

CAPÍTULO II

EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

I.	Concepción integral del gobierno	37
II.	Organos gubernamentales	38
III.	Funciones gubernamentales	45
IV.	La separación de órganos y funciones gubernamentales	50
V.	El poder del Estado y el poder gubernamental	53
VI.	Formas de organización gubernamental	56
VII.	Ubicación de la Administración Pública dentro de la estructura gubernamental del Estado	66
	BIBLIOGRAFIA BASICA	67

CAPÍTULO II

EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SUMARIO

I. Concepción integral del gobierno. II. Órganos gubernamentales. III. Funciones gubernamentales. IV. La separación de órganos y funciones gubernamentales. V. El poder del Estado y el poder gubernamental. VI. Formas de organización gubernamental. VII. Ubicación de la administración pública dentro de la estructura gubernamental del Estado.

I. CONCEPCIÓN INTEGRAL DEL GOBIERNO

En el capítulo precedente se señalaba que la organización estatal es el medio fundamental de la comunidad humana para garantizar la obtención de los fines sociales. Se indicaba, asimismo, que el gobierno es el elemento dinámico del Estado encargado de garantizar la convivencia pacífica; y que al establecer su organización política la comunidad deslinda dos esferas fundamentales de actividad: la de los gobernantes y la de los particulares. Pues bien, el objeto de este inciso es analizar la naturaleza y el funcionamiento de la organización política gubernamental.

Hemos advertido en el capítulo inicial el error en el que con frecuencia se incurre al identificar Estado y gobierno como si se tratara del mismo fenómeno. Si bien es cierto que ambos se encuentran entrelazados, ello no quiere decir que sean iguales. Indebidamente algunos autores equiparan ambos fenómenos después de haber señalado que el gobierno es tan solo un elemento del Estado.

Pero el problema se complica aún más, ya que en ocasiones también se llega a decir que el órgano más importante del “Estado” (nosotros diríamos del gobierno), es aquel que concentra la función de gobierno (el presidente, en una república democrática; el rey, en una monarquía absoluta, o el parlamento, en un régimen parlamentario), y que dicho órgano es en realidad el gobierno mismo,¹ independientemente de los órganos restantes. Por lo tanto, ese órgano al ser gobierno, pasa a ser Estado debido a la confusión mencionada inicialmente en el párrafo anterior, con lo que la

¹ Jellinek afirma: “Los órganos del Estado que cuidan especialmente de los asuntos del gobierno, son llamados gobierno en sentido formal o subjetivo”. *Op. cit.*, p. 469.

situación se torna aún más compleja, ya que con igual vocablo se designa lo mismo al Estado propiamente dicho, que al gobierno, o a alguno de sus órganos en particular.

En atención a la más elemental técnica científica, si partimos de la base de que el gobierno es tan solo uno de los elementos del Estado, debemos, necesariamente, hacer un esfuerzo por diferenciarlos a pesar de la dificultad que ello pueda implicar. No debe confundirse el todo con la parte. Por ello, al analizar ciertos conceptos insistimos en la integridad, a fin de evitar incurrir precisamente en los vicios de unilateralidad o parcialidad que tanto criticamos.

No debe confundirse la función de gobierno, en cuanto facultad para establecer las políticas que norman la dirección del Estado (que en efecto se encuentra radicada primordialmente en un órgano gubernamental), con el gobierno del Estado *lato sensu*, el cual constituye un todo complejo, una unidad arreglada conforme a la Constitución. Esta unidad gubernamental se compone de diversos órganos y funciones que analizaremos en los siguientes incisos.

II. ÓRGANOS GUBERNAMENTALES

El Estado como organización total de la comunidad requiere de un elemento dinámico y director que lo ponga en movimiento, y ese elemento es precisamente el gobierno. Señala Jellinek que de la propia naturaleza del Estado, es decir en su carácter de asociación organizada, se sigue necesariamente la existencia de los órganos del Estado:

Un Estado sin órganos —afirma— es una representación que no puede psicológicamente llegar a existir, es decir, equivale a anarquía, por lo cual resulta una *contradictio in adjecto*.²

Una de las cuestiones más complejas que se plantean a la ciencia del Estado es la determinación precisa de los órganos gubernamentales y de su naturaleza jurídica. Groppali asimila, indebidamente, al órgano con el Estado, al señalar que:

No debe concebirse al órgano... como parte integrante del organismo estatal, según la enseñanza de la teoría orgánica, por nosotros rechazada, y de la que se ha tomado dicho término, sino más bien como al Estado mismo que se manifiesta a través de una función especial.³

² *Idem.*, p. 412.

³ *Op. cit.*, p. 211.

Groppali peca de parcialidad y de unilateralidad en su apreciación, al identificar al Estado con el gobierno, influido por su particular punto de vista; así como otros autores, entre ellos Kelsen, incurriendo en el mismo vicio, señalan que el Estado es el derecho mismo, el orden jurídico. Otras corrientes de pensamiento como la sociología identifican al Estado con la nación o pueblo. Nosotros insistimos en la conveniencia de hacer un esfuerzo para concebir al Estado y a su gobierno por lo que son en su totalidad y no por alguno de sus elementos.

En conclusión, concebimos al gobierno como la unidad dotada de poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado. Es evidente que esa unidad llamada gobierno manifiesta su voluntad, traduce sus decisiones en actos y desarrolla toda su actividad al través de los órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico nacional.

Para la caracterización de los órganos gubernamentales los autores se apoyan en diversas tesis, que en términos generales pudieran dividirse en dos grandes rubros: *la orgánica u objetiva y la personal o subjetiva*. La tesis orgánica sostiene que el órgano es una unidad autónoma que debe ser concebida independientemente de la persona que funge como su titular, ya que ésta es cambiante, en tanto que el órgano subsiste independientemente de dicho cambio. La tesis opuesta afirma que el órgano es la persona misma investida de la potestad para ejercer las funciones gubernamentales, es decir, el titular del órgano.

Esta bifurcación doctrinal es de reciente cuño; de ninguna manera se planteaba en las comunidades antiguas, ni mucho menos entre los grupos primitivos o salvajes, en los que el jefe de la tribu obraba en su representación y cuyos actos eran considerados como de la tribu misma. La representación personal es el sustento de la organización política más primitiva, en la que aún no se conocían formas complejas como la composición o integración orgánica, para el desarrollo de las funciones gubernamentales. No obstante los adelantos de la humanidad, merced a su evolución política y cultural, este hecho histórico debe tenerse presente a fin de no incurrir en ficciones. La ciencia del Estado se apoya, como hemos dicho, en la realidad y a partir de ella emite sus postulados.

Jellinek, apasionado defensor de la representación personal y de su raigambre histórica afirma que

la idea de que la actividad de los grupos puede ser representada por los individuos, constituye el fundamento de la actividad asociativa y precede a toda jurisprudencia;

y, agrega, que los pueblos salvajes de niveles rudimentarios de cultura observaban este fenómeno y que las acciones de un individuo eran consideradas como acciones del grupo al que pertenecía (familia, tribu, religión). Afirma, asimismo, que el aspecto colectivo fue reconocido antes que el individual, ya que la valoración individual es el resultado de una revolución muy honda, de una verdadera conquista de la humanidad. Concluye Jellinek su tesis apoyado en un argumento de carácter histórico, al afirmar que:

Toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad valga como voluntad de una asociación, debe ser considerado, en tanto que subsista esta relación con la asociación, como instrumento de la voluntad de ésta, es decir, como órgano de la misma.⁴

Si bien es cierto que la representación personal es una figura que se gesta y empieza a desarrollarse con las agrupaciones primigenias y que las ideas de representación personal y de liderazgo son anteriores al derecho, ello no nos autoriza a concluir que el órgano sea simplemente la persona que lo ejerce. La evolución de los pueblos y el desarrollo de formas culturales más avanzadas, como el derecho, son factores que nos obligan a realizar este estudio teniendo en consideración elementos mucho más ricos. También es necesario reconocer que incluso en esas formas rudimentarias de organización humana se observan prácticas reiteradas, que aunque no escritas constituyen un verdadero derecho consuetudinario que a la postre, con el desarrollo de la humanidad, va adquiriendo cauces más institucionales. No debe perderse de vista que ya desde entonces existían determinados procedimientos para la designación del jefe de la tribu y que dicho jefe debía sujetarse a ciertas reglas y respetar determinados valores de la asociación, a riesgo de perder su autoridad.

Al través del desarrollo cultural de la humanidad la organización política se va enlazando indefectiblemente al orden jurídico, de tal suerte que la designación de los representantes de la comunidad no se hace de manera arbitraria, sino conforme a procedimientos preestablecidos; los representantes no obran a su arbitrio exclusivo, sino que se sujetan a reglas de derecho, a determinados principios a fin de que sus actos estén revestidos de validez jurídica. Todo esto nos impone una concepción mucho más profunda sobre el órgano fundamental que la mera idea de la representación personal de la asociación.

También rechazamos por unilateral la tesis organicista que concibe al órgano a la manera de un organismo biológico viviente, ni aceptamos,

⁴ *Op. cit.*, pp. 409 y 410, respectivamente.

por la misma razón, la tesis objetiva que sostiene que el órgano debe ser considerado al margen de su titular, ya que la actividad gubernamental es por antonomasia una función al cargo de personas.

Nos adherimos a la tesis ecléctica integralista que sostiene que el órgano está compuesto de ambos elementos, el objetivo y el subjetivo. El órgano se integra de un oficio, de una potestad gubernamental que se traduce en un conjunto de funciones y poderes y, además, de un titular por medio del cual actúa. Es importante no confundir la persona física concreta que en un momento determinado ocupar un puesto (Pedro, Juan o Carlos), con el titular del órgano, el cual es permanente y subyace a los cambios de persona. Esta distinción echa por tierra los argumentos endebles de la tesis objetiva en el sentido de que lo contingente de la persona en el puesto hace imposible su identificación con el órgano mismo. En apoyo de esta corriente, Groppali afirma que

No podemos, en efecto, disociar el oficio de la persona física encargada de él, en cuanto (que) el primero, sin la segunda, estaría imposibilitado para ejercitar sus funciones y para perseguir sus fines, y tampoco podemos, por otra parte, identificar el órgano con la persona, en cuanto ésta puede faltar temporalmente por muerte, separación . . . , y no obstante esto, el oficio continúa subsistiendo.⁵

La Real Academia Española de la Lengua recoge, entre otros, los siguientes significados del vocablo “*orgánico*”: “que tiene armonía y consonancia” “lo que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios”. “*Organismo*” puede significar: “conjunto de leyes, usos y costumbres por que se rige un cuerpo o institución social”. Como claramente puede apreciarse, el concepto “*orgánico*” no sólo tiene una connotación biológica, sino que también hace referencia a la integralidad conceptual de entidades e instituciones. Asimismo, señala la ilustre institución española que “*órgano*” puede significar: el “medio o conducto que pone en comunicación dos cosas”, o bien, la “*persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio*”.⁶

En conclusión, afirmamos que el *órgano gubernamental se compone de elementos objetivos y subjetivos*: el *oficio*, es decir el conjunto de funciones establecidas por el derecho, y el *titular* encargado de ejercerlas. En el sistema jurídico mexicano, uno de los requisitos para la procedencia del amparo es el señalamiento de la autoridad responsable (presidente, secretario o subsecretario) y esa autoridad adquiere el carácter de tal, precisa-

⁵ *Op. cit.*, p. 212.

⁶ *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid, España, 1970, pp. 948 y 949.

mente por estar investida de la potestad para ejercer las funciones públicas correspondientes a un órgano y por lo cual fue afectado el interés de un particular (requisitos de procedencia del amparo).

Otra cuestión sumamente compleja es la determinación de la naturaleza jurídica del órgano gubernamental, es decir: ¿El órgano, en cuanto tal, tiene personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado?, y ¿es el órgano un sujeto de derechos y obligaciones? Algunas tesis doctrinales sostienen que el órgano no está dotado de personalidad jurídica propia distinta de la del Estado; que es el Estado el que tiene personalidad jurídica mas no sus órganos gubernamentales, y que el Estado y el órgano forman una unidad, una misma persona, ya que el Estado sólo puede existir mediante sus órganos, siendo ésta la razón por la que los autores identifican al Estado, al gobierno y a sus órganos como un mismo fenómeno.

En nuestro criterio, y congruentemente con los planteamientos que se han venido formulando desde el inicio de este trabajo, no deben contraponerse las ideas de órgano y Estado al analizar su naturaleza. Efectivamente, el hígado o el corazón de un organismo animal forman parte del todo, pero no por ello estamos autorizados a equipararlos en su individualidad con el todo; por el contrario, es posible estudiarlos e identificarlos unitariamente y precisar su naturaleza y funciones dentro del sistema orgánico total. Aquí viene a colación nuevamente nuestra tesis en el sentido de diferenciar plenamente los conceptos de Estado, gobierno y órgano. Ciertamente, el órgano no tiene una personalidad jurídica opuesta al Estado, pero sí tiene personalidad jurídica propia. El hecho de que no sea la personalidad del órgano la misma que la del Estado no debe equivaler a su negación ni a la imposibilidad de identificar la personalidad del órgano de manera independiente. El Estado se integra en este sentido por un conjunto de personalidades jurídicas propias que dan nacimiento a una distinta de todas ellas y que es precisamente la que representa la unidad total.

El órgano gubernamental en el sentido moderno, gestado en una evolución histórica determinada, es una institución de derecho público que tiene personalidad jurídica propia y que es identificable plenamente por sus elementos. El orden jurídico nacional da lugar a su nacimiento. Su integración y funcionamiento están regulados por el derecho. El derecho le asigna una *competencia* específica. La idea moderna de la institución pública supera con mucho la discusión de las tesis subjetiva y objetiva sobre la naturaleza del órgano.

Estas instituciones de derecho público que llamamos órganos gubernamentales cuentan con un régimen competencial propio y exclusivo; con una potestad e imperio; con un presupuesto económico y los bienes necesarios para el ejercicio de sus funciones; y con una o varias personas encargadas de ejercer las tareas gubernamentales.

Con base en estos apuntamientos diremos que los órganos gubernamentales son los llamados “poderes” Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y que la integración e interacción de ellos con todos sus componentes (órganos públicos secundarios, centrales y locales), forman la unidad llamada gobierno del Estado.

Jellinek niega la personalidad jurídica de los órganos gubernamentales:

Jamás los órganos advienen personas: jefes de Estado, Cámaras, Autoridades no tienen nunca personalidad jurídica; la única y exclusiva corresponde al Estado. Todas las cuestiones jurídicas suscitadas entre ellos, son cuestiones de competencia nacidas dentro de un solo sujeto de Derecho. Por lo tanto, son cuestiones de derecho objetivo, no de derecho subjetivo.

En su opinión, el órgano como tal no tiene personalidad jurídica alguna frente al Estado y no existen, por lo tanto, dos personas, la del Estado y la del órgano entre las cuales haya una relación de derecho, sino que ambos forman una unidad. El Estado sólo puede existir mediante sus órganos y éstos “no tienen derecho alguno y sí sólo competencia.”⁷

La competencia se define en términos de facultades y no de deberes. Aunque ya hemos expuesto nuestro punto de vista a este respecto, queremos añadir que si bien es cierto que el órgano no puede plantearse como algo en contraposición con el Estado en cuanto a unidad, en cambio sí puede concebirse dicha oposición del órgano frente al particular dentro de una relación de derecho. Y aquí aparece nuevamente el derecho como el factor unificador y condicionador de la existencia misma del Estado, ya que gracias a él es posible concebir al Estado como una unidad jurídica. Esta es la razón por la que Kelsen llega, incluso, a identificar al Estado con el derecho.

Antes de concluir el análisis de esta cuestión quisiéramos recordar que la actividad del órgano es *permanente*, es decir, que está al margen de los cambios de *personas* que ocupen su titularidad.⁸ Las personas titulares de los órganos sí tienen derechos y obligaciones, por lo cual pueden ser retribuidas o sancionadas. Entre el titular y el gobierno se establece una relación de servicio público, originada por un acto unilateral del Estado en el cual la aceptación del titular no es un requisito contractual sino un hecho.

Las relaciones que se dan entre los órganos gubernamentales son relaciones de derecho público y se regulan constitucionalmente según veremos más adelante. Analizaremos, asimismo, cómo es posible que órganos di-

⁷ *Idem*, pp. 424 y 425.

⁸ Blackstone señalaba: “Henry, Edward, or George may die; but the king survives them all”. Citado por Jellinek, *op. cit.*, p. 426.

versos formen una unidad orgánica gubernamental, gracias a los principios de legalidad y de ordenación jerárquica.

La función de los órganos gubernamentales es ejercer los mandamientos de la comunidad que han sido incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y su principal responsabilidad es velar por la seguridad interna del Estado, así como procurar la elevación de los niveles de vida de la población para conseguir las metas de justicia social y bien común de la comunidad.

Por último, es importante recordar la distinción, ya establecida en el capítulo anterior, entre *órganos constitutivos o constituyentes* (asamblea constituyente) y *órganos constituidos*, representados por los órganos gubernamentales que acabamos de estudiar. Estos últimos se clasifican, atendiendo a su ámbito, composición y jerarquía en: centrales, descentralizados o federados, principales y secundarios. Jellinek⁹ hace referencia a los siguientes tipos de órganos:

- *Directos e inmediatos*. Son los que surgen con el nacimiento del Estado y no están sujetos a nadie, sino al Estado mismo. Mediante ellos puede la asociación devenir activa. En las democracias las personas que llevan a cabo actos de creación son ellas mismas órganos. El pueblo es el órgano supremo y obra como tal en el acto de elegir a sus representantes. Estos órganos jamás podrán estar sometidos a otros órganos de la misma asociación; son independientes por lo que toca al contenido de su función. En la monarquía absoluta el rey es quien se encuentra por encima de cualquier otro órgano.
- *Órganos mediatos o dependientes*. Son creados por los órganos directos para ejercer una función determinada (ministerios, consejos de Estado). Son responsables y se encuentran subordinados a un órgano inmediato.

Existen otros criterios de clasificación, mediante los cuales los órganos pueden identificarse de la siguiente manera:

- Según su constitución: *simples, individuales o colegiados*.
- Según la materia y contenido de su función: *legislativo, jurisdiccional y ejecutivo-administrativo*.
- Según su duración: *ordinarios y extraordinarios*.
- Según la zona: *centrales o locales*.
- Según su competencia: *de autoridad y de ejecución*.
- Según su jerarquía: *principales y secundarios*.

⁹ *Op. cit.*, pp. 412 y ss.

III. FUNCIONES GUBERNAMENTALES

Señalábamos en el capítulo anterior que la comunidad en el acto de establecer su organización política establece un conjunto de actividades específicamente determinadas, para ser desarrolladas por los titulares de los órganos gubernamentales. Esas actividades se convierten en atribuciones al ser reguladas por el ordenamiento jurídico nacional, principalmente al través de la constitución política. En este inciso, iniciaremos el estudio relativo a su naturaleza y clasificación.

Las atribuciones gubernamentales constituyen el conjunto de actos y tareas que el gobierno debe realizar para la consecución de los fines del Estado. La amplitud de las atribuciones gubernamentales depende del régimen político concreto de un país. Ya hemos señalado que en regímenes de orientación liberal la participación gubernamental en la vida comunitaria es mínima (“libre juego de las leyes de la oferta y la demanda”), a diferencia de los sistemas totalitarios en que es mayor.

El estudio de actividades gubernamentales ha sido uno de los principales objetos de conocimiento del derecho constitucional. Desde las más antiguas civilizaciones, los gobiernos estatales cumplen funciones determinadas, bajo diversas denominaciones. Con el transcurso de los años se ha llegado a identificar ciertas funciones esenciales a toda organización gubernamental, sin las cuales no sería posible la existencia del Estado. Nos referimos a funciones gubernamentales típicas, independientemente de las formas particulares de organización estructural que puedan asumir en casos concretos.

La función *normativa* como actividad primordial del gobierno, se encarga de establecer las disposiciones jurídicas que regulan tanto el funcionamiento de la organización gubernamental, cuanto las relaciones de los particulares entre sí y con los gobernantes. Otra actividad es la que se manifiesta en la *aplicación del derecho* a casos concretos de violaciones al sistema jurídico. Por último, existe la actividad que tiende a la *ejecución* de los mandatos jurídicos, a la satisfacción de las necesidades colectivas, y establece las directrices generales del gobierno del Estado.

Independientemente de los múltiples intentos de establecer clasificaciones novedosas, muchas veces complejas, acerca de las funciones gubernamentales, en nuestro criterio aún subsiste con plena vigencia y validez la ya clásica división desde el punto de vista material de las funciones públicas en: legislativa, judicial y ejecutiva, y con base en esta clasificación los actos particulares del gobierno se dividen, asimismo, en: leyes, actos jurisdiccionales y actos administrativos y de gobierno.

La naturaleza misma de estas funciones exige cualidades peculiares para su ejercicio. Así por ejemplo, la función legislativa requiere de modera-

ción, ponderación, valoración y meditación, por lo cual normalmente se encomienda a órganos colegiados (congreso o parlamento) y se ejerce bajo un procedimiento establecido, al igual que la función judicial encargada de *decir el derecho*, la cual requiere, además, madurez, juicio, equilibrio, imparcialidad y ciencia, y por ello se encomienda a órganos integrados por magistrados y jueces dotados de cualidades especiales. Por último, la función administrativa y de gobierno requiere de gran dinamismo y flexibilidad, por lo cual principalmente se encomienda a órganos unitarios o unipersonales. Como puede apreciarse, existe una correspondencia entre la naturaleza de la función y la conformación e integración del órgano encargado de su ejercicio.

Función legislativa

La función legislativa se ejerce para reglamentar la organización total del Estado, para regular tanto la integración cuanto el funcionamiento de los órganos gubernamentales, así como las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre éstos recíprocamente.

Debe distinguirse, según hemos indicado en el transcurso de nuestra investigación, entre función legislativa constituyente y función legislativa ordinaria.

Existen diversos sistemas para el ejercicio de la función legislativa: *a)* el de la monarquía constitucional que atribuye la función a un parlamento encargado de aprobar la ley conjuntamente con el jefe de Estado; *b)* el sistema en que el parlamento o congreso tiene potestad exclusiva, excluyente del jefe de Estado y del pueblo; *c)* el parlamento con facultades plenas para modificar la legislación ordinaria, y en vía subsidiaria el pueblo que puede sancionar reformas a leyes fundamentales, y *d)* el congreso con facultades plenas en combinación con un jefe de Estado con importantes funciones legislativas.

En cuanto a la materia legislativa ya hemos señalado que existen *normas fundamentales y normas ordinarias*. Para su modificación existen sistemas indiferenciados y aquellos que establecen requerimientos especiales para la modificación de las normas fundamentales (p.e. sanción popular, mayoría especial y participación de legislaturas locales); por último, otros sistemas establecen como requisito el convocar a una asamblea constituyente para modificar normas fundamentales, o bien el someter dichas reformas a la sanción popular mediante un referéndum.

Función jurisdiccional

La función jurisdiccional tiene por objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico nacional mediante resoluciones fundadas

en el derecho, que resuelvan conflictos de competencias, así como controversias surgidas tanto entre particulares y gobernantes como entre los particulares mismos. Dichas resoluciones se traducen en sentencias cuyo poder coactivo hace posible la vigencia del derecho.

Esta función se ejerce a instancia de parte (pública o privada) y conforme a un proceso preestablecido. Los elementos de la función son dos: el uno consistente en la declaración del derecho, y el otro referido a la ejecución de la sentencia. Existen sentencias *declarativas*, *constitutivas* y *condenatorias*. El poder coactivo es un elemento esencial de esta función, ya que sin coacción no puede existir el derecho; ésta es una de las principales diferencias del derecho en relación con otras normas.

Pudiera afirmarse en síntesis que la esencia de la función jurisdiccional estriba en el control de la legalidad.

Función ejecutiva

La función ejecutiva comprende dos tipos de actividades: la administrativa y la política o de gobierno. Daremos mayor espacio al análisis de esta función en la parte correspondiente al estudio de la administración pública. Por el momento sólo enunciaremos sus principales características.

Jellinek destaca la función ejecutiva al señalar que:

la administración, que contiene en sí ya al Gobierno, necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podría existir ni un momento. Se puede concebir un Estado despótico sin leyes ni jueces; pero un Estado sin administración sería la anarquía. La administración, por tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de las leyes le compete a ella; la actividad del juez ella la apoya, y, por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales.¹⁰

Es evidente que la función ejecutiva tiene gran importancia en el desenvolvimiento del Estado y reviste caracteres de complejidad en su análisis, ya que comprende un sinnúmero de actos gubernamentales. Antiguamente era la función total del gobierno, ya que la legislativa y judicial le estaban unidas. No es sino merced a una evolución posterior que empieza a gestarse a partir de la Edad Media, cuando estas funciones comienzan a independizarse e individualizarse unas de otras, razón por la cual algunos autores señalan que la función ejecutiva es toda aquella actividad que no sea función legislativa y judicial. Es decir, puede determinarse por exclusión, ya que todas las actividades no clasificadas en las otras dos caen dentro de su dominio. Así por ejemplo, comprende actividades para la

¹⁰ *Op. cit.*, p. 463.

ejecución de leyes, para la satisfacción de necesidades colectivas y para la dirección del Estado en su conjunto.

La función administrativa se caracteriza por una gran flexibilidad, en virtud de tener que atender a circunstancias sumamente cambiantes. Aun cuando se ejerce con base en normas preestablecidas, existe un amplio campo dominado por la actividad no reglada en forma expresa, y que precisamente tiene por objeto dotarla de la capacidad de adaptación necesaria y de un dinamismo especial; tal es el caso de las funciones discrecionales. Estas características están siendo particularmente valoradas en la actualidad, en virtud del constante y acelerado ritmo de cambio de la vida moderna. Ello no quiere decir que la administración no obre conforme a derecho, ya que también ella se encuentra sometida a la actividad legislativa, a tal grado que en el Estado moderno la administración depende de la legislación. Ya hemos hablado del Estado de Derecho, el cual se caracteriza por el gobierno de las leyes y no de los hombres.¹¹ Nava Negrete señala que:

El Estado de Derecho es la normación jurídica de la Administración en la producción de los actos administrativos, es la no injerencia de la Administración en los derechos e intereses legítimos de los administrados sino con arreglo al derecho, y el control de la legalidad de los actos administrativos con intervención de órganos jurisdiccionales.¹²

La función ejecutiva pone en actividad al Estado mismo y traduce en actos concretos los mandamientos populares establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. Es la actividad mayormente percibida por la comunidad, ya que mediante ella el gobierno entra en contacto directo con los ciudadanos. Asimismo, compete a esta función el desarrollo de las actividades políticas y de gobierno del Estado en sus esferas interna e internacional. Por su importancia algunos autores la identifican, como ya hemos señalado, con el gobierno mismo, lo cual es indebido, ya que el gobierno surge de la integración tanto orgánica cuanto funcional de todas las funciones: ejecutiva (administrativa y de gobierno), legislativa y judicial.

Como veremos posteriormente, cuando se haga el estudio de la administración pública,¹³ la separación entre las actividades de índole política y de gobierno y las administrativas es una cuestión más teórica que real. En la práctica es casi imposible diferenciarlas a pesar de los esfuerzos de ciertos autores por aportar elementos para ello, cuando señalan, por ejemplo, que contra los actos administrativos procede recurso pero no contra los

¹¹ *Supra*, cap. I, inciso III.

¹² *Op. cit.*, p. 37.

¹³ *Infra*, capítulo IV, C.

políticos, o bien cuando afirman que la función política aplica disposiciones constitucionales, en tanto que la administrativa se apoya en disposiciones ordinarias. Otro criterio es el referente a la discrecionalidad de los asuntos políticos y no así de las actividades administrativas.

Dichos criterios de diferenciación no son consistentes. Pensamos que de hecho es muy difícil, si no imposible, disociar ambas actividades, y como el propósito de la tesis es hacer apuntamientos objetivos, diremos que ambos procesos, el político y el administrativo, en la realidad se encuentran mezclados, y que los intentos de separación son más bien apuntamientos teóricos para establecer convenciones analíticas.

Ciertas funciones gubernamentales están dotadas en particular de la flexibilidad a que hacíamos referencia. No debe incurrirse en el error de concebir al derecho como una camisa de fuerza que debe reglar hasta el más mínimo acto gubernamental. La realidad es mucho más rica y compleja que cualquier previsión normativa. Bien decía Jellinek que un gobierno que obrara sólo según leyes, no sería posible políticamente, ya que sobre la dirección de la actividad que proporciona el gobierno al Estado, jamás puede decidir una regla de derecho: "Si hay algo que por su naturaleza no sea susceptible de normas, señala, es la iniciativa, que en su parte más importante corresponde a todo Gobierno". Concluye Jellinek su tesis con una valiosa afirmación: "La administración posee, por tanto, un campo de libre iniciativa, que puede ser limitado por reglas jurídicas, pero cuyo contenido no es determinable por estas reglas."¹⁴

Entre las funciones gubernamentales que se ejercen con mayor flexibilidad por su naturaleza misma y que han sido identificadas como funciones políticas o de gobierno, se encuentran las siguientes: la seguridad interna; las relaciones entre los órganos gubernamentales; los asuntos internacionales cuando el Estado se compromete como unidad soberana y está en juego su prestigio, honor e integridad; las relaciones con otros estados y con la Iglesia. Aún estas actividades, que si bien es cierto se ejercen con gran flexibilidad, de ninguna manera quedan al arbitrio exclusivo de quien las ejerce, ya que el desempeño del poder político debe fundarse en cuestiones de interés público y existe responsabilidad de ello ante el congreso y ante el pueblo. No debe confundirse lo antijurídico con lo no reglado. El mismo ordenamiento jurídico otorga márgenes de discrecionalidad a la autoridad en el ejercicio de sus funciones y dichos márgenes se ejercen dentro de los límites permitidos por el propio derecho.

La función ejecutiva en su sentido material, intrínseco, comprende pues dos tipos de actividades: las de *gobierno* y las de *administración o ejecución*. Las primeras se refieren a las facultades de dirección política del Estado

¹⁴ *Op. cit.*, pp. 467 y 468.

y de reglamentación, en tanto que las segundas a la aplicación o ejecución de lo ordenado.

La idea dominante en los estados modernos es que el ejercicio de la función ejecutiva corresponda a un órgano simple o unitario que concentre la facultad de imperio y de dominio, ya que es difícil concebir al Estado sin un órgano central unitario poderoso, independientemente de la forma de organización política concreta. En las cuestiones del Estado debe existir la *reductio ad unitatem*, en la que todas las funciones y órganos se coordinen en la realización del fin más importante del Estado: el bien común.

Como resultado de la tendencia enunciada observamos la existencia de sistemas con un órgano central unipersonal que concentra gran poder (presidente, monarca, jefe de Estado), paralelamente a otro tipo de regímenes, menos comunes, representados por órganos colegiados fuertemente controlados por el parlamento.

IV. LA SEPARACIÓN DE ÓRGANOS Y FUNCIONES GUBERNAMENTALES

Hemos insistido reiteradamente acerca de la importancia de concebir al Estado integralmente como una unidad con voluntad única. Pero esa voluntad única del Estado no quiere decir que sea la voluntad de un solo órgano. La separación de las funciones gubernamentales ha sido un tema de sumo interés que ha merecido especial atención a lo largo de la historia de la ciencia del Estado. Ya Aristóteles al hacer un estudio comparativo de las diversas constituciones de la Grecia antigua y teniendo en cuenta el modelo de ciudad-estado, *Polis*, diferenció las funciones gubernamentales en tres ramas: la asamblea deliberante, el cuerpo de magistrados y el cuerpo judicial. No obstante ello, en los estudios aristotélicos no se aprecia que tal diferenciación de funciones haya obedecido a un principio político de equilibrio de fuerzas en el ejercicio del poder gubernamental del Estado, sino que más bien atendía a cuestiones de división del trabajo con base en sus distintas especialidades. Esta concepción prevalece hasta el arribo de Montesquieu, quien implanta el conocido principio de la división de poderes con un contenido fundamentalmente político.

Hasta antes de Montesquieu la separación de funciones gubernamentales era más un principio técnico que político. No había obstáculo legal alguno para que las mismas personas se encargaran del ejercicio de varias o, incluso, de todas las funciones gubernamentales. No es Locke, como algunos autores señalan, sino Montesquieu, quien imprime un sentido político a la separación de las funciones gubernamentales para ser ejercidas por otros tantos órganos. A él se debe la separación ya clásica de los órganos

ejecutivo, legislativo y judicial como equilibrio en la conducción gubernamental del Estado.

Montesquieu afirmaba que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial deberían ser ejercidas por otros tantos órganos diferentes y separados entre sí. Dicha diferenciación debería corresponder a la realidad, ya que la única manera posible para evitar el abuso del poder era dividiéndolo:

Una experiencia eterna enseña, afirma Montesquieu, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. La propia virtud —¡quién lo diría!— necesita limitaciones. Para que no se abuse del poder, es necesario que de acuerdo con la naturaleza de las cosas, el poder detenga al poder.

Para el ilustre barón francés todo estaría perdido si la misma persona encargada de hacer las leyes las ejecutara, ya que podría hacerlas tiránicamente y ejecutarlas de la misma manera.¹⁵

Para Montesquieu los órganos gubernamentales deben estar completamente separados unos de otros y ejercer funciones distintas, y no obstante los contactos que se establecen entre los titulares de los órganos, siempre deberán subsistir separadas e independientes las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

La influencia de Montesquieu en la evolución de las ciencias política y del Estado fue definitiva. Se llegó incluso a extremos de concebir la separación de órganos y funciones de una manera tajante, lo cual es nulificado por la realidad, que impone categóricamente una interrelación entre los órganos. La teoría alemana, fuertemente influida por esta corriente, señalaba que cada función debería corresponder exclusivamente a un órgano y que los tres deberían ser completamente distintos. Fischback ha ido más allá que el célebre autor francés, al querer defender sin éxito el principio clásico de la separación de poderes. Lo mismo sucede con el francés Hauriou.

La teoría clásica de la separación de poderes ha perdido vigencia ante la realidad misma. No es posible hablar de una separación tajante de “poderes”. Geoffrey Marshall, al hablar de los inconvenientes de tal teoría señala:

El concepto de separación de poderes parece sufrir las siguientes graves deficiencias:

Primero: Dificilmente se puede apreciar que exista tal separación y en qué sentido. El argumento de que los poderes legislativo, ejecutivo

¹⁵ Cfr. *Del espíritu de las leyes*. Versión castellana de Nicolás Estévez, Editorial Porrúa, Colección “Sepan cuantos...”, número 191, México, 1971, pp. 103 y 104.

y judicial estén constitucionalmente declarados y asignados a personas particulares o cuerpos no es concluyente.

Segundo: Si hay una separación de poderes no está claro qué es lo que está separado, desde el momento en que no existe una definición precisa para los conceptos de “legislación”, “adjudicación” y “ejecución”.

Tercero: El concepto de “separación” en sí mismo, ha sido utilizado para abarcar las ideas de separación física de personas, incompatibilidades legales entre reglas u oficinas, diferenciación de funciones, aislamiento o inmunidad de agencias y controles recíprocos, supervisión o vigilancia de una dependencia por otra.

Cuarto: Considerando la interrelación de las funciones gubernamentales, se ha dado un tratamiento diferente a la división entre las funciones legislativa y ejecutiva de aquél acordado para la separación entre la función judicial y las otras dos. La doctrina no aporta ningún señalamiento en el sentido de si este tratamiento diferente sea apropiado o necesario, o si transferencias voluntarias o delegaciones parciales de función entre dependencias del gobierno sean legítimas.

En breve: El principio está afectado de tal imprecisión e inconsistencia que podría más bien considerarse como un cúmulo de argumentos desordenados para políticas que pueden ser apoyadas o negadas en otros campos.¹⁶

El destacado jurista francés Marcel De la Bigne De Villeneuve trata de justificar el principio, en su interesante obra *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*, en razón de su gran aportación histórica y entendido dentro del contexto de su procedencia. Elimina su rigidez formal y destaca las ventajas que de dicha concepción del gobierno se han derivado para el desenvolvimiento del Estado moderno. Propone un sistema más flexible acorde a lo complejo de la estructura del Estado moderno y la necesaria interrelación de sus funciones. Debe existir, en su concepto, una diferenciación de las funciones, pero con coordinación recíproca para hacer posible la unidad del poder del Estado. Afirma que “la potestad suprema del Estado, siempre única e idéntica en sí misma, debe diversificarse para corresponder a las múltiples necesidades políticas y jurídicas de la colectividad organizada.”¹⁷

En efecto, las condiciones reales que tiene que afrontar el gobierno para el desempeño de sus funciones hacen imposible una división tajante de sus órganos y funciones. Independientemente de la separación formal de órganos, es evidente que por más pura que pretenda ser la asignación de funciones, siempre, indefectiblemente, los órganos habrán de realizar funciones

¹⁶ *Constitutional Theory*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1971, p. 124.

¹⁷ *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*, Recueil Sirey, París, 1934, p. 81.

de diversa índole. Así, por ejemplo, tenemos el caso de la facultad reglamentaria que nuestra Constitución de 1917 otorga al titular del Ejecutivo al través de la fracción primera del artículo 89. Es de todos conocida la gran actividad de índole legislativa que despliega el Ejecutivo mexicano, no sólo mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria sino también al través de decretos, acuerdos y órdenes que son verdaderas normas jurídicas con efectos tanto para la administración cuanto para los particulares.

Como derivación de la situación descrita ha nacido la distinción de los actos gubernamentales en *formales* y *materiales*. Los *formales* se refieren al órgano de procedencia (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), en tanto que el calificativo de *materiales* atiende a la naturaleza intrínseca de los actos, independientemente del órgano que los emita. Así por ejemplo, en el caso citado, un decreto del presidente es un acto formalmente ejecutivo, pero materialmente legislativo.

Ya hemos dicho que la existencia de diversos órganos no afecta de manera alguna la concepción integral y unitaria del Estado. Diversidad no quiere decir desintegración. Precisamente esa diversidad se integra y convierte en unidad gracias a los principios de legalidad y jerarquía bajo los cuales se encuentran ordenados y funcionan los órganos gubernamentales. Son órganos del mismo gobierno que se unen y auxilian en la realización de la función más importante: la realización del bien común. El orden jurídico, gracias a los principios de legalidad y de ordenación jerárquica, hace posible la diversidad orgánica y funcional dentro de la unidad del Estado; la legislación regula la coexistencia de los diversos órganos señalándoles su jerarquía y grados de subordinación, así como las mecánicas de coordinación y disciplina entre ellos, en aras al fin unitario del Estado. Esta es *conditio sine qua non* del Estado mismo.

En resumen, diremos que la separación de funciones debe entenderse como un principio de separación formal de órganos para garantizar el equilibrio y el ejercicio legal del poder gubernamental, así como el respeto a las libertades políticas del ciudadano, mas no como una separación tajante, ya que ello afectaría la concepción unitaria del Estado, a más de ser utópica frente a la realidad que impone una estrecha vinculación e interrelación de los órganos encargados de ejercer las funciones gubernamentales.

V. EL PODER DEL ESTADO Y EL PODER GUBERNAMENTAL

Antes de concluir el análisis de la integración orgánica y funcional del gobierno del Estado, hemos creído conveniente hacer una distinción entre dos conceptos que a menudo se confunden: el *poder del Estado* y la *facultad de imperio* y de *coacción* que tiene el gobierno para imponer sus decisiones.

El *poder del Estado* surge precisamente de la integración, interacción e interdependencia de todos sus elementos. Nace de la institucionalización de todas las organizaciones políticas, sociales y privadas que convergen dentro de una unidad dotada de poder supremo y cuya finalidad es garantizar la estabilidad y el bien común de la comunidad. De esa unidad surge una personalidad jurídica distinta de la de sus miembros. Al hacer referencia al poder del Estado debemos pensar no en el poder de ciertos órganos gubernamentales o del pueblo mismo como elemento del Estado, sino en el poder que resulta de la unión de todos esos elementos.

El pacto de pertenecer, supeditarse y trabajar por un Estado es la garantía y el basamento del poder del Estado. Gracias a ese poder estatal la comunidad garantiza el funcionamiento de la organización política y la independencia de la unidad Estado frente a otras organizaciones internacionales. Dicho poder es *único, inalienable e indivisible*.

Ahora bien, otro fenómeno distinto es el *poder coactivo o de dominio* del gobierno para imponer sus decisiones. Ya hemos indicado en otra parte¹⁸ que la comunidad no sólo otorga atribuciones a sus gobernantes, sino que las inviste de dicho poder coactivo, que es el que hace posible el ejercicio de las funciones gubernamentales. No obstante ser un poder superior al de todas las asociaciones que forman el Estado, no es un poder soberano, lo cual sería un contrasentido. Según hemos visto, si algún poder se encuentra regulado y limitado es el del gobierno, ya que se concreta a la ejecución de los mandamientos populares consignados en el ordenamiento jurídico nacional. Podemos hablar del poder soberano del Estado mexicano, mas no del de alguno de los órganos gubernamentales o del gobierno mismo.

El pueblo es capaz de autodeterminarse, incluso independientemente de cualquier gobierno establecido, según hemos visto al hacer el estudio del proceso de la comunidad hacia al organización estatal. Pues bien, esa capacidad no la tiene el gobierno, es decir no podría un gobierno autodeterminarse independientemente del pueblo, lo cual sería un absurdo, ya que equivaldría a desconocer su origen y función. Pero el poder del Estado tampoco radica en el pueblo como elemento separado del Estado, sino en la unidad total del Estado. Ya señalaba Jellinek que

toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación.¹⁹

¹⁸ *Supra*, cap. I, inciso C-b.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 320.

De ninguna manera estamos menospreciando o negando la importancia del poder gubernamental, ni del gobierno como elemento esencial para el desenvolvimiento del Estado. El gobierno tiene una trascendente función, para lo cual cuenta con un poder superior al de las demás asociaciones del Estado. Cuenta, para tal propósito, con el respaldo del pueblo, y en tal sentido obra como si fuera el pueblo mismo en defensa de los intereses comunes.

Groppali señala que el poder del Estado debe ser concebido como integración de elementos y no como contraposición de los mismos:

Admitir que la colectividad o la nación pueden como sujetos por sí mismos contraponerse al Estado —afirma—, significa duplicar una realidad que es única y, lo que es más, admitir una posibilidad de dualismo simplemente absurdo, porque el Estado no es sino la colectividad misma y la propia nación investida del derecho originario de mandar y de actuar, aun con la fuerza, sus órdenes. La soberanía, así en última instancia, corresponde siempre al pueblo, pero no al pueblo considerado por sí mismo como elemento del Estado, sino al pueblo en cuanto está organizado jurídicamente sobre un determinado territorio, lo que equivale a decir, en una palabra, al Estado que lo personifica en su unidad.²⁰

Lo que sí puede darse es la oposición entre gobernantes y gobernados dentro del régimen competencial establecido en el ordenamiento jurídico nacional, pero nunca en relación al Estado. Aquí aparece con claridad meridiana la diferencia que tanto nos ha interesado destacar entre el Estado como unidad de asociación total e integrativa y el gobierno como uno de sus elementos. Esa integración de contrarios se hace posible en la unidad del Estado gracias al orden jurídico nacional, que es el pacto que garantiza el respeto del ámbito de actividad de los particulares y de la esfera competencial de los gobernantes.

El pueblo otorga un poder especial, de imperio, de coacción, de dominio, en favor de sus gobernantes para que hagan efectivo y mantengan vigente el ordenamiento jurídico nacional, pero también establece controles institucionales para evitar abusos; y cuando dichos controles no funcionan actúa haciendo uso de su capacidad revolucionaria, que no puede ser negada por ninguna constitución o teoría alguna. El poder gubernamental jamás estará por encima ni del derecho ni del poder del Estado. Ejerce importantes funciones del Estado, mas no es el poder del Estado como lo sostienen algunos tratadistas.

²⁰ *Op. cit.*, p. 297.

A continuación presentaremos una síntesis de importantes conceptos emitidos por Jellinek, para quien el Estado, en su aspecto jurídico, no es otra cosa que la *fuerza de dominación originaria de que está dotada la corporación de un pueblo sedentario*. Afirma que allí donde hay una comunidad con un poder originario y medios coactivos para dominar sobre sus miembros y su territorio, conforme a un orden que le es propio, allí existe un Estado; que para caracterizar a una nación como Estado es menester que el órgano supremo que pone en movimiento la actividad de la asociación sea independiente; esto es, que no coincida jurídicamente con el órgano de otro Estado, ya que, de otro modo, la identidad del órgano conlleva necesariamente la identidad de Estados. Jellinek, al reconocer la unidad del poder del Estado, señala que la esencia del Estado es precisamente su concepción unitaria y por tanto el fundamento de la indivisibilidad del poder, al igual que la soberanía que es un superlativo que no admite divisiones ni graduaciones. La división de competencias, afirma, no es una división de poderes ya que en la variedad de órganos no existe sino un solo poder del Estado. Por último nos refiere un ejemplo sumamente ilustrativo y que demuestra la validez de su tesis: “Entre el Estado federal y el Estado miembro —señala— no se halla repartida ni la soberanía, ni el poder del Estado.”²¹

VI. FORMAS DE ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL

El estudio de las formas de organización gubernamental arranca desde tiempos muy remotos. Aristóteles, al analizar comparativamente más de medio centenar de ciudades-estado, distinguió diversas formas de gobierno según estuviera el poder gubernamental en las manos de uno, algunos o de muchos individuos. Señalaba que eran formas puras aquellas que tendían al bien de la comunidad (monarquía, aristocracia y democracia), en tanto que las impuras eran corrompidas y el poder supremo se ejercía en favor de intereses particulares (tiranía, oligarquía y olocracia).

Polibio, en Roma, estudiaba formas mixtas de poder: el monarca y el pueblo, y la aristocracia y el pueblo. En la forma constitucional fusionaba sabiamente la monarquía, la aristocracia y la democracia que quedaban representadas respectivamente por el consulado, el senado y los comicios.

La estructura de los órganos gubernamentales y la manera en que dichos órganos se encuentran organizados da la pauta para la clasificación jurídica de las formas de gobierno, a diferencia de las formas de Estado

²¹ *Op. cit.*, pp. 320 a 379.

que ya fueron analizadas²² en las que las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno dan base para su clasificación.

Principales formas de gobierno

— *La monarquía*: es la forma de organización gubernamental en la que el poder del gobierno se encuentra concentrado en una sola persona física.

Existen dos clases de monarquía: la *absoluta*, en la que el monarca está sobre la constitución y es el único titular del poder gubernamental; y la *constitucional*, en la que el monarca se encuentra sometido al derecho y coexisten con él otros órganos fundamentales. Esta última se subdivide en *pura* y *parlamentaria*, según que el monarca tenga el ejercicio del gobierno o lo ejerza por medio de ministros responsables ante el parlamento.

— *La república*: en esta forma de gobierno, a diferencia de la anterior, la voluntad del Estado es el producto de varias personas que se fusionan al través de un procedimiento jurídico. El poder gubernamental se atribuye no a un solo individuo sino al pueblo mismo.

Esta forma se subdivide en dos: *directa*, en la que el pueblo se constituye en asamblea para formar sus leyes y nombrar a sus magistrados; e *indirecta*, cuando el pueblo ejerce el poder al través de sus representantes.

Asimismo, existen dos tipos de república: la *presidencial*, en la que el presidente o jefe de Estado se encuentra en posición independiente del parlamento o congreso, y la *parlamentaria*, en la que sí depende del parlamento.

Presidencialismo y parlamentarismo

Importantes estudios han sido escritos dentro del derecho constitucional, acerca de los sistemas *presidencial* y *parlamentario* como las formas de gobierno más importantes y comunes en la actualidad. Para su mejor comprensión, se recurre al análisis comparativo de los elementos específicos y modalidades propias de cada sistema. Es bien sabido que al nota diferencial más importante entre el presidencialismo y el parlamentarismo radica en que en el primero se establece un predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, en tanto que en el segundo el jefe del gobierno se encuentra fuertemente dominado por el parlamento.

Dicho en otros términos, ambos sistemas representan lo que pudiéramos llamar dos concepciones distintas de la distribución de funciones, así como del equilibrio que debe existir entre el Legislativo y el Ejecutivo.

²² *Supra*, cap. I, inciso IV.

A continuación mencionaremos, comparativamente, las notas o características más importantes que configuran ambos sistemas:

1. El presidencialismo es una forma de gobierno que se gesta en los Estados Unidos de América y se caracteriza, como se ha dicho, por la existencia de un Poder Ejecutivo unitario y fuerte que se deposita en un presidente, quien es, a la vez, jefe de Estado y de gobierno, así como líder de su pueblo por ser elegido democráticamente para un período determinado.

Loewenstein afirma que:

El gobierno americano es designado comúnmente como un gobierno de separación de poderes —*separation of powers*—. En los Estados Unidos se habla últimamente, continuando la designación primitiva, de “separación y coordinación de poderes”. Fuera de los Estados Unidos se conoce este sistema gubernamental, en virtud de la posición dominante del presidente, como “gobierno presidencial” o “presidencialismo”.²³

El parlamentarismo es un sistema europeo, de origen británico, que se identifica como la forma de gobierno en la cual el eje del sistema político es el parlamento, que ejerce una influencia determinante sobre el jefe del gobierno y los miembros de su gabinete. El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado, encargado de la representación política y del protocolo, y un jefe de gobierno encargado de la administración y del gobierno propiamente dicho.

En este sentido, Alan R. Ball señala que dentro del sistema parlamentario

existe una cabeza (jefe) de Estado cuyas funciones son básicamente formales y protocolarias y cuya influencia política es muy pequeña. Esta cabeza de Estado puede ser un monarca, como en el Reino Unido, Japón o Australia, o un presidente, como en Alemania Occidental, India o Italia.²⁴

El sistema parlamentario supone un alto nivel educativo y cultural de la población, así como un importante grado de madurez política. El destacado jurista Felipe Tena Ramírez afirma que:

El parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje.

²³ *Teoría de la constitución*, traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego, Editorial Ariel, segunda edición, Barcelona, España, 1976, p. 131.

²⁴ *Modern Politics and Government*, Macmillan, Gran Bretaña, 1973, p. 41.

Agrega el maestro que este sistema

busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada al través del parlamento, que se supone representante genuino de aquél.²⁵

2. En cambio, en el régimen presidencial el Ejecutivo es unipersonal, y en tal sentido los actos de los secretarios de Estado se reputan como del presidente, quien es titular único y exclusivo responsable del Poder Ejecutivo. El presidente puede nombrar y remover libremente a sus secretarios, quienes se consideran colaboradores del presidente y no son responsables ante el Congreso, como tampoco lo es el presidente.

Consecuentemente, los actos del presidente son autónomos, no requieren de la voluntad o consentimiento de los secretarios; es por ello, afirma Tena Ramírez, que

el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el jefe del mismo.²⁶

Por el contrario, en el sistema parlamentario, los miembros del gabinete son nombrados por el parlamento y son responsables ante él de sus actos, el gabinete, por tanto, sólo podrá subsistir en la medida que cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria. La administración se encuentra encomendada al gabinete y, por tanto, sujeta a fuertes y constantes controles del parlamento.

3. Otra diferencia importante entre ambos sistemas es que mientras en el primero el presidente puede ser miembro de un partido político diferente al de la mayoría parlamentaria, en el segundo no, ya que es precisamente la mayoría parlamentaria la que determina la integración del Ejecutivo gubernamental. Quizás pudiera afirmarse que en el presidencialismo el titular del Ejecutivo ejerce gran influencia en los partidos políticos, lo que no ocurre en el parlamentarismo, en el cual los partidos influyen determinadamente en el jefe de gobierno y los miembros de su gabinete, ya que los designan. En este último sistema los miembros del gabinete lo son también del parlamento y pertenecen al partido mayoritario o a la coalición de partidos que forman la mayoría; lo cual no puede suceder en el sistema presidencial, ya que los secretarios de Estado están imposibilitados jurídicamente para ser a la vez miembros del congreso.

Como puede apreciarse, el funcionamiento del segundo sistema presu-

²⁵ *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964, pp. 243 y 242, respectivamente.

²⁶ *Idem*, p. 143.

pone la existencia de partidos políticos altamente desarrollados, con gran madurez cívica y alto sentido de su función y responsabilidades políticas. Opina Friedmann que:

En el sistema parlamentario, creado por la Gran Bretaña y adoptado por los dominios más importantes de la Comunidad Británica de Naciones, prevalece el sistema bipartidista. El gobierno formado por el partido victorioso controla casi invariablemente una mayoría segura durante un número de años, y por lo tanto suele estar capacitado para impulsar importantes medidas legislativas. La jefatura del gobierno y la iniciativa gubernativa son tan decisivas, en relación con el papel legislativo de los miembros particulares del parlamento, que sólo algunas veces, con una mezcla de buena suerte y de tenaz persistencia, pueden hacer que se acepte una medida legislativa importante.²⁷

4. Dentro del sistema presidencial los secretarios de Estado o miembros del gabinete gozan de igual rango y jerarquía jurídicos, a diferencia del parlamentario donde generalmente una persona tiene supremacía y es llamado primer ministro.

5. Una diferencia muy importante entre ambos sistemas se encuentra en la diversa posición de dominio que en cada uno tiene el Ejecutivo y el Legislativo sobre los otros órganos gubernamentales: El titular del Ejecutivo en el sistema presidencial ejerce una importante influencia sobre el Legislativo, básicamente al través de los siguientes actos o funciones: *a*) la facultad de presentar iniciativas de ley al Congreso; *b*) la facultad de vetar leyes del Congreso; *c*) la formulación y presentación del presupuesto de egresos; *d*) la facultad reglamentaria, aunada a un sinnúmero de funciones materialmente legislativa, y *e*) la apelación ante el pueblo al través del plebiscito o referendo.

Como ya ha sido indicado, en el segundo sistema sucede lo contrario, pues el parlamento es el que ejerce un importante control sobre el jefe de gobierno y los miembros de su gabinete. El Congreso puede emitir un voto de censura al jefe de gobierno y retirarle su apoyo, con lo cual pierde toda su base de sustentación. Para equilibrar esta situación se ha establecido, dentro de este sistema, la facultad en favor del jefe del gobierno para apelar directamente al pueblo mediante la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones en las que el pueblo decide a quién brinda su apoyo, al jefe de gobierno o al parlamento.

Con base en los elementos señalados anteriormente, se da un cierto

²⁷ *El derecho en una sociedad en transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 34.

control entre ambos poderes. Afirma Carpizo²⁸ que entre el parlamento y el gobierno existe un mutuo control: el parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno (a uno de sus ministros o al gobierno en su totalidad) y puede negarle un voto de confianza u otorgarle un voto de censura con el cual aquél se ve obligado a dimitir. El gobierno, por su parte, tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado —quien generalmente accederá— que disuelva el parlamento, y en las nuevas elecciones el pueblo es el que finalmente decide.

6. Como puede apreciarse de lo expuesto con anterioridad, independientemente de las virtudes o defectos de ambos sistemas, en el régimen presidencial se establece una separación más o menos clara entre las atribuciones y funcionamiento de ambos órganos —Ejecutivo y Legislativo—, a diferencia del sistema parlamentario, donde existe mayor interrelación entre ambos y se hace más difícil la separación.

En una clara referencia al sistema parlamentario, Geoffrey Marshall opina que: “El progresivo resquebrajamiento del principio que establece la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo ha sido más evidente que la eliminación o disolución del principio que establece la separación judicial de las otras dos funciones.”²⁹

Jean Blondel, en su profundo estudio comparativo de diversos sistemas gubernamentales, afirma que:

Mientras que el sistema presidencial asegura la independencia del Gobierno (Poder Ejecutivo), debido a la autoridad autónoma dada por el pueblo..., los sistemas parlamentario y de gabinete sólo permiten una relativa independencia, ya que cierta autoridad permanece en las manos del gobierno (Poder Ejecutivo).³⁰

El propio Blondel muestra en una interesante gráfica la distribución, por países, de las formas de gobierno parlamentario y presidencial.

La conceptualización y el análisis de estas dos importantes formas de gobierno es posible gracias a la identificación y abstracción de elementos que se repiten en la realidad histórica, pero los sistemas que se localizan en los países tienen modalidades y características especiales que los tipifican individualmente.

²⁸ *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 1978, p. 14.

²⁹ *Op. cit.*, p. 114.

³⁰ *An Introduction to Comparative Government*, Widenfeld & Nicholson, Gran Bretaña, 1969, p. 314.

*Sistemas constitucionales en el mundo contemporáneo surgidos de sistemas de más de un partido*³¹

REGION	PARLAMENTARIO O GABINETE	PRESIDENCIAL	OTROS	TOTAL
ATLANTICO	18	1	1	20
EUROPA ORIENTAL Y NORTE DE ASIA	-	-	-	0
MEDIO ORIENTE	3	-	2	5
SUR Y SURESTE DE ASIA	6	1	-	7
AFRICA AL SUR DEL SAHARA	6	2	1	9
AMERICA LATINA	5	12	-	17
TOTAL	38	16	4	58

Así por ejemplo, el presidencialismo norteamericano presenta rasgos y caracteres propios diferentes del latinoamericano y del africano. Concretamente, el presidencialismo mexicano es distinto del norteamericano, porque ambos proceden de distintas circunstancias, se establecen y responden a condiciones sociales, políticas y económicas diferentes.

Aunque sea brevemente, a continuación destacaremos las principales diferencias que se aprecian entre los sistemas presidenciales norteamericano y latinoamericano, haciendo especial referencia al régimen mexicano, que influyen en características propias muy importantes que son por supuesto la administración pública.

Acertadamente señala Jorge Carpizo, al referirse al sistema presidencial de los Estados Unidos, que

el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él si no se le relaciona con los poderes Legislativo y Judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con otras piezas que lo configuran.

Agrega el propio autor que también deben tomarse en cuenta otros factores extrajurídicos como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política que caracterizan al vecino país del norte.³²

³¹ *Idem*, p. 319.

³² *Op. cit.*, p. 16.

En Norteamérica, cuna del presidencialismo, el presidente ha sido dotado de importantes funciones y poderes que lo convierten en una pieza clave del sistema político. Muchos debates se produjeron respecto a la conveniencia o no de un Ejecutivo fuerte. Hubo quienes se opusieron argumentando que ello resultaba incompatible con el espíritu republicano, y quienes, como Hamilton, apoyaron firmemente la idea del fortalecimiento de la institución presidencial.

Al definir un buen gobierno —afirmaba Hamilton—, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un Ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, *la unidad*; segundo, *la permanencia*; tercero, *el proveer adecuadamente a su sostenimiento*; cuarto, *poderes suficientes*. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, *la dependencia* que es debida respecto del pueblo; *la responsabilidad* necesaria.³³

Pero la preocupación de Hamilton no sólo era apoyar y justificar la existencia de un Ejecutivo fuerte, sino también buscar el equilibrio dentro del sistema político para evitar que se convirtiese en un poder absoluto, lo cual ha sucedido en otras regiones, como Latinoamérica, en donde la ausencia de un equilibrio entre los órganos gubernamentales debida al gran predominio del Ejecutivo, ha provocado que el presidente o jefe de gobierno se convierta en un poder estatal unitario y autoritario, según veremos más adelante.

Hamilton apoya, pues, la existencia de un Ejecutivo fuerte pero responsable y equilibrado, y al estudiar la naturaleza de los órganos Ejecutivo y Legislativo afirma lo siguiente:

Los políticos y hombres de Estado que han gozado de más reputación debido a la solidez de sus principios y a la exactitud de sus opiniones, se han pronunciado a favor de un Ejecutivo único y de

³³ *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 297 y 298.

una legislatura numerosa. Con mucha razón han estimado que la energía constituye la cualidad más necesaria del primero y han creído que existirá sobre todo cuando el poder se encuentra en unas solas manos; en tanto que, con igual fundamento, han considerado que la segunda es la que más se adapta a la deliberación y la prudencia y la que más probabilidades ofrece de granjearse la confianza del pueblo y de garantizar sus privilegios e intereses.³⁴

Bástenos un comentario final sobre el caso particular que se analiza. Efectivamente, en los Estados Unidos el presidente goza de importantes atribuciones, facultades y recursos que lo convierten en uno de los hombres más poderosos del mundo. Bien decía Finer que:

La agencia que propone acciones; la agencia que obtiene la aprobación para ellas; la agencia que procura que sean llevadas a cabo; la agencia, en resumen, que conduce, programa y ejecuta y que simboliza el país: esto es lo que el hombre común identifica como su gobierno. Y, en este sentido, el gobierno de los Estados Unidos es el presidente. Él es, constitucionalmente, la cabeza de todo el servicio civil. Él dirige las fuerzas armadas. Él designa y remueve embajadores, negocia acuerdos y firma tratados. Él propone la legislación al Congreso. Él le sugiere a éste qué tanto y en qué deben gastar las autoridades. Él simboliza la nación.³⁵

Pero lo interesante de este sistema es que paralelamente al fortalecimiento de la institución presidencial, existe una serie de “frenos y contrapesos” que garantizan que su poder no sea absoluto ni arbitrario. Es bien sabida la fuerza que tienen dentro del sistema político norteamericano el congreso (plenamente evidenciada en el reciente caso del presidente Nixon), la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los gobiernos de los Estados de la Unión que gozan de gran autonomía, oponible incluso a la institución presidencial federal. Estos elementos garantizan, consecuentemente, la institucionalidad del Ejecutivo fuerte mediante controles y sanciones efectivos frente a los casos de abuso de poder.

Precisamente este factor de equilibrio que opera eficientemente en el caso norteamericano es el gran ausente en la mayoría de los regímenes presidenciales latinoamericanos. Aquí aparece una vez más la inconveniencia de la aplicación extralógica de modelos políticos en realidades y circunstancias diversas. Es conveniente, pensamos, tomar en cuenta las experiencias que se dan en otros países, pero no lo es aplicarlas indiscriminadamente.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Comparative Government*, Penguin Books, Gran Bretaña, 1974, p. 243.

André Hauriou afirma que:

En el momento de acceder a la independencia, las antiguas colonias españolas o portuguesas del Nuevo Mundo se inspiraron en la Constitución americana de 1787. Pero las tradiciones autoritarias de la península ibérica, reforzadas por un clero conservador y un mal desarrollo de la economía, favorecieron, al través de golpes de Estado, un desequilibrio de las instituciones, que desemboca en un considerable reforzamiento del Ejecutivo y en la correlativa pérdida por parte del Parlamento.³⁶

El medio social, político, económico y cultural en América Latina hubiera requerido de modelos políticos propios; esta es la razón por la que el sistema presidencial, imitado del modelo norteamericano, no ha producido los beneficios esperados. Como es sabido, en los países latinoamericanos el presidente o jefe de gobierno llega a concentrar en su persona un poder casi absoluto al ejercer un dominio sobre los órganos Legislativo y Judicial, al grado de no poderse apreciar prácticamente al margen de la declaración constitucional, una verdadera separación entre órganos y funciones gubernamentales. A lo sumo, las limitaciones que encuentra el presidente son las impuestas por las fuerzas reales del poder y, en algunos casos, la temporalidad del cargo.

Afirma Biscaretti di Ruffia que:

En casi todos los casos, parecen ser dos las características político-jurídicas esenciales del llamado "presidencialismo" de América Latina: un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército.³⁷

Resumiendo, podemos afirmar que el presidencialismo latinoamericano se caracteriza por la presencia de un Ejecutivo dominante sobre los demás órganos gubernamentales; Ejecutivo que llega a ser autoritario y dictatorial en algunos casos, al concentrar en la persona del presidente prácticamente todas las funciones: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Es por ello que:

El problema del sistema presidencial en América Latina —señala Carpizo— implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la liber-

³⁶ *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971, p. 840.

³⁷ *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 103.

tad y el orden, la libertad y la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes.³⁸

Para concluir el estudio de este apartado, quisiéramos señalar, finalmente, que un fenómeno bastante común en el mundo de nuestros días es la existencia de ejecutivos fuertes, independientemente de ideologías y formas concretas de gobierno. Con toda razón señala Carpizo que la

característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas. Esta afirmación resulta cierta igual en los sistemas presidenciales que en los cuasipresidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida tanto para Brejnev como para Carter, para Castro como para Geisel, para Beguin como para Sadat.³⁹

Con base en estos elementos haremos posteriormente⁴⁰ el estudio del sistema presidencial mexicano.

VII. UBICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DENTRO DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DEL ESTADO

Para poder determinar con precisión la ubicación de la administración pública fue necesario hacer previamente el estudio de ciertas cuestiones fundamentales concernientes al Estado, al gobierno y a sus órganos, así como establecer una referencia conceptual que nos permitiera, por lo menos, independientemente de su validez, saber a qué nociones estamos haciendo referencia.

Asimismo, hemos destacado, y ese era un objetivo particular muy importante de esta tesis, el papel condicionador del derecho respecto de la organización estatal, y más concretamente de la gubernamental.

La administración pública debe ser concebida *prima facie*, como parte integrante del órgano ejecutivo del gobierno del Estado y no como un ente aislado, según pretenden ciertos autores influidos por la teoría de la organización administrativa. No es posible concebir la administración pú-

³⁸ *Op. cit.*, p. 18.

³⁹ *Idem*, p. 19.

⁴⁰ *Infra*, cap. V.

blica fuera de su encuadramiento jurídico-estatal. Este importante órgano gubernamental forma parte del Ejecutivo, mas no lo integra totalmente ni ejerce, por tanto, todas las funciones que a él corresponden, lo cual será analizado cuando se haga el estudio específico de la organización y funcionamiento de la administración pública.⁴¹ Bástenos por el momento haber destacado su ubicación dentro de la estructura gubernamental del Estado, así como la naturaleza de la función que ejerce.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aristóteles: *Ética nicomaquea política*, versión castellana de Antonio Gómez Robledo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 70, sexta edición, México, 1976.
- Ball, Alan R.: *Modern Politics and Government*, Macmillan, Gran Bretaña, 1973.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo: *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Blondel, Jean: *An Introduction to Comparative Government*, Weidenfeld & Nicholson, Gran Bretaña, 1969.
- Bluntschli, M.: *Théorie Générale de l'Etat*, traducida al francés por M. Armand de Riedmatten, Editorial Economistes & Publicistes Contemporains, París, 1877.
- Burgoa, Ignacio: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Carpizo, Jorge: *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 1978.
- Casillas H., Roberto: *Origen de nuestras instituciones políticas*, Editorial Panamericana, México, 1973.
- Ciria, Alberto: *Montesquieu*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1967.
- Cossio, Carlos: *El concepto puro de revolución*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1936.
- De la Bigne de Villeneuve, Marcel: *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*, Recueil Sirey, París, 1934.
- Finer, Samuel E.: *Comparative Government*, Penguin Books, Gran Bretaña, 1974.
- Friedmann, W.: *El derecho en una sociedad en transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Gettell, Raymond G.: *Historia de las ideas políticas*, traducción del inglés por Teodoro González García, Editora Nacional, segunda edición, México, 1976.
- González Uribe, Héctor: *Teoría política*, Editorial Porrúa, México, 1972.
- Groppali, Alessandro: *Doctrina general del Estado*, traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1944.
- Hamilton, Madison y Jay: *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Hauriou, André: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971.
- Hauriou, Maurice: *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, París, 1923.
- Herrfahrdt, Heinrich: *Revolución y ciencia del derecho*, traducción de Antonio Polo, Editorial "Revista de Derecho Privado", Madrid, España, 1932.

⁴¹ *Infra*, capítulos IV y ss.

- Heller, Hermann: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, quinta edición, México, 1963.
- Jellinek, Georg: *Teoría general del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973.
- Kelsen, Hans: *Teoría general del Estado*, traducida del alemán por Luis Legaz y Lacambra, Editora Nacional, México, 1972.
- : *Teoría pura del derecho*, traducción de Moisés Nieve, Editorial Universitaria de Buenos Aires, décima edición, Argentina, 1971.
- Loewenstein, Karl: *Teoría de la constitución*, traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego, Editorial Ariel, segunda edición, Barcelona, España, 1976.
- López Portillo y Pacheco, José: *Génesis y teoría general del Estado moderno*, Editorial Textos Universitarios, segunda edición, México, 1976.
- : *Valoración de lo estatal*, tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM, México, 1946.
- Marshall, Geoffrey: *Constitutional Theory*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1971.
- Montesquieu: *Del espíritu de las leyes*, versión castellana de Nicolás Estévez, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 191, México, 1971.
- Nava Negrete, Alfonso: *Derecho procesal administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1959.
- Noriega, Alfonso: *Lecciones de amparo*, Editorial Porrúa, México, 1975.
- Platón: *Las leyes*, versión castellana de Francisco Larroyo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 139, segunda edición, México, 1975.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid, España, 1970.
- Schmill Ordóñez, Ulises: *El sistema de la constitución mexicana*, Textos Universitarios, México, 1971.
- Schmitt, Carl: *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, México, 1970.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964.
- Touchard, Jean, et. al.: *Historia de las ideas políticas*, traducción de J. Pradera, Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 1975.