el conjunto de normas establecido. "Tanto el Derecho como la Política determinan por consiguiente en igual



mediante los sectores sociales. Ambas instituciones juntas hacen realidad lo mejor posible las concepciones sociales sobre el orden, por lo que el Derecho aparece como un medio de disposición de la Política". (28)

Los conceptos vertidos, ratifican nuestra posición ideológica, en el sentido de considerar al Derecho como un mecanismo o medio a disposición de la política, siempre con el objetivo de garantizar y preservar el orden social. Recordemos en este sentido, que las revoluciones han surgido siempre como respuesta de la inconformidad y descontento del grupo social. Así, el Derecho asegura el correspondiente orden social, fundado en los intereses colectivos.

La evolución del Derecho, nos lleva a concebirlo como la norma jurídica --coactiva por naturaleza-- que garantiza la estabilidad social, y en este sentido, la encontramos estrechamente vinculada con la política, pues la norma, servirá de instrumento para la efectividad de la acción política. Meditemos ¿qué habría pasado en México, si la Constitución Política, no previera y reglamentara la forma de gobierno y los Poderes del Estado? Seguramente si se hubieran pretendido imponer por la fuerza dichas instituciones de gobierno, sin el amparo de la Constitución, hubiera fracasado dicha acción política. Recordemos que el sistema político mexicano ha tenido una serie de ajustes en su seno, lo cual ha permitido la estabilidad política de que México goza actualmente.

Esto nos lleva nuevamente a destacar la posición ideológica de este trabajo, pues el Derecho no debe nunca estar alejado de la política, para servir a ésta última de mecanismo estabilizador.

Establecido el concepto de Derecho, así como su vinculación con la Política, pasaremos al estudio de la noción de Estado, lo cual viene a dar contenido a la norma jurídica y a la acción política, como ya lo hemos destacado en este trabajo.

### III. LA NOCIÓN DE ESTADO, COMO REALIDAD APLICABLE A LA POLÍTICA Y EL DERECHO

El Estado, elemento fundamental en un gobierno, hace realidad la política y el Derecho, dentro de un marco social preestablecido. Es en el Estado, donde el Derecho se convierte en aplicable para garantizar el orden social, y la política, permite la marcha del Estado, como elemento fundamental de la toma de decisiones.

Las normas jurídicas no aplicables en un Estado, pierden su cristalización y realidad; por otra parte, las acciones políticas sin una organización estatal soberana, no tendrían razón de ser. De aquí la importancia de complementar con el estudio de la política y el Derecho, la noción de Estado, para fundamentar que en él, se hace realidad la acción política y la norma jurídica, para dar legitimidad a una forma de gobierno, a la toma de decisiones y en general, a la organización política de una nación.

El Estado, en su acepción etimológica deriva de la expresión latina "status republicae" y, en el orden civil, con la palabra status, que significa una determinada situación jurídica de la persona, libre o esclava, ciudadana o no, mayor de edad, o sometida a potestad". (29) El origen del Estado, se remonta, según los etnólogos, a dos épocas diferentes; unos sostienen que surge en los primeros estadios de la humanidad; otros, por el contrario, estiman que la aparición del Estado, se

da en el momento en que surge la transición entre el hombre primitivo y el culto. Oppenheimer "ponía el origen histórico del Estado en el momento que surge la esclavitud y unos trabajan para otros". (39) Si bien es cierto que cuando surge la interrelación de los hombres en la sociedad, así como la distinción de sus derechos, los cuales se integran en el momento en que los miembros de esa colectividad empiezan a reconocer como "suyo" algún objeto, de ahí que el derecho más antiguo es el de propiedad, esto no implica la organización del Estado, desde esa época. A falta de una evidencia histórica o antropológica, en cuanto a la aparición del Estado, se han suscitado diversas teorías para explicar su origen, entre ellas:

- a) La que sostiene al Estado como producto de la voluntad divina, "es el símbolo de la pérdida de la inocencia, de la caída del Edén; de los hebreos hasta Paine se manifiesta esta creencia, pasando por el derecho divino de los reyes.
- b) Otras hipótesis consideran al Estado, como una creación humana deliberada a través de un contrato social, al cual cada individuo ha dado su consentimiento; con variaciones significativas - esta teoría ha sido sostenida por Hobbes, Locke y Rousseau;
- c) También existen ideas de que la organización estatal tiene su principio en la conquista y en la coerción, esto es, en la fuerza; de ahí que el Estado esté basado en la injusticia y sea esencialmente malo; desde los primeros cristianos, hasta Marx, los anarquistas los pensadores del nacionalismo alemán, etc., se expresa la tesis de que el Estado es la fuerza, un instrumen--

to de un grupo o clase para dominar a otros;

- d) Finalmente, hay la hipótesis de que la institución estatal es un resultado de la propia naturaleza humana, de modo que el Estado no es una organización artificial sino natural, que que casi como un organismo viviente evoluciona hacia mejores formas". (31)

Según José López Portillo y para definir al Estado, señala que tiene género próximo y diferencia específica; de ahí que sea "posible definirlo, pero peligroso. Sobre todo, ahora que la definición es fenómeno de mal gusto". (32) "Quién, a lo que sé, --dice López Portillo -- fue el que usó por primera vez la expresión Estado, para referir a la relación social --fórmula transitoria de uso inevitable-- que lo constituye, fue Jean Bodin, en el siglo XVI cuando en Italia, tomando parte en la lucha del Estado contra la Iglesia, la empleó por primera vez refiriéndose seguramente al estado que guardaba en su época el principio de autoridad temporal, sus deberes, sus derechos, y su situación toda frente al poder eclesiástico.

Fue una expresión tan fácil que pronto se generalizó y enriqueció con su significado específico el léxico popular.

Desde entonces se llamó Estado a lo que se designaba "Polis" en Grecia, "Civitas" en Roma y demás nombres con que se llamaba al embrión indeterminado que constituía el principio de organización social que, en el más amplio de los casos, significa el Estado". (33)

En la definición de Estado, los teóricos no han aceptado un criterio común; pero dicha cuestión no será profundizada en este trabajo, por no ser elemento fundamental de nuestra posición ideológica. De manera que adoptaremos una definición que contenga los elementos fundamentales, destacando su relación con el Derecho y la Política, objetivo básico de este trabajo.

"El Estado es así la personificación del orden jurídico, en cuanto éste lo fundamenta como el último centro ideal y no empírico, de imputación de todas las obligaciones y facultades. Decir esto no es agotar la determinación objetiva del Estado, como erróneamente interpretó Heller la doctrina kelseniana, al decir que 'el logismo normativo que representan Kelsen y su escuela, al contraponer el deber ser, de carácter jurídico, al ser, de carácter social', impide 'que entre ellos exista modo alguno de relación'". (34)

Algunos autores apuntan una definición política del Estado, afirmando que debe considerarse como "un fenómeno específico de la realidad política, que, si bien comprende dentro de sí todos los elementos necesarios, no puede reunirse en ninguna, ni siquiera en su acumulación.

Las notas que en este criterio definen al Estado son las siguientes:  
1) Está basado en un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que el Estado representa; esta vinculación está referida a los vínculos sociales que resultan unas veces de la idea nacional, Francia y España, por ejemplo; otras en la institución monárqui

ca; otras en vínculos derivados de intereses económicos o de defensa militar que tienden a la nacionalización; en todo caso el Estado es una estructura de segundo grado o una superestructura que presupone un vínculo de sociedad anterior a los que él establece después; 2) la organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la constitución, que contiene el equilibrio y los principios de orden y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios. Ello no quiere decir que no existan contradicciones ni que todo el Derecho sea obra del Estado, pero sí que éste asume la función de realizar aquella unidad resolviendo las contradicciones que puedan surgir mediante un acto jurisdiccional o de soberanía; 3) en esa unidad existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado. El poder del Estado es jurídico, pues actúa a través de los imperativos legales y de la coacción jurídica que los acompaña; su poder no se basa en sanciones religiosas ni en la posesión de bienes patrimoniales como en el régimen feudal. La autonomía del poder significa que no reconoce otro superior; es independiente en el exterior e irresistible en el interior. Es, por último, centralizado, pues emana de un solo centro definido a quien se refiere esa unidad de derecho y de donde parte la actuación del cuerpo de funcionarios que la realiza. La limitación territorial viene impuesta por la coexistencia con otros Estados, en el orden con la comunidad internacional, y por último, ese orden como el poder que lo



garantiza, tiende a realizar el bien común del grupo, noción finalista cuya concreción histórica no puede determinarse de modo absoluto, pero cuyos elementos esenciales formales son el orden y la justicia y — cuyos elementos materiales están integrados por los diversos fines concretos que el Estado ha de asumir en un momento determinado". (35)

Analizando los elementos anteriores, se concluye que el Estado se basa en un grupo social establecido en un territorio determinado, que tiene además una vinculación política homogénea. Dicha organización se fundamenta en un orden jurídico, derivado de la Constitución, y — que tiene un poder jurídico, autónomo y centralizado, fundamentado — en el principio de la soberanía. Por último, que dicho orden funcional, relacionado con la política y el derecho, tiende al bien común del grupo homogéneo y organizado. En estos preceptos se cimienta el concepto de Estado, que viene a cristalizar la aplicación de la política y el Derecho, en una realidad concreta. De aquí, la importancia de la posición ideológica sostenida en este trabajo, en el sentido de vincular al Derecho y a la Política, como mecanismos inseparables, dentro de la organización estatal.

Desde un punto de vista analítico, el Estado puede definirse como la "organización política de un pueblo asentado sobre un territorio que constituye una persona jurídica distinta y superior a los individuos que la componen y está provista de un poder de imperio y soberanía incondicional y originaria". (36)



En cuanto a la relación Estado y Derecho, "cada una de las normas que forman la totalidad del derecho, personificado en la unidad estatal, tienen que encontrarse referidas a la comunidad política para poder tener carácter jurídico. Esto es, que no pueden existir normas jurídicas que no se encuentren referidas al Estado." (37)

Entre el Estado y el Derecho, existe una íntima relación, explicada en tres teorías, las cuales son las siguientes:

- a) El Derecho como orden normativo está sujeto al Estado,
- b) El Estado como órgano jurídico-político debe subordinarse al ordenamiento jurídico vigente, y
- c) Dado que el Derecho tiene como característica el apoyo de la coacción física y el Estado, es el que mantiene el control legítimo de la misma, Estado y Derecho se presupone son la misma cosa. Esta tesis, es sostenida por Kelsen, quien señaló: "El Estado es simplemente el orden normativo vigente". (38)

No estamos de acuerdo con la aseveración de Kelsen, pues el Estado y el derecho tienen una delimitación de conceptos así como de su actuación en el régimen jurídico-político. El Derecho, por su parte, regula las relaciones entre los individuos y sus gobernantes, así como la creación del orden jurídico, sobre el cual actúa el Estado. sin embargo, es posible la existencia del Derecho, sin Estado; y la de éste último, sin el primero.

Igualmente, el Estado no necesariamente se subordina al orden jurídico vigente, pues cuando es conveniente modificarlo, por los conductos legales convenientes, el Estado puede modificar al Derecho. Por último, Estado y Derecho no son la misma cosa, pues el Estado constituye la organización política donde actúa el Derecho; y éste último, en su individualidad, puede estar aún cuando sea fuera del Estado. Cada concepto tiene una limitación en cuanto a su contenido, lo cual no era aceptado por Kelsen, quien sostuvo que Estado y Derecho eran la misma cosa.

El Estado acoge en su seno, una organización política-jurídica, que permita lograr el fin último de una Nación, el bien social. De aquí, la importancia de que una decisión política del Estado; siempre esté fundamentada en Derecho, situación reiterada por nosotros, en este trabajo. El Estado, por tanto, se fundamenta en el orden jurídico pre-establecido, que a su vez ampara y hace efectivas las acciones políticas, necesarias para la consecución de los fines del Estado, entre los cuales destaca la estabilidad política, la paz social, el bien común, la defensa de los intereses colectivos, y en general, los aspectos que permitan el desarrollo y progreso de una Nación, con base en los postulados de su soberanía, autodeterminación, que también sustentan el régimen de Derecho característico del sistema político mexicano.

Para concluir este capítulo, haremos algunas consideraciones sobre el estado de derecho, en el cual la autoridad en todas sus formas esté sometida a la ley, en contra de lo que ocurre en el absolutismo, li-

ranía o totalitarismo. Esto no quiere decir que el Estado esté a merced del Derecho, pues como hemos mencionado, cuando el Estado, a través de sus representantes, consideran la necesidad de cambiar alguna situación jurídica preestablecida, siguiendo los conductos idóneos, puede modificarse.

- El estado de derecho, debe tener las características siguientes:
  - a) Imperio de la ley, "a la que se someta la autoridad. Tal ley ha de ser producto de un órgano representativo y no dictado de la autoridad". (39)
  - b) División de poderes con independencia del judicial respecto del ejecutivo para que aquél pueda controlar las eventuales ilegalidades.
  - c) Legalidad de la administración de forma que en las actividades de la administración pública, se eviten las arbitrariedades.
  - d) Garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales con organismos eficaces que impidan que las declaraciones de derechos queden en puro enunciado teórico.
  - e) Participación de los ciudadanos en la vida política. (40)

Una vez más, se reafirma nuestra posición ideológica, pues siempre encontramos una vinculación armónica y perfecta entre las acciones políticas y el Derecho, pues las primeras no podrían hacerse realidad, sin el amparo de la norma jurídica, que le da su efectividad. Igualmente, el Estado, hace siempre referencia a su constitución jurídica,

a las normas que le son inherentes, así como a las decisiones políticas, también contenido del Estado de derecho.

México, es un país democrata, fundamentado en un régimen de Derecho, que evita la ilegalidad, en las acciones del gobierno, y dada alguna arbitrariedad, el derecho acude a defender los intereses y garantías del individuo perjudicado con la acción del Estado, en su caso.

Así, en nuestra tesis, se ratifica la importancia del Derecho y la Política, dentro del marco teórico y práctico del Estado.

#### IV. LA CIENCIA POLITICA. DIVERSAS ACEPCIONES Y ELEMENTOS

La ciencia política, en sus diversas acepciones y elementos, constituye el contenido de esta parte de nuestro trabajo recepcional. En la antigüedad, no se hablaba propiamente de ciencia política.

Etimológicamente, ciencia deriva del latín "scientia", la cual a su vez viene de la voz "scire", que significa conocer. Política, como su nombre lo indica, viene de la voz griega "polis", que era la ciudad-Estado; incluso esta palabra se utilizó en relación a la cosa pública; sin embargo, la palabra, o la expresión ciencia política, no aparece en los diccionarios modernos, y como veremos, es casi hasta --según algunos autores-- principios del siglo XVIII y otros, a mediados del XIX, cuando aparece propiamente con un contenido adecuado, la expresión Ciencia Política.

Algunos autores afirman que es a mediados del siglo XX, cuando la Ciencia Política, buscando, logra encontrar su propia identidad. Para distinguir y dar contenido a la expresión Ciencia Política, Antonio Bayona Diego, afirma que a finales del siglo pasado y lo que va del presente, se han dado dos clases de criterios diferentes, buscando ambos, diferenciar lo que es en sí, la vida política de un sistema social, para aislarlo del objeto de la ciencia política. En ese sentido, Bayona afirma que "una corriente ha tratado de definir la vida política en función de las instituciones (teoría de las instituciones) definiendo a la cien-

cia política como el estudio de las instituciones gubernamentales políticas o como el estudio del Estado; mientras que la otra ha centrado su atención en la actividad o comportamiento que plasma en las instituciones en cuanto formas políticas particulares (teorías de los procesos políticos), con lo cual la ciencia política queda definida como "el estudio del poder o del proceso de adopción de decisiones". (41)

La afirmación de Bayona, es difícil de sostener, porque en la actualidad, la historia y Derecho están totalmente separados de la ciencia política. Por otro lado, existe una estrecha interrelación entre las disciplinas, lo cual impide que la ciencia política tenga "una estructura coherente y viable". (42)

Vale la pena formularse esta pregunta: ¿Debe llamarse a la ciencia política, politología o politicología? Diversos pensadores han sostenido a lo largo de la historia, como lo hace Maurice Duverger, que la expresión adecuada es politicólogo "pues corresponde exactamente a la transposición en griego 'political scientist', mientras que politólogo quiere decir 'especialista en ciencia del estado', lo cual se refiere a una sola de las concepciones de la ciencia política. Marcel Prelot sostiene que a pesar de que 'politólogo' no se forma precisamente a partir de "polis" (la ciudad o el Estado), sino de su derivado "polites" (el ciudadano), suena mejor que politicólogo, además, este también es un derivado de "polites", de tal forma que Prelot no identifica, como lo hace Duverger, al término con una concepción específica de la ciencia política. En lo particular, dice Bayona, "yo considero que todo esto se deriva de la juventud de la disciplina, y para nuestro propósito, cuai

quiera de los términos, si no le damos una connotación especial, no es útil o tal vez diremos mejor, 'científico político', haciendo la traducción de Political Scientist inglés". (43)

Hans -- Joachim Blank, afirma en relación a la ciencia política, que se le ha denominado politología, debido a los diversos matices y denominaciones, que encierra, debido fundamentalmente a que no es una nueva rama, sino que en relación a la Universidad, y específicamente a las Facultades de Derecho, Economía, Ciencias Sociales o Filosofía, señalando como ejemplo los planes del Instituto Otto - Shur -- Institut de Berlín y otro de Munich, llamado Geschwister - Scholl - Institut, dice este autor, fueron introducidas en el tronco de la Universidad "con intención pedagógica social por las fuerzas políticas democráticas después del derrumbamiento y las experiencias del régimen nacional socialista. En aquellos momentos se buscó orientación en la 'political science', de ya larga tradición en los países anglosajones. -- Bajo la connección de los recientes sucesos, se pretendía ayudar a la estabilización del nuevo sistema político democrático - formal, mediante la intensiva formación política de unos súbditos que se habían convertido en ciudadanos. Las cátedras de ciencia política creadas -- en las Universidades, debían afirmar sus presupuestos. Sobre todo al principio, no se pudo recurrir a científicos preparados específicamente a tal respecto, sino que se ocupó las cátedras con estudios -- apropiados de las disciplinas vecinas (Historia, Derechos Públi--cos)". (44)



Otros pensadores, como J. Friedrich, en su artículo publicado para la Revista de Derecho Público e Ciencia Política de 1959, afirma que "la ciencia política sólo puede estudiar informes sobre hechos y no los hechos mismos." (45)

Herman Heller también señala que hay una línea divisoria entre Ciencia Política y Filosofía Política. Afirma que "la primera estudia la formación, formas y procesos de los Estados y del gobierno, y la segunda, también llamada teoría política, estudia el Estado y el gobierno en general, como fenómenos universales." (46)

Otros autores, alemanes, como Freiherr, afirman que quizá un nuevo término como politología, podría ser una solución; sin embargo, lo rechazan argumentando que la ciencia política tendrá siempre como objeto de estudio, temas plurales, aun cuando estén o converjan hacia el estudio de la vida política; se afirma que, la expresión politología se acepta más cada día, así como la de politólogo, queriendo significar con esto a quien es el profesional que estudia de esta manera la política. (47)

Para Paul Janet, la ciencia política es "aquella parte de la ciencia social, que trata de las bases del Estado y de los principios de gobierno". (48) Sin embargo, en cuanto a este concepto no puede aceptarse; ya que según comentario del propio Heller, la ciencia política hoy en día va fundamentalmente a estudiar como conseguir, consolidar y distribuir el poder político, siendo esto lo que la hace diferente a otras disciplinas. En este sentido, "la teoría político-sociológica

del Derecho es parte de la ciencia política, más no la jurisprudencia - dogmática, ni el Derecho Constitucional estricto. La diferencia fundamental entre la ciencia política y otras disciplinas afines consiste, en que como señala Heller, el especialista en ellas "está inclinado a limitarse a examinar, en términos descriptivos, aquellas actividades políticas y formas institucionales de actividad que presuponen un poder ejercido independientemente y no predeterminado con rigidez por las normas jurídicas. Por tanto, --continúa diciendo Heller-- además de estudiar, a la par de otras disciplinas, temas tales como la soberanía, la independencia política, la libertad, el gobierno; la ciencia política hace especial hincapié en las relaciones de estos fenómenos con las situaciones reales, determinada por las clases sociales, la geografía, la religión y los tipos de control económico, políticos o psicológicos que entran en juego". (49)

Para terminar con esa pequeña reseña sobre las diversas acepciones y elementos de la Ciencia Política, citaremos a Max Weber, quien afirma que política es la "aspiración a la participación en el poder o a la influencia sobre su división; sea entre Estados, sea en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que encierra". (50) En cambio, para Aron, la política "es el estudio de las relaciones de autoridad entre los individuos y los grupos, de la jerarquía de poderes que se establecen en el interior de todas las comunidades numerosas y complejas". (51) Por otro lado, Vedel, dice "si se puede definir brevemente, la Ciencia

Política es por el poder". (52)

Una vez señaladas las diferentes acepciones de ciencia política, política y otras, vale la pena señalar, aun cuando sea brevemente, cómo se ha desarrollado, cuál ha sido el origen de este concepto, y cuando aparece por primera vez en la Historia.

Es indiscutible que la Filosofía, la Historia, el Derecho y la Economía, han originado lo que hoy se conoce como ciencia política. No desconocemos que uno de los antecedentes más remotos se debe a Protágoras y a Gorgias, quienes intentaron establecer una especie de arte de la política, que para ellos indiscutiblemente era una especie de vida o una forma de ser personal. Sin embargo, son Aristóteles y Platón, quienes dándole un enfoque idealista a la política, le integran un contenido. Puede afirmarse que Aristóteles con su Política, pasa de la metafísica a lo real en la política, creando así lo que propiamente se conoce como la primera gran obra de la Ciencia Política. Es también digno de mención el que los romanos enriquecieron este concepto con aspectos prácticos, sobre todo de Derecho y de Administración Pública.

La iglesia católica en la Edad Media, y filósofos tan distinguidos como San Agustín y Santo Tomás de Aquino, aportan su influencia a la ciencia política y así ellos pretenden que una Ley divina o superior debe restringir los poderes terrenales del Gobierno; esta es una aportación hecha por la iglesia en el Medievo.

Como reacción, más adelante, en el Renacimiento, el humanismo es la expresión máxima de la actividad política y así encontramos que escritores como Maquiavelo, consideran fundamental la unidad del pueblo, el poder político y el orden social; este autor se muestra partidario de anteponer a cuestiones morales o religiosas, el poder político. Con la Revolución Francesa, surgen el liberalismo y el individualismo, y esto trae como consecuencia una mayor libertad para expresar las ideas políticas. Sin embargo, la ciencia política no adquiere aún carta de ciudadanía.

La obra de Gaspar Real, "La Science du Gouvernement," marca el inicio, en el siglo XVIII, de esta Ciencia. En Alemania, Carlos Von Rotteck, nacido en Leipzig, con su "Staatslexikon," que aparece un siglo más tarde de la obra francesa, se refiere ya a las ciencias del Estado, las cuales adquieren fundamentalmente en Alemania, una verdadera personalidad. Se afirma que el término se generalizó a una pretendida objetividad de las disciplinas sociales; por ello, la palabra o la expresión ciencia política, ha ido sustituyendo al de filosofía política o teoría política. "El resultado no ha sido la eliminación de éstos últimos, sino la distinción de dos nuevos campos: el de la ciencia y el de la teoría política, en ningún caso incompatibles". (53)

Otros estudiosos de esta materia, pretenden que fue en la segunda parte del siglo XIX, en Estados Unidos, concretamente en la Universidad de Columbia, donde un Alemán liberal, de nombre Francis Lieber, don-

de la Ciencia Política surge propiamente como una disciplina autónoma; se afirma "que esto se debe a que se llega a una precisión bastante clara del concepto de Ciencia Política; a los progresos de la libertad política; y finalmente, a la necesidad de eficacia política y administrativa, es decir, formar hombres políticos y preparados mejor para su tarea". (54)

A finales del siglo pasado, concretamente en el año de 1872, se funda por E. Boudry, la Escuela Libre de Ciencias Políticas (Ecole Libre des Sciences Politiques) que hoy en día todavía realiza funciones de investigación desde el punto de vista político-científico. A principios de este siglo, en el Reino Unido de la Gran Bretaña, la Escuela de Estudios Económicos y Ciencia Política (London School of Economics and Political Science) fue donde llegó a cristalizar el movimiento de los sociólogos de izquierda, así como las manifestaciones de los movimientos obreros y de científicos como H. Lasky. Al finalizar la primera guerra mundial, en Alemania, concretamente en Berlín, la Hochschule für Politike, originó una organización dedicada a la investigación y enseñanza, originando uno de los institutos de ciencia política más importantes del país, que ya mencionamos anteriormente. Finalmente, en España, es el Instituto de Estudios Políticos de Madrid, fundado en principio por Franco y por la falange, donde surgen las primeras tendencias para que la ciencia política tenga una verdadera autonomía. En México podríamos decir, que es a partir de la institucionalización de la Revolución Mexicana, y con la creación del Partido Nacional de la Revolución, cuando se

le da cuerpo a la ciencia política, ya que así se institucionaliza la actividad de los partidos y de los grupos, dándole al país una actividad permanente en la ciencia política, llevada hasta los extremos en que la conocemos hoy en día, fundamentalmente por el Partido Revolucionario Institucional; ha sido gracias a este movimiento institucional, que el país tiene ya y así por ejemplo se destaca el Instituto de Estudios Económicos y Sociales, el IESES, el cual ha sido un apoyo fundamental para los programas que han llevado a efecto los Gobiernos emanados de la Revolución Mexicana.

La ciencia política, se encuentra dividida hoy en diferentes áreas de estudio, adoptada en casi todos los países del mundo; así encontramos en primer término el área que se refiere a la teoría política propiamente dicha, donde se estudia esta teoría más la historia de las ideas; en segundo lugar, las instituciones políticas es un área que comprende el estudio en primer lugar de la Constitución, así como de las diferentes clases de gobierno, tratándose de federal, estatal y municipal o de gobiernos centrales, regionales y locales. Se incluye en el estudio de las instituciones el de la administración pública, así como el de las funciones económicas y sociales del gobierno, dando paso también a un estudio comparativo entre las diferentes instituciones políticas.

En tercer lugar, se comprende el estudio de los partidos, los grupos y el de la opinión pública. En este caso, se analiza la participación de las asociaciones, así como de los ciudadanos y de los diversos secto-

res que conforman la opinión pública; y finalmente, en el cuarto grupo se estudia lo relativo a las relaciones internacionales, abarcando la política internacional, la organización internacional y el derecho internacional.

Al igual que como ocurrió con los conceptos de política y derecho, así como en cuanto a la noción del Estado, vale la pena señalar que tanto la política, el derecho y el Estado, como marco de la sociedad, el enfoque de la ciencia política debe estar ligado a un aspecto legal, el cual se estudia ya de manera profunda en Alemania, desarrollándose a partir del siglo XIX. Esta, que es nuestra posición ideológica, se refiere fundamentalmente a que lo trascendente al ligarlo con la ciencia política, es la forma legal y constitucional que debe tener un gobierno. La ley y el Derecho sirven en este caso, para estudiar las instituciones, el poder y las prerrogativas de que se dispone para que el gobierno obre dentro de la legalidad. Es indiscutible que hay una gran semejanza en este caso con el estudio del Derecho, ya que debe ponerse el énfasis principalmente en la forma en que los factores mencionados, influyen en la sociedad; no puede concebirse un sistema en el cual se haga a un lado el Derecho y se centre fundamentalmente en relaciones de poder entre individuos y grupos, como ocurre con el movimiento Behaviorista.



## CAPITULO SEGUNDO

### EVOLUCION DEL SISTEMA POLITICO EN MEXICO

#### I. EPOCA PREHISPANICA

Si bien es cierto que la política, como actividad organizativa y como medio de dominación de la colectividad, surge al haber una interrelación entre los seres humanos, es también muy claro, que dicha relación, está fundamentada en una norma de respeto e igualdad, que más adelante se convierte en la norma jurídica. El Derecho nace en el momento en que los seres humanos se dan cuenta de la necesidad de separar cada uno sus propiedades; así, los primeros sistemas para dicho objetivo, consistían en anotar en los límites de una propiedad, los datos generales del jefe de familia que la ostentaba. De aquí que el derecho más antiguo es el de propiedad, el cual surge, cuando el individuo diferencia lo suyo de lo de los demás. Esta interrelación, a veces forzosa y en otros casos voluntaria, trae como consecuencia la necesidad de organizar y crear, a través de ficciones jurídicas, determinadas instituciones que permitieran una estabilidad en las relaciones sociales.

Dicha organización se va fortaleciendo, hasta convertirse en un verdadero sistema político que regula, siempre fundado en el derecho, las relaciones entre los individuos y los grupos de éstos, con los

representantes y miembros de las instituciones vigentes en esa época.

Al descubrir la agricultura, el hombre se convierte en sedentario y para la satisfacción de las necesidades de su "prole", necesita de la asociación y conjunción de esfuerzos, con los miembros de otros grupos o clanes. Así, surge la convivencia, que da como resultado la creación de normas --consuetudinarias o derivadas de usos-- las cuales más tarde, se convertirán en instrumentos jurídicos para regular dichas relaciones.

De esta manera, "grandes civilizaciones neolíticas se sucedieron en el territorio actualmente ocupado por México: primero, la olmeca, cuyo florecimiento ocupa los últimos siglos anteriores a la era cristiana; luego, simultáneamente, la teotihuacana y la del Antiguo Imperio Maya (heredera de los olmecas) de los siglos III al IX de nuestra era; después, la tolteca (Tula), en el siglo X, que fertiliza los restos de la primera civilización maya y da origen, en Yucatán, al Nuevo Imperio Maya; y finalmente, la azteca, ramificación de la chichimeca, con absorciones toltecas y en íntima convivencia con la texcocana... En la periferia de estas culturas fundamentales encontramos otras, como la totonaca, en la zona costera del Golfo, la zapoteca y la mixteca en el sureste, y la tarasca del lado del Pacífico". (55)

#### A. TOLTECAS

Los toltecas; por tanto, fueron los primeros pobladores, que vivieron muchos años en el pueblo de Tullantzinco; de allí fueron a poblar -- la ribera de un río junto al pueblo de Xicotitlan, el cual tiene ahora el

nombre de Tulla. Los toltecas dejaron una sierra o un cerro, "que los dichos toltecas comenzaron a hacer y no lo acabaron, y los edificios viejos de sus casas, y el encalado parece hoy día"... (56) Los toltecas recibieron también el nombre de chichimecas, y se caracterizaron por ser un pueblo eminentemente cristiano. Adoraban a su Dios, Quetzalcóatl y a su sacerdote, también llamado del mismo modo, de manera que "lo que les mandaba lo hacían y cumplían y no excedían de ello;"... de esta manera, el Sacerdote les decía "que había un solo señor y dios que se decía Quetzalcóatl, y que no quería más que culebras y mariposas que le ofreciesen y diesen en sacrificio..." (57) Esta fe religiosa llevaba a los toltecas o chichimecas, a obedecer ciegamente a su Sacerdote, que se decía representante de dios, y aquí encontramos un principio y fundamento de la acción política, pues dicho Sacerdote era el líder de estos toltecas, convenciéndolos incluso de "que saliesen del pueblo de Tulla, y así salieron de allí por su mandado, aunque ya estaban allí mucho tiempo poblados y tenían hechas lindas y suntuosas casas, de su templo y de sus palacios, que habían sido edificadas con harta curiosidad en el pueblo de Tulla, y en todas partes y lugares donde estaban derramados y poblados y muy arraigados allí..." (58) Su organización social estaba sumamente influenciada por la creencia religiosa, pues a quien desobedecía las disposiciones del sacerdote, le esperaba el castigo de los dioses. Este elemento psicológico y de fe, sirvió para controlar y dominar a dicha raza.

## B. CHICHIMECAS

Los chichimecas, eran de tres géneros, unos otomíes, otros tamimes y otros más denominados teochichimecas. "este vocablo que dicen tamime quiere decir tirador de arco y flechas, y los de este género de tamimes son deudos y de la generación de los que llamaban teochichimecas, y fueron algo republicanos, y aunque por la mayor parte vivían en cuevas y peñascos, algunos de ellos hacían chozas o casillas de paja; hacían también alguna sementerilla de maíz, y venían después a tratar y vivir con algunos mexicanos, o náhuas, y con algunos otomíes, y con intento de oír el lenguaje de los unos y de los otros; y así hablaban en alguna manera la lengua mexicana y la de los otomíes. Venían también a ver y aprender la policía de su vivir". (59) La organización social se fundamentaba en que los señores siempre eran los más fuertes y quienes se habían apropiado de las tierras. De ese modo, los vasallos contribuían con algunos tributos, entre los que destacaban la caza de conejos, venados y culebras. Por su parte, los teochichimecas eran del todo bárbaros, que por otro nombre se decían zacachichimecas, que significa hombre silvestre, y habitaban lejos del pueblo, "apartados del pueblo por campos, cabañas, montes y cuevas, y no tenían casas ciertas sino que de unas partes en otras andaban vagueando, y donde les anochecía, si había cueva se quedaban allí a dormir; y tenían su señor y caudillo que los regía y gobernaba, y la caza que mataban se la daban, y si acertaban a matar algún león, o tigre, gato montés, conejos o venados, le presentaban el pellejo, y la carne y la caza que le daban, así en reconocimiento, era para el sustento de tal señor, todo se

lo presentaban y daban como tributo, y también arcos y flechas, y tenía palacios que eran unas casas de paja, o las mismas cuevas". (60)

Estos teochichimecas, los ottonchichimecas, cuasteca, nahuachichimecas y los cuextecachichimecas, vivían en "policía y tenían sus repúblicas, señores caciques y principales, poblados con sus casas, abundantes en el victo y vestido, cuyo oficio era también traer y usar arcos y flechas". (61)

Esta organización política permitía una estabilidad social, para el desempeño de las actividades de dichas culturas. Así, los señores, caciques o principales, eran siempre los beneficiados de dicha situación, y los demás eran sus vasallos, preocupados siempre por agradar al señor.

### C. NAHUAS

Los náhuas eran los que hablaban la lengua mexicana, aun cuando no la pronunciaban tan claramente. Se llamaban también chichimecas y decían ser de la generación de los toltecas que habían salido con Quetzalcóatl. Tenían un oficio, eran prósperos, ricos, poseían buenas ropas, joyas, casas y sementeras. Eran muy hábiles, sutiles y curiosos mecánicos. Así, había oficiales de pluma, pintores, encaladores, plateros, doradores, herreros, carpinteros, albañiles, lapidarios, hiladores, tejedores, valientes guerreros y devotos con su dios. Tenían una república organizada, donde el señor era quien dirigía los desti--

nos de su pueblo. Esta organización política y social se repite en esta cultura, fundamentada principalmente, en la fe y los sacrificios que hacían los náhuas por sus dioses.

"Y estos náhuas no eran inhábiles, porque tenían su república con señor y caciques principales, que los regían y gobernaban, y procuraban de engrandecer y aumentar su república". (62)

#### D. OTOMIES

El vocablo otómitl, fue tomado de su caudillo Oton, y así sus hijos y descendientes y vasallos que tenía a su cargo, todos se llamaban otomites. No carecían de policía, vivían en poblado y tenían su república. "Entre ellos había señores y mandones que mandaban a sus súbditos; había principales, personas conocidas, como son los que llamaban calpixque, que regían a los demás. Había otros que les llamaban otontlamacazque; (y también) había un supremo y gran sacerdote que se decía tecutlatl". (63) Como es costumbre, por conducto de la religión, se sometía a los pueblos, y así se iniciaba una organización, en la cual el señor o principal era quien definía las acciones y políticas a seguir.

Entre los otomíes "los que eran señores o principales traían en el labio un bezote de chalchihuitl que es de esmeralda, o de caracol, o de oro, o de cobre; y los que eran hombres valientes en la guerra traían crejera de oro, de cobre, o de caracol, o de la piedra de -- que se hacen los espejos..." (64)

Los usos y costumbres de los otomíes también influyen en su organización política-social, y así, tenían como forma de organizar su familia, "que los varones, siendo muy muchachos y tiernos se casaban, ni más ni menos las mujeres, y así a los muchachos les daban muchachas de la misma edad y se las buscaban por mujeres; y a los que regían y gobernaban y eran principales, les pedían sus hijas, y si alguna de ellas era ya mujer y hecha y no la habían pedido, para que no se le pasase la vida sin dejar hijos la daban como en dos los principales, sin ser pedida, o le pedían marido con quien casarla". Estos usos y costumbres, van a ser fundamentales en la creación de leyes, para regular la vida en sociedad, de estas culturas.

## E. MAYAS

Para el estudio de la civilización maya, se ha recurrido a las siguientes fuentes de información:

- a) El libro de Chilam Balam de Chumayel, y la Crónica de Caikini
- b) Las obras de historiadores como Diego de Landa, con "la relación de las cosas de Yucatán, de 1566," Bernardo de Lizana, Antonio de Herrera, Diego López de Cogolludo, Gonzalo Fernández de Oviedo y Valdés, Francisco Ximenes y Gaspar Antonio Chi.
- c) La observación de actuales comunidades tradicionalistas de la región maya, así como el análisis de figurillas, estatuas, y otros hallazgos de dicha cultura.



En el caso de la cultura maya, es muy importante la organización jurídica, las clases sociales, así como la evolución del derecho público. En esta cultura, hubo cuatro ciudades principales, que son: la de Tikal, Palenque, Copán y Toniná.

• Este imperio maya fue gobernado por un *halach uinic* o *ahau*, dignidad que pasaba siempre de padre a hijo mayor. Este señor se auxiliaba siempre por un consejo de nobles y sacerdotes, el *ahau* "dirigía la política interior y exterior del Estado, comprendiendo también el nombramiento de los alcaldes adscritos a cada ciudad-estado." (64)

Era muy característica de esta cultura, una organización social, en la que había distinciones, en función de la labor realizada dentro de sus tierras. Así, los nobles jugaban un papel determinante. Había jefes militares, denominados *nacom*, que tenían funciones por un término de tres años, durante los cuales "gozaba de grandes honores, incluso religiosos, pero quien debía llevar una vida retirada, casta y ejemplar". (65)

En este orden de ideas, los alcaldes, denominados *bataboob*, eran también considerados nobles, así como los consejeros municipales.

Al lado de los nobles, existían los sacerdotes, que tenían su cargo por herencia, y de su opinión dependía el rito de las labores agríco-

las... "No sólo para la agricultura, sino también fuera de ella, los sacerdotes debían determinar cuáles eran los días favorables y -- desfavorables para los diversos actos importantes de la vida. Sus conocimientos esotéricos los aseguraban un lugar dentro de la jerarquía social, más poderoso aún que el de los nobles". (66) De esta manera, la organización socio-política maya quedaba fundamentada en la clase noble, aunada a la importancia de los sacerdotes, pues no debemos olvidar que en los tiempos de esta civilización, el fundamento básico del ser humano, era la fe cristiana, y de ésta derivaban los hábitos de obediencia, sacrificio y temor a un ser supremo, que permitía una estabilidad social.

Para complementar dicha organización, se utilizaban siempre, además de la fe, reglas severas, para el caso de incumplimiento; de aquí que la civilización maya haya tenido una reglamentación importante en su derecho penal. En caso de "homicidio se aplicaba la pena del talión (ojo por ojo y diente por diente), salvo si el culpable era un menor, en tal caso la pena era la de esclavitud. También se sancionaba el robo (grabándose en la cara de los ladrones de clase superior los símbolos de su delito). Un mérito del primitivo derecho maya era la diferenciación entre dolo (pena de muerte) o culpa (indemnización) en materia de incendio y homicidio". (67)

Existía, así mismo, la pena capital, ejecutada mediante ahogamieno

to en el cenote sagrado. El juez local --batab-- decidía en forma definitiva y los ciudadanos aztecas, eran sometidos sin tener facultad alguna de apelar. De esta manera, los tupiles, policías-verdugo, ejecutaban la sentencia inmediatamente, a no ser que el "castigo fuera de lapidación por la comunidad entera". (68)

Las notas mencionadas, permiten afirmar categóricamente la existencia de una organización política, fundada siempre en el Derecho, o más bien, amparada en éste, pues, había normas y castigos, para el caso de desobediencia de los mayas. Tenían una organización social, en la que los fuertes eran siempre los nobles, y los demás quedaban sometidos a los deseos de los primeros. Los sacerdotes; constituyen un elemento determinante en dicha organización, pues a través de la fe y del temor a la divinidad, estaban siempre sustentando las disposiciones de los señores.

Esta cultura, tuvo gran importancia, pues además de ser excelentes guerreros, realizaban actividades y oficios específicos, en diversas áreas.

En esta cultura maya, se aprecia nuevamente la organización política, sustentada y amparada por una serie de normas jurídicas, que van hasta el castigo físico o la pena de muerte, para el caso de contravenir a las disposiciones del señor. Con esto se ratifica una vez más nuestra tesis, consistente en señalar la importancia de integrar en una sola unidad a la política y al derecho, pues la primera

sería incompleta, sin la acción coactiva de la norma jurídica.

## F. AZTECAS, MEXICAS O MEXICANOS

El nombre *mexicātl*, "se decía antiguamente *mecitli*, componiéndose de *me*, que es *metl* por el maguey, y de *citli* por la liebre, y así se había de decir *mecicatli*; y mudándose la *c* en *x*, corrómpese y dícase *mexicātl*". (69) Los *mexicas* habitaron la región de Teotihuacan, pero venían de diversas regiones; así encontramos que había en esta raza *chichimecas*, *toltecas*, *mayas* y otros. Decían: "Vendrá tiempo cuando haya luz para el regimiento de esta república, más ¿mientras estuviere ausente nuestro señor dios, que modo se tendrá para poder regir bien a la gente?, etc. ¿Qué orden habrá en todo, pues los sabios llevaron sus pinturas de donde gobernaban?" (70) Estas interrogantes y la necesidad de organización, les obligó a inventar la Astrología y el arte de interpretar los sueños, compusieron la cuenta de los días, las noches y las horas, así como las diferencias de tiempos que se guardó mientras señorearon y gobernaron los señores de los *tuítecas* y de los *mexicanos*, y de los *tapanecas*, y de los *chichimecas*.

Como por largo tiempo se había tenido "señorío y mando en *Tamoanchan* después se traspasó al pueblo llamado *Xomiltepec*, donde estando los que eran señores y ancianos y sacerdotes de ídolos, se hablaron unos a otros, diciendo, que su dios les había dicho que no habían de estar siempre en el pueblo de *Xomiltepec*, sino que habían de ir más adelante para

descubrir más tierras, porque su dios no quería parar allí sino pasar adelante, y así todos los muchachos, viejos y viejas, mujeres y hombres, comenzaron a caminar, y fuéronse poco a poco hasta que llegaren al pueblo de Teotihuacan, donde se eligieron los que eran sabios y adivinos, y los que sabían secretos de encantamientos.

Y hecha la elección --relata Fray Bernardino de Sahagún-- de los señores se partieron todos de allí, yendo cada señor con la gente que era de su lenguaje, y guiando a cada cuadrilla su dios"... (71)

De esta manera, surgió una bifurcación de culturas, con diferentes costumbres, según la región donde se desarrollan; pero siempre teniendo como fundamento de su organización, la fe y el temor a los dioses. Así, se dice que a quienes eran mexicanos, los dioses les indicó buscar nuevas tierras, y de ahí, "les habló su dios diciendo que tampoco habían de permanecer en aquel valle sino que habían de ir más adelante, para descubrir más tierras..." (72) Con esta sensibilidad, descubren y colonizan todo el territorio mexicano, y en ese tiempo había tres cabeceras importantes, que eran Azcapotzalco, Coatlíchan y Colhuacan. Así, se inicia en la vida de nuestra nación, una etapa de organización, por razas, lenguajes, costumbres, y además se coloniza el territorio mexicano, que será pronto invadido y colonizado por los españoles. En este sentido, conviene dejar señalado que los pueblos prehispánicos estaban perfectamente organizados, desde el punto de vista político-social, complementando siempre con una reglamentación jurídica --normas consuetudinarias-- que originan más tarde el Derecho escrito.

La "política azteca era la de no quitar a los pueblos subordinados su propia forma de gobierno o su derecho; lo importante era que el tributo llegara en la forma convenida"... "Los aztecas, pueblo de agricultores, habían venido de Aztlán, situado en el noroeste del actual territorio mexicano, quizás empujados por movimientos migratorios chichimecas, quizás en precaria alianza con éstos" (73)

Los aztecas estaban organizados por calpullis, que eran clanes, y eran grupos de familias emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema patrilineal. Tenían sus propios dioses, formaban unidades militares y además poseían ciertos terrenos de manera colectiva, es decir, para los miembros de cada calpulli. El primer Rey de los aztecas fue Acamapichtli, con un poder monárquico omnímodo, el cual pasó más adelante a su hijo Huitzilihuitl, el cual fue pasado más tarde a Azcapotzalco.

Los mayeques, debían trabajar tierras para el beneficio de la nobleza azteca, recibiendo como remuneración una parte de sus productos. Había también un consejo de los representantes de los calpullis y este Consejo Supremo, servía para mitigar el poder unipersonal del rey, pero de cualquier manera, sus decisiones eran siempre acatadas por el Consejo Supremo. Esta verdadera organización política, permite la estabilidad social, fundamentada siempre en las normas jurídicas, para incluso, sancionar a quienes no acataban lo dispuesto por las autoridades.

## II. EPOCA NOVOHISPANA

Para analizar la organización política y social de México, en esta época, es conveniente aclarar su ubicación correcta en la historia. Generalmente se habla de época colonial, pero las Ordenanzas de Felipe II, sobre la organización de las Leyes de Indias, suprimieron toda referencia a conquista o colonia, de manera que el término correcto para denominar esta época, es Novohispana. Consideraban los legisladores, que el territorio descubierto --Las Indias-- era una extensión de España, y no una colonia. Igualmente, en la Tercera Carta de Relación de Cortés, enviada a Carlos V, tiene como objetivo disponer que las tierras descubiertas, se llamen Nueva España.

Para analizar las cuestiones históricas y políticas de esta época, es conveniente referirse al Derecho Indiano, que rigió en los territorios de las llamadas Indias Occidentales, ya que en base a los descubrimientos de los españoles, esos nuevos territorios --entre ellos México-- quedaron ligados políticamente a la Corona de Castilla.

Dar un concepto de Derecho Indiano, nos obliga a considerar tres actos jurídicos anteriores, incluso al conocimiento de sus destinatarios. Dichos actos jurídicos son:

- A. Las Capitulaciones de Santa Fe
- B. Las Bulas Intercétera de Alejandro VI
- C. Interpretación de las Bulas, por la Reina Isabel.



## A. CAPITULACIONES DE SANTA FE

Constituyen un convenio solemne celebrado entre la Reina Isabel y Cristóbal Colón, a través del cual, la Reina lo nombra Visorrey - de las tierras descubiertas y por descubrir, otorgándole derecho al diez por ciento de lo que encontrase y trajese de las nuevas tierras. Fueron celebradas el 17 de abril de 1492. Estos justos títulos y la incorporación de las Indias a Castilla, van a tener gran trascendencia en el derecho mexicano, por la implantación del derecho castellano en los vastos territorios de Las Indias. (74)

"Sobre la base de la doctrina canónica medieval, la donación que el Papa Alejandro VI hizo a los Reyes Católicos de las islas y tierra firme del mar océano, invistiéndolos 'como señores con plena, libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción'" (75) se amparan en una gran tradición medieval, y tenía por objeto, convertir infieles; pero lo importante en este sentido, es la trascendencia que la donación papal va a tener, en los nuevos territorios. De ahí, que podamos afirmar que ni siquiera los destinatarios de esas reglamentaciones e instituciones jurídicas, conocieran dicha situación. Este hecho, obviamente tendrá efectos en la organización política, social y jurídica de las culturas mexicas.

## B. BULAS INTERCETERA DE ALEJANDRO VI

Independientemente de la fecha de su expedición, es importante precisar que dichas Bulas surgen "al regreso de Colón, después de haber descubierto y tomado posesión de la Isla de Guananí, según lo-

estipulado en las Capitulaciones de Santa Fe". (76)

Las Bulas Intercétera fueron dictadas a petición de Castilla --denominación que recibía España, en esa época-- en atención al conflicto de ésta con Portugal, relativo a que se había fijado una línea de demarcación de las tierras que podían ser descubiertas por los Reyes de Castilla y de Portugal, "concediendo a los primeros, los mismos privilegios que los segundos tenían en las suyas". (77) Asimismo, esta decisión de dictar las Bulas Intercétera, atendía al conflicto sobre el camino de Portugal a Castilla, bordeando el Africa.

Se dictaron tres Bulas, que más o menos tenían el contenido siguiente: "Hago donación de las tierras e islas descubiertas y por descubrir, con la condición de cristianizar a los nativos de las tierras descubiertas". Estos conflictos, vinieron a resolverse con el Tratado de Torcedillas, del 7 de junio de 1492, en el cual, "se establecía la línea de demarcación dentro de la cual cada uno realizaría sus descubrimientos en lo venidero, los contratantes en aras de la paz y la concordia: "y por conservación del deudo y amor que se tenían, dirimieron políticamente sus conflictos". (78) Es conveniente destacar que todos esos conflictos entre Castilla y Portugal, terminaron con el Tratado de Tordecillas, pero no tuvo aplicación en cuanto a lo ya descubierto, pues en este caso, los propios descubrimientos y los documentos Papales eran prueba suficiente.

### C. INTERPRETACION DE LAS BULAS, POR LA REINA ISABEL.

La Reina Isabel, haciendo caso omiso de la donación --primera parte de las Bulas-- pero dando importancia a la cristianización de los nativos de las tierras descubiertas, en una cláusula testamentaria, ordena que en caso de perjudicar a los nativos de esos territorios, los bienes debían ser restituidos. De esto se deduce que los descubrimientos, hechos con el ánimo de cristianizar, así como éste acto, debían tener como límite el respeto de las personas y bienes de los naturales de las tierras descubiertas. Debemos recordar en este sentido, que los nativos de nuestro país, fueran aztecas, mayas, chichimecas o toltecas, tenían una importante organización política, económica, familiar, jurídica y social; de manera que con el ánimo de cristianizarlos, los colonizadores --pues no merecen otro calificativo-- y abusando de la fe cristiana de dichas culturas, entran a territorio mexicano, influenciando negativamente la organización ya establecida.

A partir de este acto jurídico, surge el período Antillano del Derecho Indiano, principal factor de la dominación de los españoles en México. La organización política de España, con el pretexto de cristianizar a los indios --pobladores de Las Indias-- es introducida a las tierras descubiertas.

Para mejor comprender la organización de esa época --Novohispana-- es conveniente analizar el Derecho Indiano, que según Gui

Hernando Floris Margadant, es "el derecho expedido por las autoridades españolas peninsulares o sus delegados u otros funcionarios y organismos en los territorios ultramarinos, para valer en éstos. Hacia un lado, este derecho se completa por aquellas normas indígenas que no contrarían los intereses de la Corona o el ambiente cristiano, y por otro lado, (y sobre todo en materia de Derecho privado) por el derecho castellano". (79). Si bien es cierto que en su mayoría el Derecho Español peninsular, fue introducido a Las Indias, no debemos olvidar que en México y así se ha establecido en párrafos anteriores, las raíces indígenas, tenían ya una organización política, social, jurídica, a la cual no podían estar ajenos los colonizadores. No obstante, la introducción de las organizaciones del Derecho Castellano --vigente en Castilla, que era la región Española-- trae como consecuencia desconcierto en los pobladores del territorio indígena; de aquí la importancia de analizar estas cuestiones, para establecer el retroceso que la organización política mexicana, sufre en esta época.

Respecto al Derecho Castellano, vale la pena mencionarlo, es el que estuvo vigente en Castilla --España-- fundamentalmente formado por las Leyes de Toro, el Ordenamiento de Alcalá, la Nueva y la Novísima Recopilación.

El derecho propiamente Indiano, "está integrado por aquellas --normas jurídicas --Reales Cédulas, Provisiones, Instrucciones, Ordenanzas, etc.-- que fueron dictadas por los monarcas españoles o --

por sus autoridades delegadas para ser aplicadas de manera exclusiva --con carácter general o particular-- en los territorios de las Indias Occidentales". (89) De esta manera, el Derecho Castellano era su--  
nletorio del Derecho Indiano, y este último contenía la reglamentación de una organización política imperante en España, y no en México. De aquí, el desconcierto causado a las culturas indígenas, con la intro--  
ducción de dichas leyes en México.

Por tanto, el Derecho Indiano, fue la reglamentación política y social de las Indias Occidentales, pero con la consideración de las cos  
tumbres indígenas, pues se decía que no deben imponerse normas sin analizar la realidad social de los nativos de Las Indias. Esto no fue --  
exacto, pues se causó el desconcierto y el resquebrajamiento de la or--  
ganización político-social de los indígenas.

Para presentar una visión general sobre la organización política y social de las Leyes de Indias --ligando obviamente siempre la políti--  
ca con el Derecho-- señalaremos las cuestiones más trascendentes de las mencionadas Leyes.

Se regulan "las organizaciones, se disponen los medios --polí--  
ticos--", se organiza una milicia, o reserva eventual de vecinos, con servicio obligatorio, y se dan normas de previsión política, como lo es, por ejemplo, la ley XVIII del libro IV, dictada por Felipe III en Segovia, el 4 de julio de 1609, previniendo al gobernador y capitán general--

de las Islas Filipinas, "procure siempre conservar la buena corespondencia, paz y quietud con el emperador del Japón, usando para esto de los -- medios más prudentes y de conveniencia, mientras las cosas dieren lugar y no arriesgase la reputación de nuestras armas y Estado en aquellos mares y naciones orientales". (81) Cuestiones como éstas, aplicadas a las Indias Occidentales, fueron transportadas al territorio indígena, con consecuencias negativas para la organización político-social, existente,

La Corona española, expresó su "desconfianza de que los indios trabajen aun por su voluntad e incluso en compañías que no sean de -- ellos solos, en que haya españoles o extranjeros, que puedan coaccio-- narlos o explotarlos". (82)

Las principales instituciones introducidas a territorio indígena, fueron: el Municipio, la Casa de Contratación de Sevilla, el predomi-- nio del grupo familiar, la religiosidad, conservadurismo y el misionismo. Todas las disposiciones internas en el territorio de Las Indias, debían ser autorizadas por la Corona; de aquí surge la inferioridad moral e intelectual de los indígenas, frente a sus colonizadores. El municipio va a ser una forma de gobierno, que aun sigue vigente en Méxi-- co, y viene de la raíz, munere, que significa proveer. Después surge también el Ayuntamiento, que tenía a la vez Alcaldes y Regidores, y -- estas figuras jurídico-políticas, pretenden introducirse en México, por parte de los españoles.

En cuanto a la Casa de Contratación de Sevilla, era un medio de

explotación de los indígenas, amparada por el Consejo de Las Indias, en cargo de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de las autoridades de España --Castilla-- por parte de los indígenas.

Con esto, nuevamente destaca que la organización política de los pueblos indígenas, se vuelve a modificar por la influencia española, y con fundamento en la necesidad de cristianizar a los indios; o sea que una vez más se constata que la fé religiosa y la falta de conocimientos, así como el temor a la divinidad, permiten una mayor penetración de los colonizadores hacia el territorio de las Indias. Con ello, sin olvidar la organización preexistente en materia política, de los indígenas, se desvirtúa la misma, para surgir una nueva reglamentación, fuera de la realidad de los pueblos indígenas. Sin embargo, nuevamente se impone el binomio Política-Derecho, para el establecimiento de las Leyes de Indias en territorio indígena. Así, se comprueba nuestra posición ideológica, ya que la acción política deberá siempre tener su descanso y sustento en la disposición jurídica, para garantizar el cumplimiento y eficacia de la primera.



### III. EPOCA INDEPENDIENTE

La Nueva España, sometido al yugo de los españoles, inicia el camino de efectuar un cambio, desvinculándose de las leyes españolas. De esta manera, y con una serie de acontecimientos históricos de gran trascendencia, surge el Derecho mexicano, el cual va a aplicarse en el territorio que hasta esa época era la Nueva España, organizada a través de un virreinato, que pasó a ser una organización política independiente, emancipada de la monarquía española. "A pesar de los varios intentos que se habían realizado, en las primeras décadas del siglo XIX, para lograr la emancipación política de la 'América Septentrional', distintos virreyes habían seguido gobernándola. El proceso que tuvo como consecuencia la declaratoria formal de independencia culminó el 28 de agosto de 1821, - fecha en que se firmó el acta de independencia de la nación mexicana, la cual salía de su opresión". (83)

El movimiento de emancipación del territorio, que a partir de entonces se denominó México, del yugo de la monarquía española, se da en los estadios siguientes:

- A. Criollismo (emancipación cultural), realizado durante la época de la Ilustración.
- B. Política económica
- C. Etapa del Constitucionalismo

Los factores anteriores van a tener gran trascendencia para la emancipación definitiva de nuestro territorio, de la monarquía española.

"El movimiento de independencia de México no puede ser visto en una sola línea, ya que fueron varios los factores que confluyeron en su realización. Esquemáticamente, parece posible señalar por lo menos dos vertientes: la insurrección popular, -derivada de los estadios mencionados--, y la respuesta política de los criollos novohispanos ante la renuncia de Carlos IV y Fernando VII al trono español, en beneficio de Napoleón..." (84) En este sentido, debemos destacar que los criollos habían visto lesionados sus intereses por las medidas tomadas por Carlos III, para la reorganización administrativa del territorio de la Nueva España. De esta manera surge el movimiento denominado de la Ilustración, en el cual encontramos una emancipación de los criollos de la Corona Española. Criollo, en principio, es el hijo de europeo nacido en América; pero el concepto de criollo pronto rebasa esa connotación accidental del nacimiento y cualquiera otra racial, para referirse a un hecho de conciencia. En efecto, criollo es no sólo al hijo de europeo, sino el hijo, nieto o bisnieto de ese hijo. Por otra parte, criollo puede ser un nacido americano, que se haya asimilado a los criollos; y puede también no serlo, eventualmente, según su comportamiento. Así, este concepto no sólo se limita a la circunstancia del nacimiento, sino que se refiere a un hecho de cultura, de actitud y de conciencia.

Por lo anterior, la cultura criolla constituye el principio de la emancipación, la cual junto con otros factores, permitiría la independencia de México.

Para los novohispanos, el mito era una necesidad compulsiva, porque le otorgará una raigambre que lo diferencia de los españoles, cuyos objetivos básicos eran la colonización. Los primeros grandes cronistas, "llámense Motolinía, Zorita, Tovar o Sahagún, los grandes recolectores de los despojos del pasado prehispánico, habían seguido el impulso de rescatar algo destinado a perderse o habían hecho acopio de material útil a la tarea de la evangelización. Ofrecían un repertorio riquísimo. Los escritores del siglo XVII se servían de él, pero con fines diferentes: para estructurarlo en algo coherente, capaz -- de presentar un cuadro heroico del pasado anterior a la conquista. Tal es el caso de cronistas de órdenes religiosas, como los franciscanos -- Mendieta y Torquemada, los agustinos Grijalba y Basalenque, los dominicos Dávila Padilla y Franco, y de autores que 'motu proprio' se dieron a escribir relaciones, crónicas, historias!" (85)

Desde el punto de vista cultural, la Nueva España del siglo XVIII, representa sobre todo el mismo espíritu del siglo anterior, y si bien busca pronto caminos nuevos, éstos parecen significar sólo necesidades formales y retóricas, y no afectar capas más profundas. Pero, decíamos, este movimiento cultural, fue solo el principio de lo que más tarde, junto -- con otros elementos, constituyó la Independencia de México, del yugo -- de la monarquía española.

En términos generales, las ideas revolucionarias y de emancipación, se fundamentaban en la libertad, la igualdad, la tolerancia reli--

giosa y el progreso. "La burguesía novohispana acogía aquellos postulados que le eran útiles para su beneficio, y no todos implicaban, en principio, la independencia. El desarrollo de la burguesía novohispana había descansado sobre las espaldas de los indígenas, mestizos, negros y castas, que con su trabajo habían hecho posible la acumulación del capital criollo, sobre todo en minas y haciendas. El descontento de estos sectores iba dirigido tanto a mineros y hacendados, como a los gobernantes -- que los exaccionaban con el cobro de altos tributos, y aunque no -- puede hablarse de que tuvieran una ideología, encontraron en las demandas criollas, frente al estado español, la solución a sus propios problemas, de ahí que se incorporaran a la lucha en su primera etapa". (86)

Las demandas y requerimientos de los criollos, tuvieron gran trascendencia para despertar el espíritu de emancipación de los pobladores de la Nueva España, pues el florecimiento cultural criollo, aunado a sus constantes inconformidades, por los abusos de los españoles, permitieron a los indios, mestizos e indígenas, intervenir en la primera etapa -- de la lucha, cuyo florecimiento final sería la emancipación definitiva de la Corona española.

Decíamos en párrafos anteriores, que el Derecho propiamente mexicano, surge, cuando los nativos de la Nueva España, se independizan del yugo español, y con ello, inician la reorganización política y administrativa del territorio que desde ese momento, se denominó México; --

pero antes de dicha emancipación, se gestó en la Nueva España, una --  
emancipación política de la Corona española.

En la emancipación política, no encontramos muchos hechos --  
trascendentes, pues "a pesar de que en el Bando de Hidalgo, y en los --  
sentimientos de la Nación, de Morelos, se encuentra la idea de sacudir --  
se del yugo español, es en el Acta solemne de la declaración de la Inde-  
pendencia de la América Septentrional, firmada en Chiipancingo el 6 de  
noviembre de 1813 donde se encuentra delimitado claramente el derecho  
a la independencia. El Congreso del Anáhuac, legítimamente instalado,  
declaraba que, ante la situación europea: "La América Septentrional --  
ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: queda rota para siem-  
pre jamás y disuelta la dependencia del trono español: que es árbitra --  
para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felici-  
dad interior..." (87) Con esta declaración, surge un --  
importante movimiento político en la Nueva España, ya que El Congreso  
"deseoso de llenar las heróicas miras de la nación, la reintegraba en --  
el goce de sus imprescriptibles derechos, y la conducía a la gloria de la --  
independencia". (88)

Por otra parte, Agustín de Iturbide, recibió el encargo de dar fin  
al movimiento popular, y, desvirtuando un tanto sus instrucciones, ela

boró un plan de independencia, firmado el 10. de 1821, que se conoce como Plan de Iguala. En su texto retomaba los postulados del movimiento insurgente, y, dirigiéndose a las autoridades, a las castas, a los indígenas, a los españoles y a toda la población, informaba que se habían roto los vínculos con España y al frente de un 'ejército valiente y resuelto' se había 'proclamado la independencia de América Septentrional'. (89) Estos fundamentos político-jurídicos, permiten la verdadera declaración de los principios de independencia de México, y de esta manera, se gesta una gran etapa de fundamentación jurídica, que es la conocida como etapa del Constitucionalismo.

Como es bien sabido, en una Constitución, se reglamentan los principios básicos de una Nación, tales como la soberanía, la organización política, social, la autodeterminación, la forma de gobierno, las garantías de los nacionales de un país, así como los principios básicos de organización, que traen consigo la promulgación de otras leyes. De esta manera, en México, en la mencionada etapa del Constitucionalismo, destaca la Constitución de Cádiz, del 19 de marzo de 1812, también denominada Constitución Gáditana. Con este cuerpo legal, se destaca un hecho histórico fundamental, que consiste en que para México, el inicio propiamente de la legislación de la época independiente, se origina precisamente con la Constitución mencionada. Su denominación correcta era Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cadiz el 19 de marzo de 1812. Fue reimpressa en México, atendiendo a la orden del Excelentísimo señor Virrey, el 8 de septiembre de 1812 y como

consecuencia de la orden de la regencia y la monarquía del 8 de junio - de 1812, donde dio la autorización para que se reimprimiera en la Nueva España. "La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el Virrey Venegas poco después, fue restablecida por Calleja al año siguiente en alguna de sus partes". (90)

En relación a la Constitución de Cádiz, Guillermo Floris Margadant afirma: "México mandó a diputados, designados aquí en cinco distintas elecciones. Unos 70 diputados mexicanos participaron activamente en las deliberaciones en Cádiz; entre ellos se destacó el ex sacerdote y masón, Miguel Ramos Arizpe, de Coahuila. Aportaron varias ideas propias (insistiendo, por ejemplo, en la libertad de comercio, en vista de sus recuerdos de cuánto México había sufrido por culpa del régimen - contrario), pero allí también aprendieron mucho, entre otras cosas, la práctica de la vida parlamentaria moderna". (91)

Esta Constitución estuvo vigente en dos ocasiones; la primera, como ha quedado asentado en párrafos anteriores, y la segunda, cuando como consecuencia del rechazo que hizo Fernando VII en 1814, hubo - después "en 1820 la rebelión liberal del Coronel Rafael Riego (la cual) obligó al Rey a acatar la Constitución de 1812, que fue proclamada por - segunda vez en México, el día 3 de mayo de 1820". (92)

Al consumarse la independencia, la situación jurídica del país, se encontraba fundamentada en la ruptura efectiva de los vínculos políticos que le habían unido a España por varios siglos. De esta manera



se heredó la organización jurídica de la colonia desaparecida, pero, con las naturales modificaciones requeridas por el hecho histórico de la consumación de la Independencia. Nuevamente encontramos, la vinculación entre política y Derecho; pues el status político de México, como nación libre e independiente, nuevamente sustenta un fundamento jurídico, que se hace realidad, a través de la etapa del Constitucionalismo, en donde se consagra la organización política de los mexicanos, la forma de gobierno, los principios de autonomía, soberanía, autodeterminación, y demás situaciones jurídico-políticas que dirijan los destinos de México.

El país, como Nación independiente, empieza a configurar una organización política propia, fundamentada en el Derecho, y de aquí, vemos que el Constitucionalismo se convierte en el Presidencialismo, como forma de gobierno. En este sentido, debemos destacar que nuestro país se basó en organizaciones políticas de otros países, para configurar la propia; pero siempre destaca la vinculación entre política y Derecho, pues como hemos mencionado, una decisión política, alejada de la norma jurídica, pierde su eficacia, y se convierte en una cuestión arbitraria. En cambio, con el Derecho fundamentando la decisión política, ésta se convierte en realidad, y logra su completa eficacia en la práctica. De aquí, la importancia de analizar estos períodos, para fundamentar la posición ideológica de este trabajo recepcional.

#### IV. EPOCA REVOLUCIONARIA

A partir de la Independencia de México, empieza a configurarse el sistema político mexicano, destacando como formas de gobierno: la monarquía constitucional moderada, la república federal, la república centralista y la dictadura. Con estos cambios, México llega a la culminación de una etapa, iniciada con la Independencia, hasta la dictadura. Más adelante se restaura la república, en 1867, de donde deriva una segunda etapa muy importante para el desarrollo de nuestro país. Esta segunda fase; va desde 1867 hasta 1910, conocida como etapa de consolidación del modelo político y económico que resultó triunfante después de casi cincuenta años de luchas, amenazas de intervenciones extranjeras, entre otros hechos históricos de trascendencia. Y por último, la tercera etapa que se denomina de "ajuste" en la ruta elegida, conjuntando las diversas tendencias existentes en aquella época.

En este subcapítulo de nuestro trabajo recepcional, haremos una reseña de la situación política, social y jurídica de nuestro país, destacando principalmente que la Revolución se gesta en la ruptura de las instituciones políticas existentes en aquella época, así como la pérdida del orden social, con fundamento en la falta de cumplimiento de las disposiciones jurídicas; o bien, en el desacato por cada una de las corrientes ideológicas, de los derechos fundamentales de los mexicanos. La situación económica fue fundamental en dicho conflicto social; pues

no debemos olvidar que un desajuste económico, siempre trae consigo el descontento social, y si estas situaciones no se controlan, invariablemente se llega --y así se ha escrito en nuestra historia-- a un conflicto social, que trae como objetivo propiciar el cambio, lograr una mejor vida para los nacionales, así como la modificación estructural de las instituciones del país o región de que se trate.

En México, el movimiento social fue desencadenado en 1910, por las diferentes corrientes ideológicas y la constante inconformidad por el sistema personalista de gobierno, en el cual se había llegado a la Dictadura, tan nefasta para el desarrollo de una Nación. En este sentido cabe destacar que se quería adoptar el principio de la no reelección no consagrado en la Constitución Política vigente en aquella época, la cual había sido promulgada en 1857. Este descontento social, permitió que los diferentes militantes de las facciones políticas, realizaran campañas anti reeleccionistas o clubes de la misma especie, y así, a principios de 1910 Madero inicia su campaña para presidente, a fin de terminar con la Dictadura porfirista. Nuevamente se reelige - el Gral. Díaz, triunfando "el oficialismo, a través del partido "Científico", como tenía que ser, dentro del sistema. La apoteosis de las fiestas del centenario pareció ser la confirmación popular e internacional del porfirismo, en apariencia más fuerte que nunca. Demasiado tarde ya. Menos la cáscara todo estaba corroído". (93) Surge así, el Plan de San Luis Potosí, de octubre de 1910, firmado por Madero, pro

testaba contra el fraude electoral, y señalaba el 20 de noviembre para -  
"que el pueblo tomara las armas, pero salvo el episodio de Aquiles Ser-  
dán en Puebla dos días antes, sangrientamente terminado, en la fecha  
anunciada el país seguía en calma y Madero fracasó cuando en ese día  
pretendió apoderarse de Piedras Negras". (94)

A pesar de dicho fracaso, el Plan de San Luis preparaba una  
auténtica insurrección popular, aun cuando no haya estallado en fe-  
cha fija. A semejanza de la Revolución de Ayutla, el movimiento a-  
que convocó Madero presagiaba extinguirse a sus comienzos, pero  
a partir de "marzo de 1911 cundió rápidamente por todos los rumbos -  
del país. Al ejército permanente, que se mantuvo fiel, se enfrentaban  
los hijos del pueblo, transformados en combatientes; entre ellos sobre-  
salían los Figuerosas y Emiliano Zapata en el sur, Pascual Orozco en  
el norte". (95)

Así, Madero entró al país el 14 de febrero y a mediados de abril  
las tropas de Orozco se dispusieron a atacar a Ciudad Juárez. El gobier-  
no obtuvo un armisticio durante el cual intervinieron en las negocia-  
ciones de paz numerosos personajes, unos por el gobierno y otros por  
la Revolución. Por el lado del Gobierno, estuvieron De la Barra y -  
Carvajal, y por la revolución, Pino Suárez y el Padre de Madero. Es-  
te armisticio se rompe en Ciudad Juárez, cayendo esta ciudad en poder  
de los rebeldes el 10 de mayo, lo que apresuró la conclusión de un tra-  
tado en la misma ciudad, el día 21, en el cual se asentaba como un he-  
cho la renuncia de Porfirio Díaz, y del vicepresidente Ramón Corral, -

y que se encargaría del poder interinamente, el secretario de Relaciones, Francisco León de la Barra. Esta disposición fue llevada a cabo, presentándose las renunciaciones de Díaz y Corral, el día 25 de mayo, y el Gral. Díaz abandonó el país.

Esta insurrección, que en seis meses había derribado un régimen de treinta años, fue dirigida y consumada por el Partido Antireeleccionista. No obstante, su programa difería fundamentalmente del propugnado por el Partido Liberal Mexicano, iniciador del movimiento de oposición. En el único aspecto coincidente por los dos partidos, era en las cuestiones electorales. Más allá de la "renovación democrática", el Partido Liberal postulaba como obra del nuevo gobierno una serie de principios en materia social que, según Flores Magón, no sólo eran ignorados, sino repudiados por Madero y su partido". (96) Este resquebrajamiento de las instituciones fundamentales de México, trajo consigo la pérdida de la organización política y sobre todo, del sistema jurídico de aquella época, pues no debemos olvidar que se estaba derribando de un momento a otro un largo régimen -- 30 años -- de Dictadura, en la cual aparentemente había una estabilidad política y un régimen jurídico definido. Aquí destaca una vez más la estrecha relación entre el Derecho y la política, pues cuando los partidos o corrientes políticas estuvieron inconformes, crean una serie de mecanismos para terminar con esa dictadura, y así logran modificar el sistema jurídico, que había fundamentado en un principio, el sistema presidencialista de gobierno; pero

sin olvidar que constantemente se violaban los principios jurídicos constitucionales, como por ejemplo el de la no reelección, tan difícilmente logrado por los hombres de aquella época. Sin un régimen jurídico estable que regule la realidad de la Nación, no puede hablarse de una estabilidad política; de aquí la trascendencia del movimiento social de 1910, como reflejo de la contradicción de las decisiones políticas con las garantías fundamentales del ser humano, y el constante sistema de violar la norma jurídica fundamental.

No obstante las coincidencias en materia electoral, de los partidos liberal y antirreeleccionista, en cuanto a principios y objetivos, había enormes diferencias, ya que "el Partido Liberal quiere libertad política, libertad económica por medio de la entrega al pueblo de las tierras que detentan los grandes terratenientes, el alza de los salarios y la disminución de las horas de trabajo; obstrucción a la influencia del clero en el gobierno y en el hogar. El partido antireeleccionista sólo quiere libertad política..." (97)

El Movimiento Liberal Mexicano mantuvo sus principios e ideología, y así hubo una fusión de algunos partidarios de Madero a dichas ideas, creando un núcleo mucho más fuerte, y sustentando los principios Antireeleccionistas, además de algunas ideas del Partido Liberal Mexicano: "Pronto habrían de aflorar tales aspiraciones, aunque tímidamente, en el seno del maderismo. El 18 de marzo de 1911 se lan-

zó el Plan Político Social, 'proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal', en el que - Gildardo Magaña, Gabriel Hernández y otros, reconociendo a Madero, pidieron la restitución de las tierras usurpadas y la dotación de los terrenos incultos para quienes los solicitaren, el aumento de jornales, la limitación de las horas de trabajo, etc.

Al conocer este Plan, Camilo Arriaga preparó en su favor una conspiración que fracasó, y Emiliano Zapata descubrió que en él se contenía la aspiración agraria de su rebelión.

Habíanse producido los primeros contactos entre las tendencias políticas del Partido Antirreeleccionista y las sociales del Partido Liberal Mexicano. Para que ambas se identifiquen en un común ideal, venciendo las diferencias que las separaban en su cuna, será preciso que la insurrección de Madero culmine en una auténtica revolución, que recoja las nuevas inquietudes en una nueva ley fundamental". (98)

Una aportación importante del Partido Liberal Mexicano, es su programa, que comprende una serie de reformas jurídicas, que llegaran a culminarse aun cuando no en su totalidad, con el movimiento social de 1910. Estas reformas, en el caso de la Constitución, son las relativas a la supresión del período presidencial a cuatro años. La reelección del presidente y Gobernadores, quedaba suprimida. Inhabilitación del Vicepresidente para realizar funciones legislativas. Supresión del servicio militar obligatorio. Abolición de la pena de muerte, excepto



para los traidores a la patria. Supresión de los tribunales militares en tiempo de paz. Agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delincuentes. Estas reformas constitucionales, formaron parte del programa del Partido Liberal Mexicano.

En materia de educación, pedían el fomento de la instrucción, la multiplicación de escuelas primarias; la obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del Gobierno o particulares, declarándose la responsabilidad de los directores que no se ajusten a este precepto. Pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria; hacer obligatoria dicha instrucción hasta la edad de catorce años y hacer obligatoria a todas las escuelas, la enseñanza de los artes y oficios y la instrucción militar, así como prestar atención a la instrucción cívica.

En cuanto a los aspectos de capital y trabajo, el programa del Partido Liberal contenía, entre otras, las siguientes disposiciones: Establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo general, que cubra las necesidades de los trabajadores. Reglamentar el servicio doméstico y el trabajo a domicilio. Adoptar medidas para el trabajo a destajo, para que no exceda de la jornada legal, ni del salario mínimo. Prohibir el trabajo de niños menores de catorce años. Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes de trabajo y hacer obligatorio el descanso dominical.

Respecto a la repartición de tierras, deberá hacerse a cualquier persona que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Los dueños de tierras deben hacerlas productivas, y si no, podrán transmitirse a cualquier persona, siempre y cuando las cultive y las haga productivas, así como la creación del Banco Agrícola para otorgar a los agricultores préstamos con poco rédito para el cultivo de sus tierras. Estos son los puntos generales del Programa del Partido Liberal Mexicano, que como es bien sabido, van a ser considerados en forma determinante para la nueva Constitución, promulgada en 1917, vigente hoy en día, en la cual se van a contener algunas de las disposiciones y peticiones del Partido Liberal Mexicano.

Para concluir con este período, cuya trascendencia es innegable en la vida de México, transcribimos el último párrafo del Plan de San Luis Potosí, que contiene los anhelos de la Revolución, al señalar: "CONCIUDADANOS: No vaciléis, pues, un momento: tomad las armas, arrojad del poder a los usurpadores, recobrad vuestros derechos de hombres libres y recordad que nuestros antepasados nos legaron una herencia de gloria, que no podemos mancillar. Sed como ellos fueron: 'invencibles en la guerra, magnánimos en la victoria'. Sufragio Efectivo. No Reelección". (99)

Esta época Revolucionaria trae como consecuencia, la construcción de un nuevo México, en el cual se fundamentan los principios básicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, vigente hasta la fecha.

## CAPITULO TERCERO

### REFORMA POLITICA MEXICANA

#### I. ANTECEDENTES

La Revolución de 1910, como todo movimiento social, trajo como consecuencia una serie de modificaciones, que propiciaron una crisis en el sistema político y social de nuestra Nación. A grandes rasgos, la Revolución dejó al país en una situación precaria, en la que se reflejaba un desequilibrio económico, político, social y jurídico. Esto requirió, por supuesto, un proceso de reestructuración, a cargo de los Estadistas posrevolucionarios.

En el marco económico, los sistemas de producción se vieron -- afectados, puesto que por un lado las vías ferroviarias que ejercían una influencia trascendente para la distribución, tanto de materias primas, cuanto de productos de consumo, requerían de un saneamiento, lo cual implicaba obviamente mano de obra y capital. El reajuste en los factores de producción se hizo lento en su desarrollo y perspectivas, en detrimento de nuestro país.

En el aspecto político, primordial para el objetivo de este trabajo, el país se encontraba afectado internamente por las luchas generadas por el poder, a partir de la Revolución. Esto propició que adaptándose a las circunstancias de la época, el Gral. Plutarco Elías Calles unificara en 1929, a los cuatro sectores: obrero, campesino, popular y mili-

tar en una institución denominada Partido Nacional Revolucionario (PNR). Calles se influencia en este sentido, por los escritos de Querido Moheno, en su folleto intitulado: "¿Hacia dónde vamos?", así mismo por el ensayo político de Manuel Calero, "Cuestiones Electorales", donde se señalaba primordialmente la necesidad de pasar definitivamente del gobierno de las personas, al gobierno de las instituciones, proponiendo como el mejor camino, el de la organización de partidos. El tratado de Francisco de Sentíes, titulado "La organización política de México", en el que coincide con los autores mencionados, y propone concretamente la creación de un partido, el "Demócrata", sugiriendo que se luchara por la reintegración del sufragio universal y por el mejoramiento de las condiciones de los grupos sociales más débiles.

Por otra parte, influyen en la decisión de Plutarco Elías Calles, las ideas de Ricardo García Granados, en el cual apunta la dificultad que las profundas desigualdades presentadas en todos los órdenes de la vida mexicana, hacían imposible la práctica inmediata de la democracia. Así, Plutarco Elías Calles, a 12 años de promulgada la Constitución, propicia como solución al grave conflicto de la sucesión presidencial, el establecimiento de un partido político, que como fin principal perseguía dirimir o solventar, en cuanto a la conciliación de grupos políticos, que ante la mencionada situación precaria de la posrevolución, pretendía usurpar el poder. Este hecho constituye el primer antecedente del equilibrio político mexicano, a través de un partido mayoritario, que reúne en su seno

mación de una oposición efectiva.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR) establecía un sistema pluripartidista, en donde se congregaban más de mil partidos locales, - que eran más bien partidos de "notables" sin base en las masas, - pues no debemos olvidar que operaron como instrumentos políticos, en manos de algunos caudillos o líderes locales y nacionales, que se servían de ellos para sus propios intereses. Algunos de estos partidos, tuvieron una vida efímera, tales como el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) formado en 1916. Otro, el Nacional Cooperatista, desaparecido cuando apoyó a Alfonso de la Huerta.

El PNR, en su evolución, se convierte en Partido Revolucionario Mexicano, en el año de 1938. Este hecho tuvo como sustento al sector obrero, que se incorporó al Partido bajo la dirección de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM); el ala campesina, bajo el nombre de Confederación Nacional Campesina (CNC) y el sector popular de aquellos tiempos, integrado casi por trabajadores al servicio del Estado —FSTSE— y los militares. Desde aquella época, el sector empresarial no participó dentro del Partido de la Revolución.

El efecto principal del Partido Revolucionario Mexicano, fue en el sentido de centralizar el poder presidencial e institucionalizar la actividad política. Este Partido, originó más adelante, en el año de 1946,

el Partido Revolucionario Institucional, el cual ha mantenido la hegemonía política durante varias décadas, y en todas ellas, los programas han tenido como meta fundamental realizar los principios señalados en la Constitución de 1917. "En no poca medida la estabilidad y la paz de nuestro país es el resultado de la existencia y de la acción del partido. Así el programa de la Revolución recogido y fijado por la Constitución de 1917 ha tenido a su servicio y realización el órgano político encargado de darle cumplimiento: el Partido emanado de la propia Revolución Mexicana: el Partido Revolucionario Institucional.

En estos últimos decenios, México ha sentado las bases de su existencia como nación libre y soberana, integrada y sólida y las de su propio futuro.

El México actual dista ya mucho del de 1929; no significa eso que en nuestra marcha no hallamos tenido obstáculos y sufrido pequeñas detenciones; dentro de la interdependencia universal contemporánea no existe ninguna nación que no las haya sufrido, pero en cambio hemos hecho un largo camino hacia el desarrollo, plétórico de experiencias que han madurado la eficacia del estado en la conducta de la nación". (100) De aquí que el contenido más trascendente y positivo de nuestra experiencia histórica, sea la Revolución de 1910. A través de sus luchas, el pueblo mexicano dio sentido social a toda la realidad de nuestro país. De ella, que constituye un proceso de renovación constante, surgió México, pero un México lleno de posibilidades. Fue también la Revolución, la que dio

contenido orgánico e integrado a nuestro sistema de política exterior, definiendo de manera determinante la presencia de México en el concierto internacional. (101)

El PRI, trajo consigo una estabilidad política envidiada y anhelada por los países latinoamericanos, pues tanto la institucionalización de la vida económica, social y política de nuestro país, como la lealtad de las fuerzas armadas han dado a la nación, más de 50 años ininterrumpidos de paz.

La estabilidad política, sustentada en una verdadera organización jurídica, trae consigo mejores elementos y fundamentos para el desarrollo. Un gobierno militarista, verbigracia, con una enorme amenaza y ante la constante inconformidad de los gobernados, evita el desarrollo. De aquí, la importancia de la Carta Magna de México, de 1917, - cuyos postulados fundamentan un sistema de gobierno definido en México; y ante la perfección del sistema político mexicano, hemos logrado la paz y el equilibrio nacionales, obviamente reconocido también por los países del exterior. De aquí que afirmemos nuevamente nuestra tesis, en el sentido de vincular estrechamente a la política con el Derecho, pues este equilibrio no sería posible sin el concierto de estas dos disciplinas fundamentales. La Revolución trae como consecuencia cambios estructurales y en este sentido, el actual Gobierno de México, ha modificado los lineamientos del sistema político mexicano, para hacer realidad el pluripartidismo. Este acto tan trascendente del Gobierno



Federal, reafirma los resultados de la Revolución, al fusionar en un mismo cuerpo institucional, todas las tendencias ideológicas, así como con la facultad de opinar en el destino de México. Por ello, afirmamos que la Revolución continúa su marcha, y cada vez, el beneficiario de ella es el pueblo.

## II. FUNDAMENTO DE LA REFORMA POLITICA MEXICANA

Sustentar un régimen de Derecho, trae consigo una serie de implicaciones políticas, que tienen una evolución permanente. El sistema político mexicano, cristalizado a través de un partido mayoritario, el PRI, ha permitido una estabilidad política y social del país, por casi 60 años. Su objetivo fundamental, ha sido dar cumplimiento a los preceptos y postulados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, vigente hasta hoy en día. Este sistema político, ha sido objeto de una serie de modificaciones, derivadas de las necesidades sociales; así, por ejemplo, se han creado Institutos especializados para analizar la situación política de México; por otra parte, se ha fortalecido el Congreso de la Unión, para la modificación de las leyes que así lo requieran, así como la creación de nuevas normas que recojan la realidad social y política, para convertirla en norma jurídica. Estos dos aspectos, estrechamente vinculados, permiten la paz social, el desarrollo de México, en el concierto internacional dentro de un régimen de Derecho.

Como ha quedado asentado, el PRI, se fue convirtiendo a lo largo de su vida institucional, en el Partido de las mayorías, siendo este Partido el que forma los planes de gobierno para cada sexenio, así como los lineamientos de la política interna, siempre dentro del marco de las garantías individuales de los mexicanos. Las acciones políti

cas en este sentido, han ido siempre de la mano con las disposiciones jurídicas, o normas que regulan las relaciones entre el Estado, --es decir, los Actos de Gobierno-- y los gobernados --particulares--.

Después de la creación del Partido Revolucionario Institucional, el sistema político mexicano ha tenido una evolución de gran trascendencia; de donde destacan, por ejemplo, el otorgamiento del derecho de voto a la mujer, en el año de 1953; la creación del sistema de diputados de partido, en el año de 1963, que lleva por primera vez al Congreso de la Unión, la presencia de grupos minoritarios en forma proporcional a sus fuerzas; los jóvenes, entre 18 y 21 años de edad, votan a partir de 1968, ya que antes, se permitía sólo a partir de los 21 años, por haber sido éste el inicio de la mayoría de edad. El porcentaje de la representación de los diputados de partido, se reduce, en 1972, de 2.5% al 1.5%, y surge una nueva Ley Federal Electoral, que otorga a la oposición política, franquicia postal, tiempo en los medios electrónicos de comunicación y presencia en todos los organismos electorales. (102) Esta reforma trae como consecuencia, en el año de 1977, la participación de los grupos políticos que habían buscado su registro como partidos, otorgándoles además la facultad de opinar en las metas y planes que determinen el destino del país. De esta manera, se configura una nueva reforma, de gran trascendencia, que culmina con la participación activa de los partidos de oposición en el sistema político mexicano.

Este movimiento se conoce como Reforma Política, basada fundamentalmente en el propósito del Gobierno Federal, a través de su Primer Mandatario, Lic. José López Portillo, por dar "mayor participación a las minorías, a fin de acelerar sólidamente la evolución política nacional". En este sentido, no debemos olvidar que últimamente, durante aproximadamente dos décadas, los grupos políticos, venían incrementando su participación política, pero siempre sin concedérseles un registro como partidos políticos. De esta manera, dicho registro quedó condicionado a la obtención de un "mínimo de votos populares en los comicios; y quizás también crear los mecanismos para que haya senadores de partido, que sin perder la paridad de la representación de las entidades que integran el pacto federal, aportaran una presencia pluralista en la Cámara alta.

El gobierno federal actúa con atingencia y realismo. Ha considerado, sin duda, que el mandato popular no compete sólo a los candidatos vencedores, sino también a los que llevan la voz de grupos que no por ser minoría, carecen de derechos.

Es de esperarse --dice el Boletín informativo-- en justa correspondencia, que los grupos así beneficiados sepan aprovechar cabalmente la oportunidad que se les presentará, y acepten las responsabilidades de luchar por sus ideas dentro de un sistema institucional, que no les negará el acceso al poder cuando demuestren merecerlo por voluntad del pueblo". ( 103 )

La implicación jurídica de esta decisión política, trascendente a todas luces, para la vida institucional de México, consiste en la

modificación a la Ley Federal Electoral, a fin de ampliar la base de representatividad de los organismos colegiados del poder público. Si bien es cierto que una vez derribado el porfirismo se pretendió sostener una mascarada de democracia en cuyas elecciones triunfaban siempre los candidatos oficiales, en constante reelección; se purificó nuestro ambiente político, creándose el clima en el que pudieron vivir partidos de todas las tendencias. Esto trajo como consecuencia que el Partido Nacional Revolucionario, como ha quedado asentado, unificara las distintas fuerzas revolucionarias, convirtiéndose más tarde en el Partido Revolucionario Institucional, que también integra y concentra todas las ideologías, y que ha llevado a México, desde el punto de vista político, por una marcha ascendente, debido a la estabilidad política, siempre sustentada en la norma jurídica. Con esto, se reafirma nuevamente nuestra tesis de considerar notablemente vinculado al Derecho con la política.

La Reforma Política, ha probado su plena realidad, con la celebración de las últimas elecciones del 4 de julio de 1982, ya que por primera vez en la historia de México, se abatió el abstencionismo, pues al tener todos los partidos --mayoritario, minoritarios, de izquierda, del centro, de derecha -- un registro y una institucionalización dentro del sistema, todos y cada uno de los mexicanos acudieron a las urnas, a constatar el Pacto Federal, sin presiones de ninguna especie.

### III. LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES

La Reforma Política de 1977, trajo como consecuencia la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 1977, que modifica la Ley Federal Electoral, que hasta ese año había fundamentado la realización de las elecciones para Presidente, Diputados, Senadores, Gobernadores, Presidentes Municipales, y otros representantes y Mandatarios públicos.

En su exposición de motivos, se manifiesta: "Partimos de la convicción de que todo proceso político entraña la permanente reafirmación de su legitimidad. El poder político en la sociedad es uno solo y no tiene otro origen que la voluntad del pueblo. La democracia hace posible garantizar el respeto a esa voluntad y pone a su alcance mecanismos para captarla en toda su complejidad, incorporando las diferencias, que combinadas, permiten configurar la verdadera voluntad de la nación.

La reforma política representa la decisión de fortalecer el Estado de derecho y vigorizar las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social. Para ello hemos asumido el camino de renovar el derecho por la vía del derecho, para reducir el margen de lo arbitrario y para ampliar los cauces normativos que rigen el ejercicio del poder público". ( 104 )

En este sentido, el Presidente de la República, ha expresado: "En el primer informe que rendí ante vuestra soberanía expresé que una

reforma política no es un acto ni un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y el esfuerzo de todos los mexicanos - para promover el desarrollo y perfeccionar las instituciones democráticas que estamos empeñados en mantener y mejorar; asimismo, afirmé que el primer paso consistiría en una iniciativa de modificaciones y adiciones a la Constitución General de la República, la que, de ser aprobada, sería complementada con una iniciativa de Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales". (105) Estas declaraciones del Presidente José López Portillo, reafirman la estrecha vinculación entre las decisiones políticas y la norma jurídica, pues si la Reforma Política se hubiera realizado al margen de la Constitución General de la República, jamás habría tenido su cristalización. De aquí, la importancia - de reformar antes la Constitución y crear los mecanismos jurídicos necesarios, para llevar a la práctica la acción política, para crear una nueva Reforma Política, donde todos y cada uno de los grupos políticos adquiere su reconocimiento, a través de un registro, y éste les permite participar en las elecciones, así como opinar en las decisiones políticas y el destino del país.

En dicho sentido, la exposición de motivos de la Ley mencionada, reconoce que: "No está en la naturaleza de la ley el transformar por sí misma la realidad política; las prescripciones jurídicas se limitan a normar la acción y a encauzarla. Es, en todo caso, la práctica, la que consolida y hace avanzar a la sociedad. Por ello, ciudadanos, agrupaciones, partidos, opinión pública y gobierno, unidos por la norma, somos responsables del progreso democrático de la nación". ( 106 )



La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se divide en los siguientes títulos: El primero, De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas; el segundo, De la Organización Electoral y de la Preparación de la Elección; el tercero, De la Jornada Electoral; el cuarto, De los Resultados Electorales y el quinto, De lo Contencioso Electoral.

El título primero trata de lo relativo a la "elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Fija requisitos de elegibilidad y motivos de inelegibilidad en el caso de candidatos a diputados y senadores". (107)

Este nuevo sistema electoral mixto, plantea la necesidad de definir si los candidatos registrados para la elección por mayoría relativa pueden figurar al mismo tiempo en las listas regionales para la elección por representación proporcional. Si no se establece la incompatibilidad, podría propiciarse la inequidad para los candidatos, ya que sólo un número reducido de ellos tendría dos posibilidades de acceder a puestos de representación popular, en tanto que el resto sólo contaría con una. De esta manera, se daría una confusión por parte del electorado, que encontraría el nombre de un mismo candidato dentro de las dos boletas electorales, violándose o quebrantándose, por otra parte, la autonomía de la elección, principio esencial de un sistema electoral mixto. (108)

Con la reforma, se simplifican igualmente, los requisitos necesari-

rios para constituir un partido político. El registro de éstos, queda condicionado al resultado de las elecciones en que participe.. Y en cuanto a los requisitos de organización, actividad política y definición ideológica, son mínimos.

De esta manera, es el pueblo, a través del sufragio, el que decide sobre el otorgamiento o la pérdida del registro, conforme al apoyo que en la elección se les confiera. Muy trascendentes resultan los artículos que constituyen el título primero de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ya que para implementar acciones políticas, se comprenden en ella, una serie de disposiciones jurídicas, que permiten la viabilidad de dichas acciones políticas.

El título segundo de la Ley, denominado: "De la Organización Electoral y de la Preparación de la Elección", contiene interesantes innovaciones, como las relativas a la integración y a las funciones de los órganos electorales. Así, se dice que en la Comisión Federal Electoral, participarán, los comisionados de los partidos con registro condicionado. En cuanto a las atribuciones de este organismo, se destaca la correspondiente al registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, ya que anteriormente esta facultad se atribuía a la Secretaría de Gobernación. Así mismo, se faculta a la Comisión Federal Electoral, a definir las funciones relativas al principio de representación proporcional en las elecciones de diputados. Las facultades a que se refiere el título segundo, -- permiten una elección ordenada, siempre con base en el padrón electoral,

ya que se remodela, tanto en lo cronológico, como en lo procedimental, el registro de Candidatos. Los "candidatos a diputados por mayoría relativa, senadores y Presidente de la República, podrán ser registrados ante los organismos electorales competentes del 1o. al 15 de marzo, y de esta fecha al 30 del mismo mes, los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Se estipula lo anterior para cumplir la disposición constitucional, en el sentido de que sólo los partidos políticos que registren en 100 distritos electorales uninominales tienen derecho a registrar listas completas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional". (109)

En cuanto a la recepción del sufragio, en el título tercero, se señalan con claridad cada una de sus fases, a fin de que los funcionarios y representantes de las casillas lleven a cabo sin contratiempo sus actividades.

Los títulos cuarto y quinto aparecen, estrechamente vinculados en el desarrollo del proceso electoral. En efecto, "el régimen de nulidad y recursos que se establece aparece concebido en el contexto de las diversas instancias y secuencias que se inician con el escrutinio realizado en las casillas, pasando por los cómputos distritales para concluir en la calificación que realiza el Colegio Electoral de las Cámaras del Congreso de la Unión. Su expresión coherente y lógica permite integrar en la iniciativa, por vez primera, un verdadero sistema contencioso electoral". (110)

Respecto a los recursos previstos contra los actos de los organismos electorales, destacan: el de inconformidad, la queja, la revocación y la revisión. Destaca como innovación el que el comité distrital electoral "podrá declarar la nulidad de la votación de casillas, en el caso de probarse la existencia de violaciones que así lo ameriten". (111)

A "grosso modo", este es el contenido de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual contempla a través de instrumentos jurídicos y procedimientos del mismo tipo, el cumplimiento y cabal consolidación de un sistema político, cuyas imperfecciones, han sido subsanadas. Este sistema, tan trascendente y anhelado por varios países de Latinoamérica, se ha hecho realidad en México, consolidando la participación de todos los mexicanos en el Pacto Federal. Se ha hecho posible debido al interés de la ciudadanía, la colaboración de varios organismos, así como de manera determinante, el deseo de nuestro Primer Mandatario, por dar una participación a todos los grupos políticos, que demuestren seriedad, bases firmes y sobre todo, el deseo de luchar por el bien de México.

Este paso tan importante en la vida política de México, quedará consignado en la historia, destacando la iniciativa del Lic. José López Portillo, en realizar dicha reforma política, evitando además la improvisación en la elección de los candidatos, pues jurídicamente se han fijado las bases de la contienda, destacando nuevamente la tesis sosteni

da en este trabajo recepcional: el Derecho y la Política, se vinculan estrechamente para realizar congruentemente los mecanismos y fuerzas de poder.

## CAPITULO CUARTO

### POLITICA Y DERECHO EN VINCULACION CON EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

#### I. FUNDAMENTO JURIDICO-POLITICO DEL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO

Analizada la evolución de la política y el Derecho, en cada uno de los momentos históricos que configuran la República Mexicana, vemos que con dicha evolución, el sistema político mexicano va perfeccionándose, siempre al lado del Derecho, perfilándose de esta manera, el sistema, que desde el punto de vista político y de gobierno, se plasma en la Constitución Política Mexicana, de 1917, al expresar en su artículo 40, lo siguiente:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". ( 112)

Con este fundamento, México ha logrado una estabilidad política; a través del Partido mayoritario, pues si bien es cierto que siem-

pre ha llegado al poder el representante del PRI, también lo es que es el único que presenta un Plan de Gobierno, completo, congruente, derivado de la experiencia y conocimiento de dicho Instituto Político.

. El Poder Ejecutivo, es uno de los Poderes de la Unión, encargado de realizar la acción administrativa del Estado. Su representante es el Presidente de la República, en quien se deposita la más Alta representatividad, constituyéndose en el Primer Mandatario, que ejecuta las acciones de gobierno, siempre en beneficio de la Nación. De manera general, el "Poder Ejecutivo es una función pública administrativa, o sea, una dinámica, energía o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado"... (113)

Por otra parte, "la unipersonalidad del Ejecutivo (que Duverger denomina 'ejecutivo democrático') radica, pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, que es el presidente, y no a varios, como serían tales secretarios, ya que, en puridad constitucional, éstos no son "depositarios de la misma". (114) Por esta característica de la unipersonalidad, en la titularidad del ejecutivo, se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales, unidas a las que tiene dentro del proceso de formación legislativa, lo convierten en el funcionario más importante dentro del Estado. Así, el Primer Mandatario representa a su pueblo, ante los gobiernos de -



los demás países, y en relación a las más importantes acciones gubernamentales.

El sistema de gobierno en México, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se constituye por una República representativa, democrática y federal. En este sentido, es conveniente definir estos términos, para una mayor comprensión de estas cuestiones.

República representativa, en su origen etimológico, el término república, deriva de "res-pública", vocablos latinos, que significan, res (cosa) y pública (de todos). Así, la república, era la cosa común, la cosa de todos, algo que a todos atañía. Por tanto, la república representativa, es aquélla en que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente, el cual es electo por voluntad del pueblo. (115) Por eso dice nuestra Constitución, en el artículo 40, lo siguiente: "Es voluntad del pueblo mexicano-constituirse en una República representativa..."

Además de ser representativa, la República es democrática y federal. Es democrática, porque el poder está ejercido directamente por el pueblo, quien elige a un representante. La democracia, deriva del griego "demos", que significa pueblo y "kratéin", ejercer el po-

der. De manera general, la democracia es el sistema político en el cual el pueblo detenta o controla el poder. Este concepto nació en Grecia, como contrapuesto al de aristocracia. (116)

Por otra parte, el sistema de gobierno mexicano, es una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos; en una primera opción, designa el federalismo, la teoría del Estado Federal, que con base en la Constitución, ha dividido en Estados a la República Mexicana, dependiendo cada uno de ellos, del Gobierno Federal, pero siendo éstos Estados libres y soberanos. Deben organizar su Estado, con fundamento en la organización del sistema político federal; y también, en base a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El federalismo, es hoy una realidad en México, pues a pesar de su soberanía, y del marco jurídico-político del Gobierno Federal, están plenamente constituidos y sus efectos, nos permiten la realización del Pacto Federal. La Reunión de la República, realizada cada año, permite constatar este aserto. (117)

Concluyendo, el sistema político mexicano, se encuentra cimentado en una República representativa, democrática y federal, y aquí nuevamente se constata la vinculación definitiva de la Política y el Derecho, pues ambas disciplinas constituyen la base y fundamento del sistema político mexicano.

## II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

Para continuar con este trabajo recepcional, en el que sostenemos fundamentalmente el binomio inseparable existente entre la Política y el Derecho, llegamos a la etapa contemporánea, en la cual el esfuerzo por racionalizar la acción administrativa del Estado mexicano, surge en el año de 1965, con el establecimiento de la Comisión de Administración Pública, dentro de la Secretaría de la Presidencia. Así, racionalizar la Administración Pública, más que un esfuerzo técnico, es un quehacer político. Cada acto de reestructuración, simplificación o desconcentración de la labor administrativa, implica además de una constante acción política, una renovación jurídica, o el cabal cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a cada caso concreto.

En los últimos años, se ha dado la modernización de nuestro sistema de gobierno, a través de una serie de cambios en la administración pública. Debemos recordar en este caso, que lo importante son las instituciones y no las personas. Así, para un cumplimiento institucional de la labor administrativa del Gobierno Federal, fue necesario aplicar la planeación, evitando la constante improvisación a que se había sujetado la labor político-administrativa. Para ello, se crearon los mecanismos necesarios, a fin de lograr cabalmente las metas del Gobierno Federal.

De manera muy frecuente, escuchamos que la administración pública se inventaba cada sexenio, o en ocasión de algún cambio de la persona a quien se había facultado expresamente para dicha función. Con las experiencias de casi sesenta años de equilibrio político, sustentado en la paz y confianza nacionales, llegamos al actual sexenio del Presidente José López Portillo, quien en innumerables ocasiones ha afirmado que la administración pública no debe inventarse cada sexenio, pues esto trae como consecuencia, el cambio de planes, la modificación de programas, siempre en detrimento de los objetivos nacionales. Así, es conveniente suplir la improvisación, con la planeación, la cual se ha convertido en un instrumento fundamental para el desarrollo. Sus resultados, están a la vista, independientemente de las personas, la institución permanece incólume, y el rumbo de México, está ahora claramente definido, a través de acciones políticas, cimentadas en normas jurídicas, que dan a las primera, la efectividad y viabilidad necesarias.

¿Cuál es el fundamento jurídico de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal? Precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuya exposición de motivos, se han mencionado, entre otras, las siguientes cuestiones:

El actual órgano administrativo mexicano ha facilitado el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en

las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último -- ajuste de fondo fue realizado hace 18 años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy en día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces". (118) De lo anterior se deriva la importancia de modernizar el aparato administrativo, pues si bien es cierto que ha sido eficiente y ha resuelto el mayor número de los problemas del país, no es ya suficiente, pues en pleno siglo XX, las necesidades administrativas de una Nación en desarrollo, son totalmente distintas. México, en el ánimo de desarrollarse plenamente, optó por un sistema que permita alcanzar metas a corto, mediano y largo plazos, que como objetivo fundamental logren un México mejor.

Para el logro de los objetivos y metas del país, es necesario que se reorganice la administración pública, y se difunda esta cuestión a los servidores públicos y el pueblo en general, a fin de que cada uno participe en su nivel y conocimientos, al desarrollo de México. "La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras,

de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

Para lograrlo --dice la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública-- se vuelve necesario que, tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuáles son las facultades de las distintas entidades de la administración pública y sus modalidades de creación y funcionamiento".  
(119)

La estructura del sistema político mexicano, configurado a través de la historia, y con una serie de esfuerzos y experiencias positivas, ha servido de base al Gobierno actual, para reformar y reordenar la administración pública, a base de la planeación. Así, se dice en la exposición de motivos de la Ley Orgánica, que "El gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerrequisito indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. No se pretende con ello desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad..."  
(120)

Este proyecto de reorganización, --obviamente fundado en el -- Derecho-- tiene como objetivo fundamental, convertir la compleja estructura burocrática de la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades precisas y claras, para evitar la duplicidad de funciones, y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados, y no en simples labores administrativas.

"Este propósito requiere igualmente la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos, sino para la población en general". (121) El propósito testimoniado en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se resume en una sola palabra, cuyo contenido, permite afirmar, que el actual Gobierno, ha sido un éxito en dicha materia: LA PLANEACION.

¿Qué significa planeación? La planeación como acto y efecto de planear, es tan antigua como el acto de prever o proyectar las futuras acciones y en especial en el campo de la Ingeniería y Arquitectura". (122) De manera específica, la planeación es un "instrumento técnico al servicio de los propósitos políticos y sociales fundamentales del país". (123) De este modo, la planeación viene a completar el apoyo técnico a los propósitos políticos y sociales de nuestro país.



La planeación se hace realidad al precisar una estructura lógica de análisis de los elementos constitutivos de las dependencias encargadas de la administración pública, determinando el objetivo concreto, - diversificado en cada una de las ramas de dicho aparato administrativo, pero que tenga como fin último, el desarrollo integral de la Nación. Aquí, destacamos nuevamente la importancia del binomio política-- Derecho, pues si éstas dos disciplinas no estuvieran de la mano en - el caso concreto de la Reforma Administrativa, no hubiera sido posible llevarla a la práctica. De esta manera, la planeación, en el presente sexenio, se convierte en una herramienta del desarrollo, y su concepto se plasma en el Plan Global de Desarrollo, primer fruto - del Sistema Nacional de Planeación, diciendo: "la planeación integral del desarrollo es el instrumento necesario para que, en forma sistemática, se definan objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones, en el tiempo y en el espacio, para llevar a cabo la estrategia propuesta con la mayor posibilidad de alcanzar los objetivos nacionales del desarrollo económico y social". (124) Este plan global, para el período 1980-1982, se promulgó por el Presidente López Portillo, el 15 de abril de 1980, y constituye un producto del Sistema Nacional de Planeación, para orientar el desarrollo del país sobre bases de mayor racionalidad y justicia. Sus objetivos básicos, pueden resumirse en : el fortalecimiento de la independencia de México, como nación democrática; proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar; promover un crecimiento económico alto y sostenido; y

mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Así, la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, se sustenta sobre dos bases: una política --el Sistema Nacional de Planeación, con su primer fruto, el Plan Global de Desarrollo-- y otra jurídica, --La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las disposiciones constitucionales en dicha materia--. Con ello, se reafirma nuevamente nuestra tesis, en cuanto al binomio fundamental Derecho--Política, en las fuerzas de poder.

Decíamos, la planeación, se convierte en este sexenio, en una herramienta del desarrollo, y esta planeación, trae consigo la elaboración de un Plan, que es "el documento jurídico en el cual los poderes públicos analizan las orientaciones (las deseables y posibles de la evolución económica en función de resultados previsibles, estimulados por los métodos pertinentes) durante un período determinado". (125) También se concibe como plan, "el conjunto de disposiciones para un cierto tiempo". (126)

Entendemos por planear, la acción de "hacer o forjar planes". Conforme a la filosofía del PLAN GLOBAL DE DESARROLLO, el Plan, es "un esfuerzo conceptual e instrumental de congruencia entre nues

tros instrumentos y nuestros recursos". (128) Conforme al sistema nacional de planeación, el "Plan es el elemento central sobre el cual convergen y del cual parten todas las determinaciones en el mediano plazo". (129)

Por otra parte, el Sistema --que contiene una serie de planes para tiempos determinados-- en su sentido gramatical, es "el conjunto de reglas o principios enlazados entre sí, que contribuyen a determinar un objeto". (130) El Sistema Nacional de Planeación, por tanto, viene a terminar con la improvisación y realiza el modelo de país que deseamos tener y "responde a la voluntad y al compromiso del régimen de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia, entre su acción, su filosofía política y su proyecto nacional de largo plazo". (131)

Por último, y para complementar este marco conceptual de referencia, diremos lo que es la administración pública, definida como la acción del poder público, al ejecutar las leyes y cuidar de los intereses comunes o como acción de administrar. Por tanto, la administración pública, en este período sexenal 1976-1982, ha sido objeto de una positiva reforma, que permite la racionalización de los recursos, evitar la duplicidad de funciones, y lograr mediante una ordenación congruente, definir los objetivos nacionales, dando a cada quien una mejor distribución del ingreso, así como una mejor aspiración de vida, llegando a un modelo de país, a que los mexicanos hemos aspirado a partir de nuestra Revolución.

El Presidente José López Portillo, con una definida mística de la planeación, advirtió que no se trataba de "inventar la administración pública cada seis años". (132) ya que ésta "se recibe como responsabilidad y debe proyectarse como estructura". (133) Así, surgen el Plan Global de Desarrollo, la Reforma Administrativa, el Sistema Nacional de Planeación y otros mecanismos que hacen posible tomar a la planeación como una herramienta fundamental del desarrollo de nuestro país, que permite la continuidad de los planes, programas, metas y objetivos que persigue nuestra Nación, de manera integral. Con esto, no afirmamos que la planeación sea exclusiva del actual Mandatario de la Nación, sino que constituye la simiente para permitir que nuestro país no se improvise cada sexenio, sino que tenga una continuidad que permitirá alcanzar un mejor sistema de vida para los mexicanos.

El marco jurídico, como ya lo hemos mencionado, se constituye con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de Deuda Pública, que fueron promulgadas al inicio de su gestión. Posteriormente, se va perfeccionando el Sistema Nacional de Planeación, con el Plan Global de Desarrollo, para el período 1980-1982, en el cual se pone de manifiesto nuevamente la urgente necesidad de consolidar la reforma administrativa, los sistemas y procedimientos administrativos "con adecuación de la legislación vigente, para satisfacer la necesidad de que permanezca en el tiempo y en el espacio el compromiso de la administración pú-

blica de planear las acciones de gobierno, como una responsabilidad inelectable del Poder Ejecutivo Federal". (134)

Para complementar el marco jurídico mencionado, y a fin de fundamentar la planeación, se reformó el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual textualmente expresa: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (135)

Como parte de la permanente adecuación de los instrumentos de apoyo para la planeación, se han promulgado también, la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, en sustitución de la Ley de Inspección de Adquisiciones que faculta a la Secretaría de Comercio, para solicitar a las dependencias y entidades sus proyectos y programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios; la Ley de Obras Públicas y la de Información, Estadística y Geografía. Ambas señalan como autori--

dad en la materia, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, construyendo así el andamiaje jurídico que sustentan las actividades de planeación general de la República. (135)

Las etapas de la planeación, comprenden lo siguiente:

- A. Diagnóstico - pronóstico
- B. Plan
- C. Alternativas
- D. Prioridades
- E. Metas y Objetivos
- F. Acciones
- G. Recursos
- H. Coordinación Sectorial
- I. Responsabilidades
- J. Control y evaluación.

Nuevamente en la planeación, en el Sistema Nacional de Planeación y en la Reforma Administrativa, se destaca la importancia del binomio política-derecho, sostenido en este trabajo recepcional.

Por lo que se refiere a las etapas de la planeación, de manera general, se refieren a lo siguiente:

El diagnóstico pronóstico permite conocer la realidad científica, cultural humana y social que se va a planear. Para realizar el Sistema Nacional de Planeación, fue necesario, realizar, con anterioridad, un estudio de las condiciones del país, de donde se determinó que la pla-

neación era necesaria, para reordenar el camino, definir la brújula y corregir los objetivos de desarrollo de México. Este trabajo es un prerrequisito para la elaboración de un plan, pues si se desconoce la realidad de lo que se va a planear, dicho plan, puede quedar sólo en el papel, y no llevarse nunca a la práctica. Por tanto, el pronóstico permite analizar el presente, conocer el pasado y planear el futuro, a fin de hacer institucional el ejercicio del poder, independientemente de la persona a quien se encarguen dichas funciones.

El Plan, y esto ya lo hemos analizado, se refiere a la realización de una estructura lógica y racional, donde se contengan, los elementos siguientes: Alternativas, prioridades, metas y objetivos, acciones, recursos, coordinación sectorial, responsabilidades, control y evaluación. Obviamente, este Plan será de aplicación temporal, y el propio sistema, traerá como consecuencia otros planes, - por la misma dinámica del mismo, logrando el objetivo de desarrollar la Nación mexicana, en base a objetivos concretos, planes, acciones, alternativas, recursos, etc., llegando incluso a la evaluación y control, que permite corregir los errores, siempre sobre la línea de la planeación, para dejar a un lado la improvisación. Este es un logro determinante del Gobierno Federal, que ha sido posible dentro de un sistema político congruente, pacífico, estable y noble.



En cuanto a las alternativas, como parte de la planeación, consisten, en las soluciones alternas, para un mismo problema. Es decir, en la planeación, los objetivos son siempre óptimos; pero si por alguna razón no pudiesen llevarse a cabo, es conveniente, señalar soluciones alternas, para el logro del objetivo final.

Las prioridades, en conjunción con las soluciones alternas, constituyen otra parte de la planeación, en la que se deben priorizar las acciones, en relación al objetivo final de la planeación. Las prioridades van a determinar el orden en que debe realizarse cada una de las acciones, para el logro de los objetivos. Así, dentro de los programas de gobierno, deben plantearse las políticas adecuadas, congruentes, eficientes y eficaces, que permitan a los gobernados disfrutar de un clima de paz, seguridad y armonía jurídica, para lograr un desarrollo óptimo, en el marco de sus garantías individuales.

Las metas, objetivos y acciones, deberán fijarse en el tiempo y el espacio, surgiendo así, verbigracia, metas a corto, mediano y largo plazos, siendo la meta, un fin específico, al cual se dirigen las acciones del plan. En este sentido, debe hacerse una perfecta diferencia entre metas y objetivos, para no caer en cuestiones semánticas, sino dar al plan una verdadera eficacia en el tiempo y en el espacio.

En cuanto a los recursos, estos son económicos y humanos, y en este sentido, vale la pena destacar que con el actual Sistema de Reforma Administrativa, se ha evitado la duplicidad, y por tanto el

desperdicio de recursos económicos. El presupuesto de las dependencias de la Administración Pública Federal, constituye un mecanismo fundamental, para la puesta en marcha del Plan. Respecto a los recursos humanos es conveniente concientizarse de la capacitación concreta en cuanto a los planes y programas vigentes, para no caer en que por la ignorancia de las personas, no se logren los resultados esperados. En este sentido, es muy importante la acción del Gobierno, para hacer efectiva la capacitación, de los integrantes de la Administración Pública Federal, en las diferentes áreas y niveles. Para lograr esta meta, se constituyeron organismos de capacitación en todas las áreas y dependencias de la Administración Pública Federal.

La Coordinación Sectorial, es otra etapa de la planeación, que evita duplicidades, desviaciones del presupuesto, y sobre todo, --permite un trabajo en equipo, lo cual es fundamental en la planeación. -- En esta etapa de la planeación, debe hacerse énfasis --y así lo hemos constatado-- de la importancia del trabajo en equipo; terminar las individualidades que mucho perjudican el trabajo de coordinación.

Las Responsabilidades institucionales, es otra parte de la planeación, que permite la delegación por parte del Ejecutivo Federal, de las acciones que lleven a cabo el logro de los objetivos nacionales, a fin de responsabilizarlos directamente de aquéllas tareas que les han sido encomendadas. La responsabilidad institucional, por tanto, rebasa al

hombre en lo individual y permite alcanzar el éxito más fácilmente. La responsabilidad no termina con el ejercicio de una acción o el logro de un objetivo; aquélla debe ser permanente y continua.

Por último, el control y la evaluación, como parte de la planeación, permiten corregir el camino, con base en resultados concretos. En otros casos, constatan la efectividad del plan, o en algunos otros, modifican las acciones, para el logro efectivo de los objetivos nacionales. En esta etapa, se agregan sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisórios que puedan modificar las expectativas iniciales o redefinir, en su caso, los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.

El Sistema Nacional de Planeación, es un sistema dinámico, que genera una serie de planes, los cuales tienen vigencia por un tiempo específico, siempre congruente con las disposiciones jurídicas que le han dado origen; de aquí la importancia de esta tesis, en la que hemos venido sustentando y al final, logramos sostener, la trascendencia del binomio política y Derecho, dentro de la toma de decisiones, el ejercicio del poder y en general, en las acciones gubernativas. Esta afirmación se constata con los importantes frutos del sistema político mexicano y del sistema nacional de planeación, que en su conjunto, nos permiten apreciar el camino ascendente de nuestro país, con base en la paz y estabilidad nacionales.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Diccionarios del saber moderno. "La política en su entorno histórico y actual". Equipo de redacción PAL, bajo la dirección de Juan Ontza. Ediciones Mensajero. Bilbao, España. p. 493.
- (2) Loc. cit.
- (3) Loc. cit.
- (4) Diccionarios del saber moderno. ob. cit. pp. 493 in fine y 494.
- (5) Diccionario de Política y Administración pública. (N-Z). Coordinación: Mario Martínez Silva. Editorial IDEAS-TÉCNICAS-AUTORES. México, D. F. p. 269.
- (6) Diccionarios del saber moderno. op. cit. p. 494.
- (7) Loc. cit.
- (8) Diccionario de Política y Administración pública (N-Z). op. cit. p. 266.
- (9) Loc. cit.
- (10) Ibidem. pp. 266 in fine y 267.
- (11) Diccionarios del saber moderno. "La política en su entorno histórico y actual. Ob. cit. pp. 494 in fine y 495
- (12) Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales. Volumen 7. Dirigida por David L. Sills. Aguilar S.A. de Ediciones. España. 1979. p. 625.

- (13) Loc. cit.
- (14) Loc. cit.
- (15) Loc. cit.
- (16) Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, D. F. 1966. pp. 4 in fine y 5.
- (17) Loc. cit.
- (18) Loc. cit.
- (19) Loc. cit.
- (20) Vallado Berrón, Fausto E. Teoría General del Derecho. Textos Universitarios. UNAM. México, 1972. p. 39.
- (21) Ibidem. p. 40.
- (22) Loc. cit.
- (23) Diccionario de Política (A - J) Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Trad. Raúl Crisafio. Alfonso García y otros. Siglo Veintiuno Editores. España. 1981. edición española. p. 508.
- (24) Loc. cit.
- (25) Ibidem. p. 509.
- (26) Diccionario de Ciencia Política, dirigido por Axel Gørlitz. Versión Española, de Jaime Nicolás Muñoz y Germán López Orfanel. Alianza Editorial. Madrid, España. 1972. p. 143.
- (27) Loc. cit.
- (28) Ibid. pp. 143 in fine y 144. 131

- (29) Diccionario de Política y Administración Pública (A - F) Ob. cit. p. 533.
- (30) Ibidem. p. 534.
- (31) Ibid. pp. 534 in fine y 535.
- (32) López Portillo y Pacíneco, José. El valor de lo estatal. Asociación Nacional de Abogados. México, 1978. p. 78.
- (33) Loc. cit.
- (34) Vallado Berrón, Fausto. Ob. cit. p. 105.
- (35) Diccionario de política y administración pública. (A-F) Ob. cit. pp. 537 in fine y 538.
- (36) Diccionarios sobre el saber moderno. La política en su entorno histórico y actual. Ob. cit. p. 230.
- (37) Vallado Berrón, Fausto. Ob. cit. p. 106.
- (38) Citado por Sanchez Azcona, Jorge. Derecho, Poder y Marxismo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1970. p. 102.
- (39) Diccionarios del saber moderno. La política... Ob. cit. p. 232.
- (40) Loc, cit.
- (41) Bayona, Diego Antonio. Ensayo de Diccionario de Política y Administración Pública. 1a. ed. Editado por el Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A. C. México, D. F. p. 239.

- (42) Loc. cit.
- (43) Ibidem.
- (44) Blank, Hans-Joachim. Trabajo presentado para el Diccionario de Ciencia Política. Alianza Editorial. Toledo, España. 1972. p. 79.
- (45) Friedrich, J. Revista de Direito Público e Ciencia Política, 1955. Núms. 1 y 2, correspondiente al semestre de enero a junio. pp. 46 y ss.
- (46) Heller, Hermann. Political Science. Publicado en la Encyclopaedia of the Social Science. Nueva York. Mc. Millan. 1934. vol. xii. p. 207.
- (47) Freiherr, Von der Heydte. Politische Wissenschaften, Staatslexikon, Friburgo, Herder, 1961. vol VI. pp. 380 y ss.
- (48) Janet, Paul. Citado por James W. Garner. American Journal of Sociology. 1906. vol. XII. 3. p. 341.
- (49) Heller, Hermann. Ob. cit. pp. 209 y ss.
- (50) Duverger, Maurice. Método de las Ciencias Sociales. Ediciones Ariel. Barcelona, España. 1971. p. 530.
- (51) Loc. cit.
- (52) Loc. cit.
- (53) Giner, Salvador. Trabajo publicado en el Diccionario de Ciencias Sociales, editado bajo el patrocinio de la UNESCO. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España. 1975. p. 330.
- (54) Bayona, Diego. Ob. cit. p. 241.

- (55) Floris Margadant, Guillermo S. Introducción ala Historia del Derecho Mexicano. 2a. ed. corregida y aumentada. Editorial Esfinge, S. A. México, 1976. p. 10.
- (56) De Sahagún, Bernardino, Fray. Historia General de las cosas de la Nueva España. Tomo III. Libros I, II, III y IV. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. p. 184.
- (57) Ibidem. pp. 188 in fine y 189.
- (58) Loc. cit.
- (59) Ibidem. p. 190.
- (60) Ibid. p. 191.
- (61) Loc. cit. Nota: victo, significa vicio.
- (62) Ibid. p. 194.
- (63) Ibidem. p. 195.
- (64) Floris Margadant, Guillermo S. Ob. cit. p. 14.
- (65) Loc. cit.
- (66) Loc. cit.
- (67) Ibidem. p. 15.
- (68) Loc. cit.
- (69) De Sahagún, Bernardino Fray. Ob. cit. p. 207



- (70) *Ibidem.* p. 209.
- (71) *Ibid.* pp. 212 y 213.
- (72) *Loc. cit.*
- (73) Floris Margadant, Guillermo S. *Ob. cit.* p. 19.
- (74) *Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. "Historia del Derecho Mexicano"*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981. p. 27.
- (75) *Loc. cit.*
- (76) *Loc. cit.*
- (77) *Ibidem.* pp. 27 in fine y 28.
- (78) *Ibidem.* p. 28.
- (79) Floris Margadant, Guillermo S. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.* Editorial Esfinge. México, 1976. p. 41.
- (80) Ots y Capdequi, José María. *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano.* Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid, España. 1979. p. 3.
- (81) Alcalá-Zamora y Torres, Niceto. *Nuevas reflexiones sobre las Leyes de Indias.* 3a. ed. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. pp. 52 in fine y 53.
- (82) *Ibid.* p. 57

- (83) Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. Artículo: "Historia del Derecho Mexicano", por María del Refugio González. Publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F., 1981. p. 45.
- (84) Ob. cit. p. 46.
- (85) Historia General de México. Tomo II, "Del Barroco a la Ilustración". Jorge Alberto Manrique. Editado por el Colegio de México. 2a. edición corregida. México, 1977. p. 437.
- (86) Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. Ob. cit. p. 46.
- (87) Ibidem. p. 47.
- (88) Ibidem. pp. 47 in fine y 48.
- (89) Ibidem. p. 48.
- (90) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. Editorial Porrúa, S. A. 8a. edición corregida y aumentada. México, 1978. p. 59.
- (91) Floris Margadant, Guillermo. Ob. cit. p. 117.
- (92) Loc. cit.

- (93) Ibarra, Carlos 'M. Historia de México. Tomo II. Editorial Cajica. Puebla, Pue. México, 1963. p. 237.
- (94) Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 725.
- (95) Loc. cit.
- (96) Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 727.
- (97) Loc. cit.
- (98) Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. pp. 727.
- (99) Ibidem. p. 739.
- (100) Garcés Contreras, Guillermo. México cincuenta años de política internacional. Instituto de Capacitación Política (ICAP) del Partido Revolucionario Institucional. México, 1982. p. XXIII.
- (101) Ibidem. pp. XXI y ss.
- (102) Reforma Política. Gaceta informativa de la Comisión Federal - Electoral. Tomo II. Mexico, 1977. p. 7.
- (103) Ibidem. p. 8.
- (104) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 4a. edición actualizada. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1982. p. 7.
- (105) Ibidem. pp. 7 in fine y 8

- (106) Ibid. p. 9.
- (107) Ibid. p. 10
- (108) Loc. cit.
- (109) Ibidem. p. 17
- (110) Ibid. p. 18.
- (111) Ibid. p. 19.
- (112) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Andrade. México, D. F. p. 36.
- (113) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 2a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1976. p. 712.
- (114) Loc. cit.
- (115) Moreno, Daniel. Diccionario de Política. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. p. 205.
- (116) Diccionarios del saber moderno. La política en su entorno histórico y actual. Ob. cit. pp. 166 y ss.
- (117) Carro Martínez Antonio. Derecho Político. 3a. edición. Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Madrid, España. 1965. pp. 239 y ss.

- (118) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México (1971-1979) Miguel Angel Porrúa, S. A. Editor . México, 1980. p. 279.
- (119) Loc. cit.
- (120) Loc. cit.
- (121) Ibidem. p. 280.
- (122) Tamayo López Portillo, Jorge. Artículo "Objetivos y metas de la planeación", publicado en Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo Veintiuno Editores, S. A. 10a. ed. México, 1980. p. 69.
- (123) El Sistema Nacional de la Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo. "Serie organismos y programas". - Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal. México, 1981. p. 12.
- (124) Plan Global de Desarrollo. 3a. edición, agosto de 1980. México, 1980. pp. 9 in fine y 10.
- (125) García Ramírez, Sergio. "Consideraciones jurídicas sobre los planes de desarrollo en México". Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto Editorial Porrúa, S. A. México, 1981. p. 49.

- (126) Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Ramón García Pelayo y Gross. Editorial Larousse. México, D. F. 1977.
- (127) Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Editorial Ramón Sopena. Barcelona, España. 1980. p. 790.
- (128) Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Ob. cit. p. 70.
- (129) El sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo. Ob. cit. p. 22.
- (130) Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Ob. cit. p. 912.
- (131) El sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo. Op. cit. p. 17.
- (132) Carrillo Castro, Alejandro. Ob. cit. p. 502.
- (133) Loc. cit.
- (134) Villagordoa Lozano, José Manuel. Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México. Publicado en Aspectos Jurídicos de la planeación en . México. Ob. cit. p. 31.
- (135) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. p. 76.
- (136) Carrillo Castro, Alejandro. "El Sistema Nacional de Planeación..." Op. cit. pp. 508 y 509.

## CONCLUSIONES

Primera: La política y el Derecho no pueden concebirse aisladamente; pues alguna decisión política, separada del Derecho, se convierte en arbitraria y con escasos fundamentos de llevarse a la práctica.

Segunda: La política comprende en un sentido amplio, la serie de medidas tomadas por los dirigentes de cualquier sociedad en orden a conseguir los fines de la misma. Regula, por tanto, las relaciones de autoridad y obediencia entre gobernantes y gobernados, para lograr el bien común. En este sentido, el Derecho es un instrumento regulador de las relaciones de los individuos en una colectividad, así como su vinculación con los marcos directivos de un país.

Tercera: Un período trascendente en la evolución del sistema político de México, lo constituye la época independiente, que perfila de manera definitiva el sistema político, con base en un régimen de Derecho fundamentado en la Constitución Política Mexicana.

Cuarta: El sistema político y la forma de gobierno de nuestro país, se constituye por voluntad del pueblo en una República representativa, democrática y federal. Su evolución, ha permitido una estabilidad política, anhelada por toda Nación libre.

Quinta: La Reforma Política, debida a la inspiración del actual Presidente de México, Lic. José López Portillo, se consolida al otorgar registro a diversos grupos de oposición, a fin de hacer realidad el Pacto Federal, con la participación de todos los mexicanos, sea cual fuere su credo político. Un resultado indiscutible de la Reforma Política, se aprecia con las elecciones del 4 de julio de 1982, que vienen a terminar con el abstencionismo y permiten a los Partidos minoritarios, participar directamente en la contienda electoral.

Sexta: El Sistema Nacional de Planeación, el Plan Global de Desarrollo y la Reforma Administrativa, son acciones políticas realizadas por el Gobierno, con fundamento en el Derecho. Esto viene a constatar la importancia de nuestra posición ideológica, de considerar inseparable el binomio política y derecho, en las decisiones gubernamentales.



## BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Alcalá-Zamora y Torres, Niceto. Nuevas reflexiones sobre las Leyes de Indias. 3a. ed. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.
2. Bayona, Diego Antonio. Ensayo de Diccionario de Política y Administración Pública. 1a. ed. Editado por el Colegio de Licenciados en -- Ciencia Política y Administración Pública, A. C. México, D. F.
3. Blank, Hans-Joachim. Trabajo presentado para el Diccionario de Ciencia Política. Alianza Editorial. Toledo, España. 1972.
4. Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política (A - J) Trad. Raúl Crisafio, Alfonso García, y otros. Siglo Veintiuno Editores. España. 1981.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 2a. edición.. Editorial Porrúa, S. A. México, 1976.
6. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. (1971-1979) Miguel Angel Porrúa, S. A. Editor. México, 1980.
7. Carro Martínez, Antonio. Derecho Político. 3a. edición. Universidad Madrid, Facultad de Derecho. Madrid, España. 1965.
8. Carrillo Castro Alejandro. El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo. Serie Organismos y Programas. Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal. México, 1981.

9. De Sahagún, Bernardino, Fray. Historia general de las cosas de la Nueva España. tomo III. Libros 1, 2, 3 y 4. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.
10. Duverger, Maurice. Método de las Ciencias Sociales. Ediciones - Ariel. Barcelona, España. 1971.
11. Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 2a. ed. corregida y aumentada. Editorial Esfinge, S.A. México, 1976.
12. Friedrich, J. Revista de Direito Público e Ciencia Política, 1955. Núms. 1 y 2, correspondiente al semestre de enero a junio.
13. Freiherr, Von der Heydte. Politische Wissenschaftem, Staatslexikon, Friburgo, Herder, 1961. vol. VI.
14. Giner, Salvador. Trabajo publicado en el Diccionario de Ciencias Sociales, editado bajo el patrocinio de la UNESCO. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España. 1975.
15. García Ramírez, Sergio. Consideraciones jurídicas sobre los planes de desarrollo en México. "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa, S. A. México, 1981.
16. Garcés Contreras, Guillermo. México, cincuenta años de política internacional. Instituto de Capacitación Política (ICAP) del Partido Revolucionario Institucional. México, 1982.

17. Gorlitz, Axel. Diccionario de Ciencia Política. Versión española de Jaime Nicolás Muñiz y Germán López Orfanel. Alianza Editorial. Madrid, España. 1972.
18. García Pelayo, Ramón y Gross. Diccionario Pequeño Larousse - Ilustrado. Editorial Larousse. México, D. F. 1977.
19. Heller, Hermann. Political Science. Publicado en la Enciclopedia of the Social Science. Nueva York. Mc. Millan. 1934. vol xii.
20. González, María del Refugio. Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. Artículo: "Historia del Derecho Mexicano". Publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. 1981.
21. Ibarra, Carlos M. Historia de México. Tomo II. Editorial Cajica. Puebla, Pue. México, 1963.
22. Janet, Paul. Citado por James W. Garner. American Journal of Sociology. 1906. vol. XII. 3.
23. López Portillo y Pacheco, José. El valor de lo estatal. Asociación Nacional de Abogados. Mexico, 1978.
24. Manrique, Jorge Alberto. "Del Barroco a la Ilustración". Historia General de México. Tomo II. Editado por el Colegio de México. 2a. ed. corregida. México, 1977.

- (25) Martínez Silva, Mario. Ensayo de Diccionario de Política y Administración Pública (N-Z) Editorial IDEAS-TECNICAS-AUTORES. México, D. F.
- (26) Moreno, Daniel. Diccionario de Política. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.
- (27) Ots y Capdequí, José María. Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid, España. 1979.
- (28) Ontza, Juan. Diccionarios del saber moderno. La política en su entorno histórico actual. Equipo de redacción PAL. Ediciones Mensajero. Bilbao, España.
- (29) Sills, David L. Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales. Volumen 7. Aguilar S. A. de Ediciones. España, 1979.
- (30) Sopena, Ramón. Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Edit. Sopena. Barcelona, España. 1980.
- (31) Tamayo López Portillo, Jorge. Artículo "Objetivos y metas de la planeación", publicado en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo Veintiuno Editores, S. A. 10a. ed. México, 1980.
- (32) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México, Editorial Porrúa, S. A. 8a. edición corregida y aumentada. México, 1978.

33. Sánchez Azcona, Jorge. Derecho, Poder y Marxismo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1970.
34. Vallado Berrón, Fausto E. Teoría General del Derecho. Textos Universitarios. UNAM, México, 1972.
35. Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1966.
36. Villagordo Lozano, José Manuel. Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México. Publicado en Aspectos Jurídicos de la planeación en México. Ediciones Porrúa, México, 1981.

#### LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Andrade. México, D. F. 1981.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada por Talleres Gráficos de la Nación. México, D. F.
3. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 4a. edición actualizada. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1982.
4. Plan Global de Desarrollo. 3a. edición, agosto de 1980. México, 1980.
5. Reforma Política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. Tomo II. Mexico, 1977.

# I N D I C E

	Página
PROLOGO	8
INTRODUCCION	9
CAPITULO PRIMERO:	
CONCEPTOS GENERALES	
I. LA POLITICA EN SUS DIVERSAS ACEPCIONES	15
II. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE DERECHO Y SUS DIVERSAS ACEPCIONES	27
III. LA NOCION DE ESTADO, COMO REALIDAD APLICABLE A LA POLITICA Y EL DERECHO	36
IV. LA CIENCIA POLITICA. DIVERSAS ACEPCIONES Y ELEMENTOS	46
CAPITULO SEGUNDO:	
EVOLUCION DEL SISTEMA POLITICO EN MEXICO	
I. EPOCA PREHISPANICA	56
II. EPOCA NOVOHISPANA	69
III. EPOCA INDEPENDIENTE	77
IV. EPOCA REVOLUCIONARIA	85

CAPITULO TERCERO:

REFORMA POLITICA MEXICANA

I. ANTECEDENTES	93
II. FUNDAMENTO DE LA REFORMA POLITICA MEXICANA	100
III. LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES	104

CAPITULO CUARTO:

POLITICA Y DERECHO EN VINCULACION CON EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

I. FUNDAMENTO JURIDICO — POLITICO DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO	111
II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION	115

CITAS BIBLIOGRAFICAS	130
----------------------	-----

CONCLUSIONES	141
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA GENERAL	143
----------------------	-----

INDICE	148
--------	-----