

## SISTEMA JURÍDICO Y SERVICIO PÚBLICO

José Francisco Pedro PÉREZ HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Marco conceptual*. II. *La soberanía*. III. *El fenómeno del poder*. IV. *El poder público*. V. *La función pública*. VI. *La administración pública*. VII. *El servicio público*.

### I. MARCO CONCEPTUAL

Los conceptos que se incluyen en el título del presente trabajo son de uso generalizado; sin embargo, pero a decir verdad, la realidad que se contiene en ellos pocas veces se llega a identificar en forma integral, lo cual provoca que su empleo en ocasiones se torne equívoco; es por ello que a continuación analizamos algunos de los tópicos que en nuestra opinión se contienen y de alguna forma se implican, en un espectro tan amplio como el pensamiento humano investigador alcance a visualizar. Sin pretender agotar su realidad, en seguida reflexionamos sobre los conceptos que son indispensables y útiles para los efectos de nuestra investigación:

*Sistema*. En primer lugar se encuentra el término que como referente abarca un contenido identificable a partir de su etimología griega.  $\sigma\upsilon\sigma\tau\eta\mu\alpha$ ,  $\alpha\tau\omicron\zeta$ <sup>1</sup> alude a un “conjunto de elementos en general, o bien conjunto de conocimientos”. En este sentido, es una realidad compleja en sí misma, pues puede representar todo un proceso, un fenómeno o bien una diversidad de circunstancias complementarias entre sí.

*Jurídico*. Es un término cuyo uso se ha sobrepuesto a su concepto primigenio, pues en la práctica con él se hace alusión a “las normas u orden normativo” positivado, como directriz de la convivencia humana y característica de la forma de organización de los seres humanos; sin embargo,

<sup>1</sup> Pérez Picón *et al.*, *Diccionario griego-español*, Madrid, Razón y Fe, 1950, p. 517.

no hay que olvidar que el término se origina en el derecho romano. El concepto, y, por ende, el término *jus, iuris*,<sup>2</sup> traducido en los diccionarios y en el uso como “derecho”, en el fondo es expresión de las facultades o privilegios de los fundadores de Roma, en calidad de atribuciones exclusivas exorbitantes, las cuales, al paso de los tiempos, tuvieron que ser compartidas por el resto de las clases sociales, quienes lucharon por alcanzar un equilibrio de dichas atribuciones o privilegios, como los plebeyos y los extranjeros, movimientos y avances que al paso de los tiempos dieron origen a su codificación en lo que se conoce como Ley de las Doce Tablas, a partir de la cual se suceden los diversos conjuntos normativos que contienen los derechos reconocidos a quienes los detentan. Y en nuestra opinión consideramos que fueron las expresiones elementales, en su entorno histórico, de lo que hoy conocemos como “derechos humanos”.

En este contexto, referirse a sistema jurídico exige hacer una referencia al orden normativo vigente, pero a través de él también es ineludible referirse al elemento objetivo a través del cual se garantizan todos y cada uno de los “derechos”, que el lenguaje cataloga como subjetivos, y que en cuanto a dicho contenido, es la expresión de los privilegios, facultades, atribuciones, sean reconocidas u otorgadas por los diversos conjuntos de órdenes político-normativos, respecto de los seres humanos que se acogen a la estructura de los grupos humanos específicos en los que viven y se desarrollan.

Es bien sabido que la estructura política de los pueblos se finca en el respeto y no intromisión en el devenir de cada uno de ellos. En el marco conceptual común esta característica hace referencia al concepto de soberanía.

## II. LA SOBERANÍA

El concepto-realidad lo expone Jorge Carpizo en su obra *Estudios constitucionales*, como un elemento propio del pueblo: “la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres”,<sup>3</sup> “la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo

<sup>2</sup> Blanco García, Vicente, *Diccionario latino-español y español latino*, Madrid, M. Aguilar, 1948, p. 486.

<sup>3</sup> Carpizo Mac Gregor, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 199.

crea”.<sup>4</sup> En virtud de que ésta radica por esencia en el pueblo, donde tiene su principio y su fin como organización política y elemento natural, al ser su propio legislador y juez en el *ámbito interno*; por otro lado, la soberanía también implica un *ámbito externo* en el plano de igualdad internacional, en virtud de que ninguna nación o pueblo es más que otro y ningún Estado tiene derecho de intervenir en las decisiones de otro Estado.

Juan Bodino<sup>5</sup> considera a la soberanía como producto de una serie de hechos reales, acaecidos en su tiempo histórico. Es así como se coloca “la doctrina al servicio de los acontecimientos”,<sup>6</sup> frase traducida y convertida en realidad histórica, originando un concepto dentro de un marco de principios político-jurídicos, condicionado por el pensamiento del siglo XVI (agosto de 1575) y alimentado con conceptos de la filosofía aristotélico-tomista y a la vez coincidente con una posible justificación del despotismo ilustrado, frente a la independencia de los reinos.

Este nuevo concepto sólo es entendible en la diversidad de las alianzas históricas en el continente europeo, y posteriormente extendidas al contexto de la organización internacional; es sin duda el término *super omnia* el que posiblemente resume la doctrina aplicable a la realidad boyante en la sociedad europea, pues al final del análisis y presentación sobre el contenido del concepto, hecha por Juan Bodino, en sus *Seis Libros de la República*, incluye la expresión de “puissance absolue et perpetuelle d’une République, que les latins appellent maiestatem...”, entendida ésta como un poder absoluto y perpetuo, relacionando lo absoluto con la potestad de dictar y derogar las leyes, siempre y cuando fueran de naturaleza civil, y nunca divinas. Este comentario está localizado en el capítulo octavo de su libro primero, en los siguientes términos:

La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república, al que los latinos llamaron *maiestatem*, los griegos *suprema autoridad, poder del señor o régimen soberano de la polis*, y los italianos *signoria*, palabra que usan tanto respecto de los particulares como a propósito de quienes manejan todos los asuntos de estado de una república; los hebreos dicen: *el que lleva el cetro*, lo que quiere decir: *el mayor poder de mandar*.<sup>7</sup>

4 *Ibidem*, p. 496.

5 Bodin, Jean, *Lex six livres de la république*, París, Chez Jacques de Pays, 1578, p. 96.

6 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1980, p. 5.

7 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 494.

Lo anterior también es robustecido por el pensamiento de Víctor Flores Olea:

La expresión *legibus solutus* no significa arbitrariedad del soberano, porque *los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios, de la naturaleza y al derecho de gentes*. Bodino distingue, nítidamente, entre *Derecho y Ley*, entre *principio y precepto*, y el soberano, a quien le compete *dar las leyes a los hombres*, no está sujeto, precisamente, a la Ley, aunque *sí al Derecho divino, natural y de gentes*.<sup>8</sup>

Tomando como punto de partida lo que el doctor Carpizo comenta, sobre las formas encontradas por el ser humano para organizarse, la última desde el punto de vista cronológico, corresponde al Estado nacional y soberano, rasgos que hasta nuestros días han perfluido en los diversos países. En un principio, la soberanía ha venido a ser resultado de las luchas sostenidas por el rey francés ante otros imperios o reinos, ante los señores feudales y ante la Iglesia romana, que fue la primera en promover la unidad plena desde el siglo XI,<sup>9</sup> en el episodio histórico de Canossa.<sup>10</sup>

El fenómeno descrito anteriormente es el origen del Estado nacional y soberano, que estaba ahí latente como resultado de los múltiples acontecimientos<sup>11</sup> históricos, en coincidencia con su existencia y en espera de una explicación doctrinal.

También el doctor Mario de la Cueva expone en su obra *La idea del Estado*:<sup>12</sup> “la libertad no consiste en tener un buen amo, sino en no tener alguno”.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Flores Olea, Víctor, *Ensayo sobre la soberanía del Estado*, México, UNAM, 1969, p. 64.

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 5, p. 493.

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1980, p. 163: “El emperador Enrique IV, de rodillas y descalzo, pidió perdón al Papa Gregorio VII; Situación que cambió en 1214 cuando Felipe II con apoyo de barones y señores feudales, en la batalla de Bouvines, derrotó al emperador Otón. Circunstancia que decenas posteriores repitió Felipe el Hermoso, al imponerse a Bonifacio VIII (Avignón, 1274), dando origen al Estado nacional como resultado de alcanzar Felipe la obediencia y destrucción de los estamentos feudales”.

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 6, p. 5.

<sup>12</sup> Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1975, p. 66.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 100.

Juan Jacobo Rousseau, en su obra *El contrato social*, explica: “soberanía es el ejercicio de la voluntad general (no es más que la suma de todas las voluntades identificadas en la libertad, donde el pueblo es el soberano) y esta nunca es enajenable, prescriptible o divisible”. En un artículo, en *l’Encyclopedie*, se dice:

*Souveraineté (gouvernement)*, se la puede definir con Puffendorf: el derecho de mando, como instancia última de la sociedad civil, que para conservar el orden interno y defenderse hacia el exterior, y en general, para procurarse, bajo esta protección, una felicidad verdadera, y sobre todo, el ejercicio seguro de su libertad...

Como la *soberanía* reside originariamente en el pueblo y en cada particular con relación a sí mismo, resulta que es la transmisión y la reunión de los derechos de todos los particulares en la persona del soberano, lo que le otorga su categoría y lo que verdaderamente produce la soberanía.<sup>14</sup>

A fin de dar mayor alcance y comprensión al concepto anterior, en seguida precisamos algunas notas fundamentales de la soberanía: una, indivisible, inalienable e imprescriptible;<sup>15</sup> como resultado de la voluntad general, es una, de la que lógicamente se desprende la indivisibilidad, sustento ambas de la inalienabilidad e imprescriptibilidad, deviniendo en un concepto, que es el siguiente: “La soberanía es el poder de un pueblo formado por hombres libres, sobre el que nadie tiene por naturaleza un poder de mando, para asegurar su libertad como pueblo y la de cada uno de sus miembros”.

De ahí las frases que, en pocas palabras, describen el concepto en estudio: “La soberanía es el poder común de las libertades... La soberanía es a los pueblos, lo que la libertad a los hombres”.<sup>16</sup>

Por su parte, Jorge Jellinek, al referirse al término soberanía,<sup>17</sup> la relaciona con el término Estado,<sup>18</sup> concepto tomado de los Estados alemanes, en virtud de que “El imperio y los estados disfrutaban de un poder de mando originario, pero sólo el primero sería soberano, en tanto los segundos serían estados semisoberanos”.

14 Rousseau, Jean Jacques, *Encyclopedie ou Dictionnaire des Sciences, Arts et Mé-tiers*, Neufchatel, Chez Samuel Faulche et Compagnie, 1765, p. 425.

15 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 497.

16 Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 12, p. 110.

17 *Ibidem*, p. 150.

18 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 496.

En el ámbito de los pensadores e investigadores que hacen referencia a la soberanía, también se encuentra a Herman Séller, quien relaciona la soberanía con la teoría del Estado, y con el concepto de autoridad, con un matiz sociológico: “La soberanía es la potestad de decisión universal y suprema”.<sup>19</sup>

Bajo este punto de vista, es soberana la comunidad, cuando posee una unidad de decisión resolutoria, como instancia universal y suprema de todos los asuntos de la comunidad.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, para poder entender el camino recorrido por este elemento del Estado nos podemos remontar a la realidad jurídico-política del pueblo a principios del siglo XIX, en el territorio de la Nueva España. Los pensadores, como fray Servando Teresa de Mier, fray Melchor de Talamantes, Francisco Primo de Verdad y Ramos, Juan Francisco Azcárate y Miguel Ramos Arizpe, entre otros, coincidieron ideológicamente, asociaron y usaron el concepto de soberanía con la idea de Independencia,<sup>20</sup> tal como lo asevera Jorge Carpizo, especialmente en los textos de las Constituciones de 1814 y 1824, pues en ellas permea el espíritu de independencia con relación al territorio independizado, y plasmaron lo anterior en los diversos documentos de naturaleza político-jurídica creados por ellos, como resultado de su influencia. Posteriormente, en el siglo XX, acorde con los acontecimientos circunscritos a su tiempo y a su espacio, la idea y principio de la soberanía del pueblo fue un tema natural:

Que se encuentra siempre, más o menos, en el fondo de casi todas las instituciones humanas, permanece allí ordinariamente, como embalsamada. Se le obedece sin reconocerlo, o si alguna vez sucede que aparezca un momento a plena luz, muy pronto nos apresuramos a volver a sumergirlo en las tinieblas del santuario.<sup>21</sup>

Este párrafo de Tocqueville que, a mayor abundamiento, corrobora la forma de cómo afloraron las bases ideológicas y políticas sustentadas en el concepto de soberanía como algo ya de sobra existente en el marco po-

<sup>19</sup> Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 12, p. 194.

<sup>20</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho administrativo constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores, 2004, p. 75.

<sup>21</sup> Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Barcelona, Folio, 2000, p. 40.

lítico-jurídico en estructuración, tanto en la Constitución de 1857 como la de 1917.

En este sentido, y deviniendo de un concepto general hacia uno particular, Jorge Carpizo<sup>22</sup> expresó una idea original aceptada posteriormente por Gabino Eduardo Castrejón García, de quien la transcribo: “La soberanía podemos definirla como la subordinación de todos los individuos y grupos sociales que viven dentro del Estado a la sociedad, considerando a ésta como ente supremo de autoridad”.<sup>23</sup>

En contraposición, el concepto para el pueblo, expresado anteriormente, exige tomar como base que soberanía “es la idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino”.<sup>24</sup>

El verdadero sentido de la soberanía nacional reside “esencial y originariamente” en el pueblo peregrino hacia su felicidad. Por tanto, inicialmente implica que ella jamás ha dejado de residir en el pueblo, por ser imprescriptible; además de que la soberanía nunca se delega, sino más bien el pueblo nombra a sus representantes, quienes están bajo sus instrucciones y mando, por serle esa característica esencial.<sup>25</sup>

Emmanuel Sieyès, en su obra *¿Qué es el Tercer Estado?*, expresa sobre la soberanía: “La Soberanía reside en el pueblo, pero no como unidad naturalmente considerada, carece de pasado y tradición, sino como un cuerpo establecido, llamado nación, donde los valores históricos se amalgaman para impedir los cambios bruscos que puedan violentar la tradición e historia del país”.<sup>26</sup>

En la diversidad de criterios sobre la soberanía, algunos autores sostienen la sinonimia entre pueblo y soberanía, toda vez que la suprema potestad del pueblo le es esencial y originaria, nace con él y, por ende, es imprescriptible, y otros, como Kaplan y Katzenbach, en el derecho internacional, afirman que el término “soberanía” es vago e inconsistente, y que “no es una idea que resulte muy útil ni a efectos de análisis ni de descripción”.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 498.

<sup>23</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 22, p. 65.

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 450.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 451.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> Kaplan, Morton A. y Katzenbach, Nicolás de B., *Fundamentos políticos del derecho internacional*, México, Limusa-Wiley, 1965, p. 159.

Hugo Preuss predijo que la idea del Estado extirparía el término romántico de soberanía.

James W. Garner sostuvo que la soberanía es un obstáculo principal a una organización mundial y es traba para la paz y progreso comunes.

N. Politis la consideró virtualmente abolida.

León Duguit la considera como una idea metafísica.

Kelsen manifestó la llegada de un orden jurídico universal y justo, en su obra *El problema de la soberanía y la teoría del derecho internacional*.<sup>28</sup>

Finalmente, Laski sostuvo que para lograr una organización internacional era necesario derogar la soberanía.<sup>29</sup>

Carpizo hace una pregunta para dar inicio a una investigación muy objetiva “¿Quién es el titular de la soberanía?”,<sup>30</sup> pregunta que desde el mismo Bodino se ha intentado explicar.

Las respuestas posibles de los diversos autores serían las siguientes:

Para Bodino, es el soberano; para Grocio, es el derecho natural; para Hobbes, es quien la detenta (gobernante en turno); para Hegel, Jellinek, Séller y Flores Olea, es el Estado; para Loyseau, es el territorio; para Krabbe, es el orden jurídico; para Rehm, es el derecho público; para Lansing, está en el mundo; para Gioberti, José Manuel Estrada y Mauricio Hauriou, es Dios; para Felipe Tena Ramírez, está en la Constitución, y para Rousseau, es el pueblo,<sup>31</sup> en virtud de ser el único capaz de crear el orden jurídico, como lo expresa en el siguiente párrafo: “Hay que encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado y por lo cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.<sup>32</sup>

Aparece así, el concepto de “la voluntad general”, como fin de la sociedad y cuyo ejercicio es la soberanía como principio y fin de la organización política; congruente con su pensamiento: “la libertad y la dignidad del hombre como base de toda la estructura política; es el pueblo soberano actualizando su libertad y su independencia”.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 499.

<sup>29</sup> Laski, Harold J., *El problema de la soberanía*, Buenos Aires, Dédalo, 1960, p. 132.

<sup>30</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 495.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 496.

<sup>32</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, Buenos Aires, Aguilar, 1965, p. 64.

<sup>33</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 498.



Finalmente, sobre el valor actual de la idea de soberanía, el doctor Car-pizo<sup>34</sup> insiste en que para tener un concepto definido como punto de parti-da, es sinónimo de libertad, independencia, poder constituyente, pueblo, autodeterminación y del principio de no intervención, cuyo titular es el pueblo, que es su realidad, desde un ámbito interno, para posteriormente conformar el nivel externo o internacional, marco conceptual de la soberanía que rebasa lo político y jurídico, incluyendo lo económico y cultural, como expresión de la facultad de autodeterminación, independencia e igualdad, en el marco normativo a partir de una Constitución y las leyes que de ella pueden derivar, bajo el cual determina su sistema económico y de disposición de sus recursos naturales, con el fin de preservar su modo de ser y de pensar como comunidad política.<sup>35</sup>

### III. EL FENÓMENO DEL PODER

En el orden de ideas que hemos venido exponiendo, consideramos que están puestos los elementos necesarios para entrar a considerar un elemento político-jurídico como lo es el poder, que pensamos es la forma de ejercer la soberanía dentro de una organización estadual.

El tema en sí corresponde al desarrollo y organización humana, pero a la vez por su delicadeza y posibilidades para definirlo es algo que en ocasiones se queda en lo abstracto y conceptual como una metáfora, distante de la realidad vivida en el consorcio de los pueblos. Ello conduce a muchos a considerarlo como ineludible, inevitable, dando por obvia su realidad y concepto, en un afán de justificar o descalificar sus conductas.

Antes de conceptualizar al poder público, es conveniente hablar respecto del poder en general como un tema que implica una doble forma para estudiarlo. Es un concepto o término que en su origen y etimología se remonta a la cultura romana, en la que el verbo *possum* sugiere una situación de capacidad en el sujeto o agente, que se traduce como *puedo*;<sup>36</sup> además, se trata de un compuesto del verbo *sum, es, esse, fui*, que significa ser, estar, existir, tener vida, haber. Por tanto, desde un punto de vista

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 503.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 505.

<sup>36</sup> Guash, S. J., Antonio, *Gramática latina*, Buenos Aires, Seminario Metropolitano, 1948, p. 136.

objetivo y etimológico, el término en comento induce a una capacidad por desarrollarse en un sujeto. Norberto Bobbio deriva el concepto poder de los términos griegos: αρχη que, representa un “punto de parida, principio o inicio” y figurativamente “la autoridad”, o bien de κρατος, que se refiere a “fuerza o potencia, control o dominio”.<sup>37</sup>

El poder en la realidad social también representa a su vez un fenómeno de índole antropológica, puesto que

el hombre desde que nace hasta que muere, se encuentra inserto en un ambiente bio-psico-social y se rige por un fenómeno básico y fundamental: la convivencia, social, política, jurídica y organizativa, con elementos muy significativos y que hoy en día condicionan y hacen revisar el alcance etimológico, para devenir en una realidad compleja, que se relaciona más con la relación de organización de los individuos en sociedad.<sup>38</sup>

Con el fin de entender con mayor claridad lo enunciado anteriormente, en seguida presentamos algunos puntos de vista, que explican este fenómeno del poder en la sociedad, y que incluyen el concepto primigenio y tradicional del poder, entendido como dominio o sujeción, que siempre ha representado cualquier tipo de relación entre los seres humanos a partir de su aparición en la Tierra como la expresión de la ley del más fuerte, tanto dentro de la ideología y filosofía greco-occidental, como un sino o destino para beneficio de algunos; o bien como resultado del devenir y circunstancias históricas, de espacio y tiempo, como lo estudia el materialismo histórico, en palabras y conceptos de Gaetano Mosca:

En toda sociedad hay dos clases de personas: los que mandan y los que son mandados. La primera clase es una minoría que detenta el control político y, por tanto, recibe las grandes ventajas que éste le ofrece; la segunda clase sin duda, la inmensa mayoría desempeña un papel dependiente, de obediencia y subordinación a la primera.<sup>39</sup>

En tal sentido, a partir de un análisis sociológico, Jorge Sánchez Azcona hace unas reflexiones sobre la justificación de esta forma de entender el

<sup>37</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1994, p. 102.

<sup>38</sup> Sánchez Azcona, Jorge, *Ética y poder*, México, Porrúa, 1998, p. 5.

<sup>39</sup> Mosca, Gaetano, en Sánchez Azcona, Jorge, *op. cit.*, nota 40, p. 10.

poder; al comprenderlo como resultado de limitaciones sufridas por el ser humano en su conducta, a partir de sus padres, siempre como una necesidad de desarrollo en medio de controles sociales.<sup>40</sup> De esta forma es como se van consolidando los diversos sistemas de normas, resultado de una conveniencia y aceptación de un orden, de convivencia y cohesión entre los seres humanos. El mismo autor se refiere expresamente al pensamiento de Max Weber<sup>41</sup> en relación con el poder, diciendo que se encuentran tres tipos ideales de dominación legítima:

- a) *Dominación carismática*, en la que la obediencia se basa en la confianza personal que se tiene en el líder;
- b) *Dominación tradicional*, que se da como resultado de que las personas dirigen sus creencias y su actuar por eterno ayer, por la costumbre profundamente arraigada, y
- c) *Dominación racional*, que se basa en la legalidad, se obedecen órdenes impersonales y objetivas legalmente estatuidas. La obediencia se basa en la ley y no en las personas.<sup>42</sup>

Por otro lado, también encontramos en forma especial que en el uso común del concepto poder siempre se relaciona con el de autoridad, entendida como el poder organizado de la comunidad, por lo que varía con las distintas formas de organización de la democracia, ya sea directa, ya sea representativa.<sup>43</sup> Así es como lo describe Castrejón García al relacionarla con la “suprema potestad”,<sup>44</sup> razón por la cual la característica inseparable de este tipo de poder es el recurso al uso y empleo de la fuerza, para lograr que las personas lleven a cabo conductas que en ocasiones están en contra de su voluntad, concepto que a su vez se maneja como tal a partir de la obra *El príncipe*, de Nicolás Maquiavelo, incluso sosteniendo dos formas para su ejercicio, bien por el amor o bien por el odio, a través del soberano, que se erige por herencia o bien por la conquista.

Sin embargo, también encontramos un concepto que nosotros catalogamos como humanista y con elementos un tanto diversos de los anteriores, expuesto por Paul Hersey:

40 Sánchez Azcona, Jorge, *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, 1997, p. 49.

41 Weber, Max, *The Protestant Ethic and the spirit of Capitalism*, Nueva York, The Socibner Library, 1958, p. IX.

42 Sánchez Azcona, Jorge, *op. cit.*, nota 42, p. 118.

43 Cueva, Mario de la, *op. cit.*, nota 12, p. 194.

44 Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 22, pp. 78, 92 y 95.

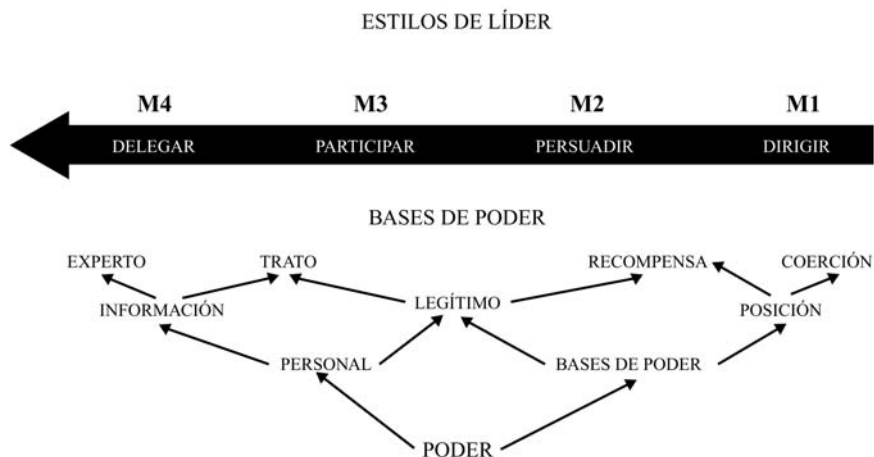
No obstante el gran uso del término ‘poder’, en la literatura sobre el tema, existe una gran confusión en cuanto a su definición. El poder y otros conceptos, como los de influencia y autoridad, por definición se consideran frecuentemente indistintos para los estudiosos del tema.<sup>45</sup> B. Russell definió al poder como ‘la producción de efectos intencionados’. Bierstedt lo definió como ‘la capacidad de emplear la fuerza’. Wrong, por otra parte, delimitó el poder definiéndolo como ‘el control intencionado de otras personas’. French definió el poder que la persona A tiene sobre la personas B, es: “igual a la fuerza máxima que A pueda ejercer sobre B, menos la máxima fuerza que B pueda ejercer en la dirección contraria”. Para Dahl, A tiene poder sobre B en el grado en que A puede lograr que B haga algo que no haría a falta de esa influencia, ... Rogers quiso aclarar esta confusión de términos definiendo al poder como “el potencial de influencia o influencia potencial”. De esta forma el poder es un recurso que puede o no ser utilizado. La utilización del poder para lograr un cambio en la probabilidad de que una persona o grupo adopte el cambio deseado en su comportamiento se define como “influencia”.<sup>46</sup>

Entendido el poder en los conceptos anteriores, para su eficacia éste debe ser percibido por los seguidores e integrantes del grupo liderado, en cuanto a que se tiene y que cuando sea necesario será usado, sin olvidar que sus fundamentos se encuentran en elementos de posición o de carácter personal, según el momento o situación en que viva el agente directo.

Además de los dos tipos anteriores, el autor en comento distingue otros siete que, para el efecto de su teoría sobre liderazgo situacional, son muy representativos y adecuadamente presentados en el siguiente esquema, incluyendo la relación con todos los integrantes del grupo, en la medida de su madurez, participación o inclusión con los objetivos del mismo:

<sup>45</sup> De acuerdo con el autor Paul Hersey, los estudios fueron iniciados por Walter E. Natemeyer, en la Universidad de Houston en agosto de 1975.

<sup>46</sup> Hersey, Paul y Blanchard, Ken H., *op. cit.*, nota 47, p. 257.



Con el fin de precisar el fenómeno del poder incluimos los comentarios sobre el contenido de los conceptos incluidos en el esquema anterior, respetando el pensamiento de sus autores<sup>47</sup> en cuanto a las formas (bases) de poder, como French y Raven,<sup>48</sup> quienes han contribuido a la integración del cuadro anterior:

En este sentido, el poder de *coerción* se fundamenta en la capacidad que se tiene de imponer o no imponer castigos, y en razón del temor y miedo que ello provoca en los seguidores.

El poder de *recompensa* está fundamentado en la capacidad de otorgar o de no otorgar reconocimientos y premios a los seguidores, provocando el deseo o disposición a recibir dichos reconocimientos.

El poder de *relación* está basado en la comprobación que el seguidor hace respecto de la capacidad y decisión de otorgar tanto los castigos como los premios, en virtud de la conexión que el funcionario tiene con personas de jerarquía superior, que avalan su desempeño.

El poder *legítimo* es el ejercicio de la función con base en la estructura y en el apoyo de los seguidores; en otras palabras, se da por legitimidad

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 259.

<sup>48</sup> French, J. R. P. y Raven, B., *The Bases of Social Power*, D. Cartwright Studies in Social Power, University of Michigan, 1959.

y legalidad, por tanto, existe la aceptación y colaboración hacia los fines comunes.

El poder de *trato* está fundamentado en la forma de ser del funcionario, su personalidad y apertura para atender a los que tiene que servir; significa escuchar y ofrecer soluciones.

El poder de *información* se basa en el dominio y manejo de la información poseída, que puede darse o no darse a quien la solicita. El interés por la información es la que hace conseguir el apoyo de los ciudadanos.

El poder del *experto* tiene como fundamento los conocimientos y formación profesional del funcionario, que ha adquirido una educación y cultura de erudición en el campo de su función, por lo cual los seguidores buscan su apoyo.

El poder de *posición* viene a ser el soporte de los poderes de coerción, recompensa y de relación, pues la jerarquía del funcionario provoca la eficacia en su influencia.

En tanto que el poder *personal*<sup>49</sup> viene a ser el soporte de los poderes de trato, del experto y del de información, ya que en todo caso la forma de ser del funcionario hará que los seguidores se acerquen y cooperen con el funcionario, para el aseguramiento de los objetivos comunes.

Los conceptos de poder presentados en líneas superiores forman parte de la teoría administrativa denominada liderazgo situacional, presentada por Paul Hersey y Ken Blanchard, en su obra *Estilo eficaz de dirigir*.<sup>50</sup> En ella integran como resultado de sus investigaciones la figura ecléctica de un líder eficaz ejerciendo su liderazgo desde cuatro posibilidades distintas, como lo son dirigir, persuadir, participar y delegar, con base en el desempeño del integrante o de los integrantes de su equipo de trabajo, siempre en función de la madurez, tanto psicológica como laboral comprobada e insustituible en el crecimiento de los seguidores —representada gráficamente en el diagrama anterior—, dependiendo de la situación vivida simultáneamente tanto por el líder como por los seguidores; ambas conductas (del líder y de los seguidores) acordes con los objetivos de la organización, en forma institucional; desde luego que la relación conductual entre líder y seguidor o seguidores se perfecciona con las bases de poder, para posibilitar un desarrollo integral y eficaz.

<sup>49</sup> Hersey, Paul y Blanchard, Ken, *op. cit.*, nota 47, p. 166.

<sup>50</sup> *Idem.* Mayor información en Blanchard, Ken, *El ejecutivo al minuto*, México 1982; Hersey, Paul, *El ejecutivo eficaz al minuto*, México, IDH, 1987.

## IV. EL PODER PÚBLICO

Puestos así los antecedentes conceptuales sobre el poder en general, es oportuno ahora continuar con el concepto de poder público, entendible en el marco de una organización política, con elementos de jerarquía, orden, convivencia, valores y objetivos compartidos; como lo expone Norberto Bobbio en el sentido de que a partir de los términos o figuras sociológicas de *αρχη* y *κρατος* se originan las formas de gobierno: aristocracia, democracia, monarquía, oligarquía y sus conexos, como fisiocracia, burocracia, partidocracia, poliarquía, entre otros. Las formas anteriores, sin duda hacen referencia al ejercicio del poder, concepto que en nuestros días dice Bobbio, se expresa en la obra *Power and Society* de Lasswell y Kaplan, en el sentido de que el proceso político es definido como “la formación, la distribución, el ejercicio del poder”.<sup>51</sup>

En este ámbito, es legítimo pensar en la coexistencia y codependencia entre las categorías Estado, poder, autoridad y gobierno, que en el uso práctico cotidiano se usan como sinónimos o sustitutos uno del otro; sin embargo, en aras de una precisión conveniente, se les debe otorgar su verdadero ámbito de contenido a cada uno, tomando al Estado como un ente jurídico en cuya realidad se incluyen la población, el territorio y el gobierno. El concepto de poder se refiere al ejercicio de las funciones organizativas dentro del Estado; autoridad, como la garantía fundamentada en el desempeño de la función encomendada por la soberanía con la que el pueblo designa a sus representantes, y gobierno, como la estructura representada a través de las funciones propias de ejercicio de la dirección y el control en el desarrollo y vida de la población, integrado por un sistema o estructura con la obligación de mantener la unidad estatal, independientemente de las características parlamentarias o presidenciales.

Empero, la idea referencial de poder público se expresa en el pensamiento de Castrejón García, como: “El conjunto de órganos en donde se deposita la autoridad de los diferentes poderes que conforman al Estado... (tomando en cuenta) que un órgano del Poder Público se conforma con elementos personales y materiales, mediante los cuales el Estado cumple con sus funciones”.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Lasswell y Kaplan, *Power and Society*, en Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 37, p. 102.

<sup>52</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 20, p. 95.

Como base para entender la filosofía política, el concepto y expresión de Bobbio<sup>53</sup> ha presentado tres aspectos de posibles explicaciones en el ejercicio del poder:

La *sustancialista*, identificada con el pensamiento de Tomás Hobbes, en cuanto que “el poder de un hombre... son los medios que tiene en el presente para obtener algún aparente bien futuro”, sean éstos naturales o bien adquiridos, expresión a su vez coincidente con lo expresado por Bertrand Russell: “la producción de los efectos deseados”, pudiendo ser de tres formas: físico y constrictivo, psicológico o bien económico y mental.

La *subjetivista*; según Locke, el poder consiste en “la capacidad del sujeto para obtener ciertos efectos o resultados”.

La *relacional*, si el poder se considera: “una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que éste de otra manera no habría realizado”, en la expresión de Roberto Dahl.

En lo particular y refiriéndonos a las concepciones descritas, con fundamento en el pensamiento de Paul Hersey, las figuras descritas coinciden con el concepto moderno de administración, que consiste en la consecución de los objetivos institucionales, con y a pesar de la gente.<sup>54</sup>

De la forma en el ejercicio del poder en la sociedad, Bobbio deriva el concepto de poder público, exponiendo el pensamiento de Aristóteles, quien distingue en su obra *La política*, tres tipos: el del padre, el del amo y el del gobernante, de los cuales se ha devenido a dos esquemas de gobiernos corruptos: el gobierno paternalista que fomenta la inactividad y falta de participación de los ciudadanos, como si fueran menores de edad, alternativa ya rechazada por Locke<sup>55</sup> y Kant, y por otro lado el gobierno despótico que trata a los ciudadanos como esclavos sin derecho alguno; con todo, la teoría tripartita del poder que nace en el pensamiento de Aristóteles, quien establece su fuerza en el interés, a diferencia de Locke, quien lo fundamenta en la legitimidad, se convierte en el topoi de la teoría clásica y moderna, que presenta al poder paternal con característica de natural en virtud de la procreación, al despótico fundamentado en el derecho de castigar a quien es culpable, y al civil, que se fundamenta en el manifiesto y tácito consenso de sus destinatarios.<sup>56</sup>

53 Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 37, p. 103.

54 Hersey, Paul y Blanchard, Ken, *op. cit.*, nota 47.

55 Locke, John, citado en Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 39, p. 103.

56 Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 37, p. 105.



En este ámbito axiológico como lo presenta Bobbio, el poder político en su aspecto realista es resultado del pensamiento jurista medieval como *summa potestas*, en tanto que en fechas anteriores fue resultado de la lucha por la preeminencia entre la Iglesia y el Estado, como elementos que personificaban la primera, la *vis directiva*, en tanto que el segundo, la *vis coactiva*.

Si tomamos como referencia el comentario anterior de Norberto Bobbio, el concepto de “poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza en el sentido de que el poder para obtener los efectos deseados, tiene derecho a servirse, si bien en última instancia, como *extrema ratio*, de la fuerza”,<sup>57</sup> como condición suficiente y de exclusividad, todo ello en perfecta consonancia con los pensamientos de Kelsen, quien expresa: “El estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza”, y por su parte Weber define al Estado como “detentador del monopolio de la coacción física legítima”.<sup>58</sup>

Dentro de este conspecto general y tomando como base el elemento de órgano de autoridad, el poder en el contexto constitucional de México, a la par que otros constitucionalistas de hoy en día, Jorge Carpizo,<sup>59</sup> compartimos también el criterio de que el poder es único, con base en los artículos 39 y 41 de la Constitución mexicana, que relacionados con el texto del artículo 49 históricamente continúan una inercia en cuanto a considerar una diversidad de poderes, siendo que más bien lo que debe expresarse es la existencia de funciones delegadas en Ejecutivo y Legislativo, cuyos titulares desempeñan su función con base en los votos de los ciudadanos.

## V. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Para referirnos a la función pública es indispensable hacerlo en relación directa con el ejercicio del poder. Algunos autores<sup>60</sup> identifican este ejercicio de la función pública como una serie de deberes, que deben cumplir quienes ocupan algún encargo de la estructura general.

A partir de los elementos descritos en líneas superiores es como encontramos elementos para referirnos a la función pública como un de-

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>58</sup> Almond y Powell, *Manual de ciencia política*, 1966.

<sup>59</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 452.

<sup>60</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 3, pp. 304 y 451; Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 20, p. 154.

sempañ de quienes son elegidos o designados para tal efecto, y por ende consideramos que en ello se fundamenta el compromiso de atención a los ciudadanos, sobre servicios, orientaciones, disposiciones, desarrollo y organización, elementos que le son inherentes al Estado mexicano. Con estas reflexiones doctrinales, y meros puntos de vista individuales, encontramos también razón para enriquecer el desempeño y encargo que el pueblo entrega a sus funcionarios, durante el tiempo que se les asigne, o bien para el cual fueron elegidos. A la vez, el tema da pie a considerar el punto o asunto de la administración pública.

## VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este inciso expondremos el resultado de una investigación que nosotros entendemos a la manera de una realidad objetiva, identificada como la administración pública.

Como resultado de la actividad humana, la función administrativa, connatural a la vida del ser humano, jamás ha sido desconocida como función, aunque como expresión y término hoy se hace derivar de las palabras latinas *ad*, que como preposición indica “en orden a, hacia, para”, y *ministrare*, que como verbo se refiere a “servir, atender, dedicarse a”, y que juntos nos llevan a un compromiso de velar, aprovechar y llevar a cabo un buen uso de algún recurso o bien, fruto de una organización adecuada y participativa responsable.

Así, la actividad empírica administrativa, poco a poco ha adquirido elementos de práctica al grado de formar una ciencia con sus propios principios y estructura. En especial, sobre la administración pública los estudiosos refieren su aparición con la obra de Bonnin en la Francia de 1808, de donde pasó a España, y de ahí a México a través de Teodosio Lares, con su obra *Lecciones de derecho administrativo* en 1852, y de esta obra se han presentado otras de innumerables autores con mayor renombre en el siglo XX, entre los que por citar algunos mencionamos a Ezequiel A. Chávez (1920), Gabino Fraga (1934), Lucio Mendieta y Núñez (1942), Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero, base del actual Instituto de Administración Pública (INAP).

Si bien es cierto que la inercia de la normatividad nos ha llevado al uso tanto en el nivel federal como el local,<sup>61</sup> de conceptos tales como

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 182.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, también es cierto que en ocasiones y con ideas mutiladas, nos inducen a entender que la administración pública únicamente es referida a la función ejecutiva, y en ese sentido se pierde de vista que las otras dos funciones también son parte integrante de la administración pública, por lo que aquí se hace referencia a la realidad integral de las tres funciones —poderes— y no exclusivamente a la del Ejecutivo.

En este orden de ideas, la administración pública es aquella estructura gubernamental que integra a funcionarios y empleados, encargados de oficina responsabilizados de una buena planeación, organización, dirección y control, acorde con los principios administrativos, para el bienestar del país y en concordancia con el proyecto de país, que el constituyente de 1917 proyectó como reto permanente, mientras no sea sustituido por documento equivalente, para la población.

Por lo que se refiere al municipio, se inician estudios y proyectos en el sentido de fundamentar y ampliar la función como orden de gobierno. Lo anterior, sin desconocer que desde los siglos XIX y XX aparecieron obras para apoyar el buen desempeño de las autoridades municipales, con los títulos de manuales para funcionarios o bien para los ayuntamientos en general, sin excluir disposiciones para la policía municipal o presidentes municipales, enriquecidos con estudios sobre el problema municipal en México, su problemática, naturaleza e historia, *El fuero del municipio*, de Julio d'Acosta y Esquivel (1948), Efraín González Luna *Naturaleza y funciones del municipio* (1952), *La reforma municipal*, de Moisés Ochoa Campos (1955), entre otras obras y autores dedicados al tema municipal, como de Teresita Rendón Huerta Barrera, Jorge Fernández Ruiz, Carlos Quintana Roldán, y más que están reforzando la vida y el estudio del municipio en México.

## VII. EL SERVICIO PÚBLICO

La segunda frase del título, en el presente trabajo, incluye el término “servicio”, del latín *servitium*, *ii*,<sup>62</sup> con el que se representa la acción de atender, complacer, o colaborar en el ofrecimiento de cuidados y satisfactores hacia una persona diversa, en forma legítima o previa imposi-

<sup>62</sup> Blanco García, Vicente, *op. cit.*, nota 2, p. 326.

ción. En este sentido, el que recibe las atenciones o cuidados se convierte en el mandante, otorgante de una función concedida por la otra persona; su calidad, cantidad y duración va a depender de la voluntad del otorgante, quien es el responsable y origen de su garantía.

Hoy en día, las teorías sobre administración reflejan como condición en el éxito de las funciones de una organización, los aspectos de servicio en su nivel de calidad y productividad situacionales en general.

Por su parte, el término “público”, del adjetivo latino *publicus*, *-a*, *-um*,<sup>63</sup> como lo relativo al Estado, en su contenido hace alusión a lo conocido por todos, lo divulgado, conduciendo a la información o noticia es del dominio común.

Si reunimos los dos términos de servicio público, es necesario admitir que es una expresión que implica brindar atención y soluciones a la figura del pueblo como ente común que es elemento integrante del Estado contemporáneo.

En este sentido, los investigadores aún tienen puntos de vista diferentes para definirlo; sin embargo, el concepto que contiene mayor alcance es el que presenta Jorge Fernández Ruiz en su obra sobre *Derecho administrativo*, en el sentido de que el servicio público es el desempeño de la función pública como forma de cumplir con las actividades esenciales del Estado en su compromiso de la soberanía para satisfacer necesidades del pueblo:

La labor de carácter técnico que la Administración Pública realiza por medio de sus órganos centrales o descentralizados —o a través de personas privadas que operan bajo el régimen de concesión—, con miras a satisfacer permanentemente, regular, continua, uniforme y adecuadamente, una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen específico de derecho público.<sup>64</sup>

Si bien hemos abierto un campo de investigación en el campo del saber, ello es con el afán de encontrar elementos que proyectados a la realidad política y jurídica sean directriz de nuevos caminos objetivos y llenos de compromiso con los ciudadanos.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 285.

<sup>64</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, p. 216.