



I N S T I T U T O  
**IBEROAMERICANO**  
DE DERECHO ELECTORAL



## **Maestría en Derecho Electoral**

Dr. Enrique Flores Ortiz

Sábado 05 de septiembre de 2020

# CONCEPTO DE ESTADO Y SUS FUNCIONES

Desde la orientación jurídica y el ámbito de la ciencia política

- Norberto Bobbio
  - Carré de Malberg R.
  - George Jellinek
  - Eduardo García Maynez
  - Hans Kelsen
  - Maurice Duverger
  - Max Weber
  - Guillermo O'Donnell
  - David
  - Jon Elster
- 

El Estado moderno es, por naturaleza un Estado representativo.  
Desde Hobbes hasta nuestros días el poder del Estado  
se ha legitimado, de una u otra forma, mediante la representación  
(Miguel Caminal)

# CONCEPTO DE ESTADO Y SUS FUNCIONES

## ESTADO

Persona artificial, construida con base en pactos formados entre los individuos y cuya finalidad consistía en asegurar la paz y defensa común.

Hobbes. **El Leviatán.**

Estado conjunto de familias y posesiones comunes que estaban gobernados por el poder y la razón.  
Jean Bodino **Los seis libros de la República**

# DOCTRINA CLÁSICA

El Estado está llamado a cumplir tres funciones

Montesquieu  
Separación de poderes  
*Del espíritu de las leyes*

Legislativa,  
Producción de normas generales y abstractas

Jurisdiccional  
Encargada a un cuerpo de jueces dedicados a verificar el cumplimiento de dichas normas y en resolver las controversias cuando se violente el cuerpo normativo

Ejecutiva  
Aplicación de las normas en el ámbito material y administrativo.

# NORBERTO BOBBIO

Cuatro momentos en la historia del Estado representativo en los que sus principios se expandieron.

Inglaterra, investido primero en la modalidad de monarquía constitucional y posteriormente parlamentaria

Continuó por los demás países europeos una vez concluida la Revolución francesa

Se concretizó en los Estados Unidos de Norte América al establecerse la forma de república presidencialista en el año de 1787.

A partir de ahí inició la cuarta etapa del Estado representativo vigente hasta estos tiempos

Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**. FCE, Serie Breviarios. México, 1ª ed. 1989, 4ª reimp. 1996, pp. 161-162.

# TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

## Finalidad del Estado

Velar por la seguridad de la Nación ante las naciones extranjeras; cuenta con una misión que se desglosa en dos vertientes: por un lado, cuidar que las relaciones que mantienen sus individuos se orienten por el orden y el derecho; y por otro, asumir una función cultural.

Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado**. FCE, 2ª reimp. 2001, pp. 250-251.

**Georges Jellinek** sustenta que el Estado tiene su aparición como consecuencia de una evolución cultural de los pueblos. Concibe que como resultado de esta formación histórica, el Estado está fundado en el derecho materializado en un ordenamiento denominado Constitución. Pero este ordenamiento tiene su fuente última en la existencia de una conciencia social legitimada.

Jellinek, Georges. **Teoría General del Estado**. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954

## TESIS

El estado tiene un poder político emanado de la voluntad general y con fines constitucionalmente determinados los cuales, radican en favorecer los intereses individuales y colectivos.

La finalidad del Estado radica en el respeto de la voluntad general, voluntad que el estado está obligado a cumplir sustentado en el propio derecho.

# Estado

Eduardo García  
Máñez

Característica primordial  
Del Estado

“Organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio” .

El poder se aplica de manera obligatoria, por eso se dice que es de tipo coactivo. Cuando los individuos se encuentran sujetos a un orden establecido y como tales están obligados a atender los preceptos bajo los cuales se regula su conducta.

Estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho. La existencia del poder encuéntrase condicionada por la de un órgano independiente, encargado de ejercer tal poder.

García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 98.

¿En qué medida y cómo tiene lugar el ejercicio de ese poder?

JellineK  
En base al derecho  
previamente  
establecido y legitimado

Máñez

Cuando se cuenta con capacidad de organización y autonomía “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas.



## Kelsen

El Estado constituye un orden jurídico, coactivo, normativo de la conducta humana.

Coactivo en el sentido de que parte del hecho psíquico en el cual se funda “la eficacia de ciertas representaciones de normas, como reglas motivadoras que determinan la conducta efectiva de los hombres” que adquiere su validez a través de un acto jurídico calificado con arreglo a las normas de acto estatal con lo cual todos los hombres –en igualdad de circunstancias- se encuentran sujetos al ordenamiento estatal.

Kelsen, Hans. **Teoría General del Estado**. Ed. Coyoacán, México, 2004, p. 123.

Desde esta perspectiva La esfera del Estado como orden coactivo tiene límites de validez espacial, personal, temporal y material.

Es decir, toda norma tiene un límite en un espacio territorial determinado, asignado a un conjunto de individuos o pueblo, pero a su vez, dicha norma se encuentra delimitada en el tiempo -cuyo efecto inicia desde que una norma jurídica entra en vigor y culmina una vez que otra norma contraria la suprime o abroga.

Es en la norma de carácter superior (Constitución) donde debe establecerse la forma en la que ha de efectuarse el proceso de modificación en las normas jurídicas de índole general (leyes, tratados internacionales y reglamentos) e individual (sentencias y actos administrativos) por los órganos creadores del Derecho.

Límite material

Se concretiza en la medida que existen materias que pueden quedar sujetas al orden normativo y materias en las que éste debe prescindir como lo es la libertad de la persona o de la voluntad.

# SOBERANÍA

Es aquella capacidad de poder autónomo que tiene un pueblo estructuralmente institucionalizado y políticamente legitimado.

Adquiere significación en las esferas del conocimiento jurídico y político puesto que marca una línea de división entre los fines que cada una persigue.

## **Maynez**

Atributo fundamental de los Estados el cual no puede estar sujeto a límites ni divisiones.

Desde esta concepción, los órganos estatales forman parte integral del poder soberano siempre y cuando esté delimitado el ámbito de sus competencias.

## **Kelsen**

Un Estado es soberano cuando el conocimiento de las normas jurídicas demuestra que el orden personificado en el Estado es un orden supremo, cuya validez no es susceptible de ulterior fundamentación; cuando por tanto, es supuesto como orden jurídico total, no parcial.

Desde esta postura la soberanía se plantea como una cualidad del orden jurídico, es desde éste donde adquiere su validez puesto que no puede radicarse sino en la normatividad. Con esto, se deja de lado la voluntad colectiva que se manifiesta a través de los órganos estatales.

# EL ESTADO DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

## Duverger,

Designa a éste dos sentidos distintos, ligados entre sí, y que dan lugar a una nueva modalidad: el **Estado-nación**. Por una parte distingue al Estado como organismo gubernamental o Estado-gobierno; y por otra, el Estado como agente que dirige o conduce los destinos de una nación soberana.

## Estado-nación

Agrupación humana, comunidad que se distingue de otras comunidades por criterios como los fuertes lazos de solidaridad, cuya dimensión se eleva en virtud del sistema de valores que reproduce, y una organización política fielmente establecida.

Comunidad en la que existe una división del trabajo entre gobernantes concebidos en tres categorías: legisladores, administradores y jueces.

En un Estado, compuesto de organizaciones diferentes -asociaciones, partidos políticos, sindicatos profesionales, sólidamente estructurados y la presencia de grupos sociales débilmente organizados-, las disputas surgidas en la defensa de una variedad de intereses, particulares y de grupos, cobra fuerza la existencia de un sistema de sanciones de carácter policíaco, judicial y penitenciario el cual, según Duverger, “permite a los gobernantes hacerse obedecer por los miembros de la comunidad”. Al mismo tiempo que estos disponen “de fuerza material para hacer ejecutar sus decisiones”.

## Weber

Concibió al Estado a partir de cuatro elementos: *población, territorio, coacción física y legitimidad*.

Este último fue esencial en la concepción weberinana del Estado.

“Aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio...reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”.

En la óptica de Weber el Estado se ostenta como la fuente única del derecho de coacción, en este plano, debe entenderse como “una relación de dominio” en la cual, es condición necesaria el que los hombres dominados acepten someterse a la autoridad de los que asumen el dominio. Esto es lo que determina el concepto de legitimidad.

Weber, Max. Economía y sociedad. FCE, México, 2ª ed, 1964, 9ª reimp. 1992, pp. 1056

## Guillermo O'Donnell

Desde un ángulo teórico weberiano

Estado es el “conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio.

Tres modalidades o “dimensiones” en las que tendencialmente puede operar cada Estado y que, en la interpretación de O'Donnell, hasta la época actual ninguno lo ha logrado.

- Eficacia
- Efectividad
- Credibilidad social

Estados de la región se observan deficientes en estas dimensiones



En primer lugar, el Estado opera como un “conjunto de entes burocráticos”, aparatos que se desenvuelven mediante un esquema de tareas y responsabilidades legalmente asignadas, es la expresión del Estado “a través de la gramática del Derecho”, cuyo fin consiste en conservar el interés general y que debe ser sometido y valorado desde una **“dimensión de eficacia”**.

La segunda dimensión del Estado es la que se manifiesta mediante un sistema legal que interviene en las relaciones sociales y asume un papel preponderante. Esta debe ser valorada desde una “dimensión de efectividad”. La unión de ambas, tiene como finalidad el mantenimiento y beneficio del orden público, sustentado en el “poder coercitivo del estado” y en el discurso de los funcionarios estatales, quienes se asumen como los responsables o portadores de la conservación de la unidad entendida como nación.

Esta última interpretación conduce, según O'Donnell, a la tercera dimensión en la cual, el estado se ostenta como el “foco de identidad colectiva” y se expresa a través de los principales actores institucionales, funcionarios públicos de primer orden. Pero esta debe recoger el apoyo mayoritario de la población razón por la cual, O'Donnell considera que debe ser sometida a una dimensión de credibilidad social. En su opinión, en los tiempos actuales, las tres dimensiones lucen un panorama deficiente en la mayoría de los Estados latinoamericanos.

## David Held

Además de la territorialidad y el control de los medios de violencia representados en los cuerpos militares y policiales, incorpora elementos tales como:

- Estructura impersonal de poder (con suprema jurisdicción territorial) y
- Legitimidad (ciudadano activo).

A partir de ahí desarrolla un concepto más amplio al considerar que “Los Estados modernos se desarrollaron como Estado-nación: aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos” .

En esta concepción se integran dos ideas, por una parte, la que alude a un **poder jurisdiccional territorial coercitivo**, y por la otra, a un poder democrático en el que el papel del individuo se transforma a un ámbito de **participación activa**. En esta coyuntura son los gobernados los que legitiman la actuación de los gobernantes.

En opinión de Held, fue ésta la pauta que originó el concepto Estado-nación democrático liberal.

# Estado constitucional

El Estado moderno ha adoptado estas innovaciones conceptuales manifiestas a través de distintas modalidades, según la historia política y social de los pueblos. Así aparecen los Estados regidos en sus relaciones por un sistema denominado **constitucional** o **constitucionalismo**, que luego se tradujo en **Estado liberal** y que con el paso del tiempo adquirió solidez debido a la difusión de los principios que ostenta la democracia liberal o representativa. No obstante, algunos Estados a lo largo del siglo XX asumieron regirse bajo otra modalidad diferente de gobierno, lo que Held llama la **comunidad política de partido**

## **unipartidista.** **Estado constitucional**

Tiene como referente la existencia de una Constitución política fundada en el principio de legalidad, como elemento sustancial, por lo tanto, establece límites al ejercicio legislativo y gubernamental. Es decir, son límites de índole procedimental que se aplican al juego de las mayorías en el espacio parlamentario.

Elster, Jon y Rune Slagstad. **Constitucionalismo y democracia**. FCE, México, 1999, pp. 34 y 35.

## **Principio de legalidad**

Concede a los individuos la certeza de que sus gobernantes actuarán respetando siempre las normas preconstituidas por los órganos estatales, con lo cual, se pretende garantizar la igualdad en la aplicación del derecho.

## **Elster**

Este principio se finca en la *no retroactividad de la ley*; y estos límites adoptan distintas formas, ya sea de procedimiento o sustantivas, pero en ocasiones tienden a obstaculizar, detener o prolongar los procesos en el cambio parlamentario.



# ESTADO LIBERAL

Tuvo como fundamento la lucha por la separación de la esfera política estatal, de la privada, en donde la vida, la libertad y la propiedad constituyeron la bandera bajo la cual se emancipó la libertad de la sociedad civil ante el poder estatal.

## David Held

Con la evolución del tiempo

- Constitucionalismo
- Propiedad privada
- Economía de mercado competitiva y
- Modelo de familia patriarcal.

Se convirtieron

*Estructuras del Estado  
liberal*

El individuo y la sociedad civil no adquirieron un papel preponderante sino que este adquirió significación gradualmente, en la medida que se fueron librando luchas entre las clases medias y la burguesía, toda vez que el desarrollo de este sistema político tuvo lugar en el interior de los sistemas monárquicos y aristocráticos. Fue esta dinámica la que trajo como consecuencia la conquista del *sufragio universal* y con la cual se da paso al **estado democrático liberal**.

# EL ESTADO EN LA DEMOCRACIA LIBERAL REPRESENTATIVA

El Estado se caracteriza por delegar a un conjunto de representantes la función de gobernar al amparo de la ley.

La democracia liberal se caracteriza por la instrumentación de reglas e instituciones que hacen posible el funcionamiento del estado moderno, a saber:

- El control constitucional de la política gubernamental de los funcionarios públicos,
- La instrumentación de mecanismos constitucionales de elección y destitución de funcionarios;

Derechos fundamentales como,

- Votar en elecciones periódicas, libres y transparentes,
- Libre expresión de ideas,
- Acceso a la información a través de aparatos autónomos, y
- Libertad de asociación

# PRIORIDAD DE LOS ESTADOS ACTUALES

Es pues, la existencia de estas modalidades las que convergen en los Estados actuales. Esta convergencia, sin embargo, ha trascendido mediante una serie de tensiones entre el constitucionalismo y la democracia. Es lo que Elster denomina una “proyección bidimensional” de un problema, propiamente “tridimensional”, ya que lo que está de por medio y que marca la prioridad de los gobernados en los Estados es que la **toma de decisiones gubernamental sea eficaz**, en donde la *participación popular* y las *restricciones constitucionales* ocupen cabalmente su lugar.

# FUNCIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO

Se dice, entonces, que un Estado está gobernado por una Constitución siempre y cuando ésta cumpla dos funciones: la **protección de los derechos individuales** y **configurarse como un obstáculo procedimental a ciertos cambios políticos exteriorizados por el interés mayoritario**. Esta cualidad de la Constitución es tal cuando está dotada de tres elementos:

- 1) **Reglas que hagan del proceso de cambio una ruta realmente complicada**. Este es el esquema de diseño que muestran las constituciones rígidas, en las que un cambio a un precepto constitucional requiere, entre otras cosas, la participación de múltiples actores políticos legitimados (Cámaras o Congresos y Poder Ejecutivo) y un espacio de tiempo previamente establecido.
- 2) La **delegación de tareas gubernamentales a instituciones independientes y** yo diría, **autónomas**, que suelen constituirse en materias económica, electoral y de acceso a la información pública gubernamental.
- 3) **Facultades jurisdiccionales para declarar anticonstitucionales ciertos cambios**. Para tal efecto se requieren dos elementos el juicio y la interpretación delegados ambos a un ente judicial.

# CONSTITUCIONALISMO VS *PODER DE LAS MAYORÍAS*

En opinión de Elster, el problema que encarna el constitucionalismo radica en el dilema del poder que ostentan las mayorías, pues las decisiones que ésta tome en el presente tienden a afectar a las generaciones futuras. Surge entonces, en este terreno, el debate en torno a las funciones que cada uno de los órganos estatales está llamado a cumplir. En otras palabras, cobra fuerza el sistema de la división del poder en donde la discusión gira en torno al papel que los órganos estatales están llamados a desempeñar.