

00761

20

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
U.N.A.M.
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO

LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES Y LA CULTURA
FÍSICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TUTOR ACADEMICO
DR. JAVIER TAPIA RAMIREZ

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA
LIC. FRANCISCO SERGIO RAMIREZ JIMENEZ
2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

RESUMEN DE TESIS EN INGLES

The Tesis " THE TEORY OF THE DIVISION OF POWER AND THE PHISYCAL CULTURE IN THE UNITED STATES MEXICANS " let, loock the jurydics mecanics that exist betheen the Phisycal Culture and Teory of de División Power in the Law State in the United States of México.

The principals propouses of the tesis is:

- a) In the Ejecutive Power, conformate of Secretary of State relative to the Phisycal Culture.
- b) In the Legislative Power, conformate in the Representants Comisión and in the Senators Comisión to Especiality Comisión about Phisycal Culture.
- c) In the Judicial Power, conformate an Administrative Jusdge with competence in National System of Sport.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RESUMEN DE TESIS EN ESPAÑOL

La Tesis denominada “LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA CULTURA FÍSICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, descubre los mecanismos jurídicos que existen y relacionan a la Cultura Física, con la Teoría de la División de Poderes, a la luz del Estado de Derecho, en los Estados Unidos Mexicanos.

Las propuestas principales de la tesis son :

- a) En el Poder Ejecutivo, conformar una Secretaria de Estado relativa a la Cultura Física.
- b) En el Poder Legislativo, crear en la Cámara de Diputados una Comisión Ordinaria y en la Cámara de Senadores una Comisión Permanente en Cultura Física.
- c) En el Poder Judicial, crear un Juzgado Administrativo de Distrito en materia de Sistema Nacional del Deporte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

En el curso de la presente investigación y a través del contenido informativo, sustentado en cinco capítulos descubriremos los mecanismos jurídicos que existen y relacionan a la Cultura Física, con la Teoría de la División de Poderes, a la luz del Estado de Derecho en los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera en el Capítulo Primero denominado: "La Cultura Física en la Sociedad Mexicana", observamos el fenómeno Cultura Física, el cual estudiamos haciendo uso del método de investigación deductivo construyendo un marco conceptual sobre esta actividad humana, en donde sobresalen sus elementos constitutivos como lo son el juego, la recreación, el deporte y la educación física que de manera conjunta, integran el contenido de la Cultura Física, a la que transforman en un agente promotor del desarrollo social integral, promoviendo la construcción de una escala de valores, hábitos y costumbres positivos y socialmente valiosos tuteladas por la legislación vigente.

A su vez, en el Capítulo Segundo denominado: "La Teoría de la División de Poderes", haciendo uso de los métodos de investigación deductivo y analítico, se realiza un estudio sobre esta teoría, espíritu del Constitucionalismo actual y pilar fundamental del establecimiento del Estado Democrático, enarbolando esencialmente la libertad del hombre y la unidad del estado, a través de mecanismos para la distribución de funciones que propicien el equilibrio estructural, en base a un sistema de frenos y contrapesos en el ejercicio del poder público en donde los derechos humanos fundamentales y la acción democrática permitan el desarrollo de la sociedad y la institución estatal, en una perspectiva de paz social, progreso cultural y avance político

En virtud de lo anterior, en el Capítulo Tercero denominado: "El Poder Legislativo y la Cultura Física", realizado mediante el uso de los métodos de investigación denominados deductivo y exegetico, se lleva a cabo el análisis del Congreso de la Unión, tomando como objetivo de estudio su estructura, las funciones legislativas, de control y jurisdiccionales que efectúa, considerándose punto fundamental la organización administrativa en el sentido de Grupos Parlamentarios y Comisiones Legislativas las cuales, se vinculan directamente con la Cultura Física, dando paso a la creación de acciones legislativas de diversa índole: Creación de órganos legislativos especializados, organización de foros de consulta popular, propuestas de iniciativas de ley, hasta llegar a una reforma constitucional lo cual nos permite hoy en día una legislación, aunque insuficiente e inadecuada, adjetiva a la materia de Cultura Física.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así mismo en el Capítulo Cuarto, denominado: "El Poder Ejecutivo y la Cultura Física", se implementaron los métodos de investigación deductivo y exegetico, que nos permitieron culminar el análisis de las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales que lleva a cabo, así como estudiar sus principales características: la unipersonalidad del ejecutivo, el mandato otorgado a su favor y la no reelección que en el Sistema Político han transformado al titular del Poder Ejecutivo Federal, en la figura principal del Estado Mexicano

En este orden de ideas encontramos en el ámbito del Poder Ejecutivo, y a la Administración Pública Federal, la cual con la intención de contribuir al desarrollo social integral de nuestra población, se relaciona con la Cultura Física creando programas de gobierno (como el Sistema Nacional del Deporte o el Programa Nacional de Educación Física 2001-2006), organismos gubernamentales (la Comisión Nacional del Deporte, Dirección General de Adecuación Física o Instituto Mexicano del Seguro Social) y concediendo presupuesto del erario público federal (aproximadamente 700 millones de pesos anuales) con el propósito de que el nivel de vida del ciudadano mexicano se eleve y alcance niveles óptimos.

Por último, el Capítulo Quinto denominado: "El Poder Judicial y la Cultura Física", a través de los métodos de investigación deductivo y exegetico se desarrolla el análisis de las principales características de éste poder, tales como: independencia, exclusividad y autogobierno que lo favorecen en la realización de fines jurisdiccionales, administrativos y financieros.

Por lo que respecta a su relación con la Cultura Física, esta se materializa por medio de la jurisdicción especializada y de manera concreta se vincula con el Deporte en su manifestación del Deporte Profesional, constituyéndose una Junta Local Bis especializada en relaciones laborales de el Deporte Profesional, en materia de Educación Física, existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que regula las relaciones laborales entre la Secretaría de Educación Pública y los docentes en Educación Física. En el ámbito administrativo del Sistema Nacional del Deporte, ha sido conformada la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte que conoce del Recurso Administrativo de Inconformidad en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades deportivas.

Como es posible observar La Teoría de la División de Poderes y la Cultura Física, poseen un universo de normas, acciones, recursos y autoridades comunes, dignas de ser estudiadas y analizadas con una visión eminentemente jurídica que favorezcan la evolución y consolidación de una nueva área de la ciencia jurídica, EL DERECHO Y LA CULTURA FÍSICA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“ LA TEORIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA CULTURA FISICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”

CAPITULO I

LA CULTURA FISICA EN LA SOCIEDAD MEXICANA

1.1	Nociones preliminares sobre la Cultura Física.....	1
1.2	Elementos constitutivos de la Cultura Física.....	5
1.2.1	El juego y sus factores de desarrollo social.....	5
1.2.2	La Recreación como una forma de evolución social.....	9
1.2.3	El valor político-social del Deporte.....	12
1.2.4	La Educación Física, un proceso de enseñanza-aprendizaje de la Cultura Física.....	19
1.3	La Cultura Física, un agente promotor del desarrollo social integral.....	27
1.4	Marco Jurídico de la Cultura Física en México.....	33
1.4.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	33
1.4.2	Declaración de los Derechos del Hombre.....	46
1.4.3	Declaración de los Derechos del Niño.....	47
1.4.4	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	47

CAPITULO II

LA TEORIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

2.1	Nociones generales de la División de Poderes.....	52
2.2	Reseña histórica sobre la Teoría de la División de Poderes.....	58
2.3	La critica a la Teoría de la División de Poderes.....	65

2.4	Definición de la División de Poderes.....	70
2.4.1	Definición Doctrinaria.....	71
2.4.2	Definición Legal.....	74
2.4.3	Definición Personal.....	75
2.5	Principales características de la Teoría de la División de Poderes.....	76
2.5.1	La Libertad del Hombre.....	76
2.5.2	La Unidad del Estado.....	80
2.5.3	Distribución de funciones públicas.....	82
2.5.4	El sistema de frenos y contrapesos del poder público.....	86
2.5.5	El equilibrio estructural del Estado.....	89
2.6	Desarrollo Histórico de la División de Poderes en los Estados Unidos Mexicanos.....	91
2.7	La División de Poderes y los Estados Unidos Mexicanos actualmente.....	98

CAPITULO III

EL PODER LEGISLATIVO Y LA CULTURA FÍSICA

3.1	Nociones preliminares sobre el Poder Legislativo.....	103
3.2	Definición de Poder Legislativo.....	107
3.2.1	Definición Doctrinaria.....	107
3.2.2	Definición legal.....	111
3.2.3	Definición Personal.....	111
3.3	Bicameralismo.....	112
3.3.1	Nociones preliminares.....	112

3.4	Estructura del Congreso de la Unión.....	115
3.4.1	Introducción.....	115
3.4.2	Cámara de Diputados.....	116
3.4.3	Cámara de Senadores.....	119
3.5	Funciones que desarrolla el Congreso de la Unión.....	122
3.5.1	Introducción.....	122
3.5.2	Función Legislativa.....	123
3.5.3	Función de Control.....	125
3.5.4	Función Jurisdiccional.....	127
3.6	Organización Administrativa del Congreso Federal.....	128
3.6.1	Introducción.....	128
3.6.2	La Comisión Permanente.....	129
3.6.3	Gran Comisión del Senado.....	132
3.6.4	Comisión de Régimen Interno de la Cámara de Diputados.....	133
3.6.5	Mesas Directivas.....	135
3.6.6	Comisiones Legislativas.....	137
3.6.7	Grupos Parlamentarios.....	142
3.7	Relación Actual entre el Poder Legislativo y la Cultura Física.....	144
3.7.1	Introducción.....	144
3.7.2	Acciones Legislativas del Congreso de la Unión en materia de Cultura Física.....	145
3.7.2.1	Ley de Estímulo y Fomento del Deporte del 22 de Diciembre de 1990.....	145
3.7.2.2	Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte del 13 de Enero de 1992.....	148
3.7.2.3	Reformas a la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte del 28 de Julio de 1994.....	149
3.7.2.4	Reforma Constitucional al artículo 73 fracción XXIX-J del 29	

de Abril de 1998.....	151
3.7.2 5 Ley General del Deporte del 8 de Junio de 2000.....	154
3.7.3 Comisión del Deporte en la Cámara de Diputados.....	155
3.7.4 Comisión del Deporte en la Cámara de Senadores.....	157
3.8 Propuesta de Conformación Estructural para el Poder Legislativo Federal en materia de Cultura Física.....	157
3.8.1 Introducción.....	157
3.8.2 Cámara de Diputados.....	157
3.8.3 Cámara de Senadores.....	159

CAPITULO IV

EL PODER EJECUTIVO Y LA CULTURA FISICA.

4.1 Nociones Generales sobre el Poder Ejecutivo.....	161
4.1.1 El Poder Ejecutivo en los Estados Unidos de América.....	163
4.1.2 El Poder Ejecutivo en los Estados Unidos Mexicanos.....	164
4.2 Definición de Poder Ejecutivo.....	170
4.2.1 Definición Dogmática.....	170
4.2.2 Definición Legal.....	173
4.2.3 Definición Personal.....	173
4.3 Características del Poder Ejecutivo.....	174
4.3.1 Unipersonalidad del Ejecutivo.....	174
4.3.2 Elección directa del Titular del Ejecutivo Federal.....	177
4.3.3 Mandato Fijo Otorgado al Titular del Ejecutivo Federal.....	178
4.3.4 La No Reelección del Titular del Ejecutivo.....	180
4.4 Funciones del Poder Ejecutivo.....	182
4.4.1 Función Administrativa.....	182

4.4.2	Función Legislativa.....	184
4.4.3	Función Financiera.....	186
4.4.4	Función Jurisdiccional.....	187
4.4.5	Función Metaconstitucional.....	188
4.5	La Administración Pública Federal.....	189
4.5.1	La Administración Pública Centralizada.....	190
4.5.2	La Administración Pública Desconcentrada.....	193
4.5.3	La Administración Pública Descentralizada.....	196
4.6	Mecanismos de Interacción Jurídica establecidos entre el Ejecutivo Federal y la Cultura Física.....	200
4.6.1	Fundamentos Constitucionales del Ejecutivo Federal en materia de Cultura Física.....	200
4.6.2	Fundamentos Jurídicos de la Administración Pública Centralizada en materia de Cultura Física.....	203
4.6.2.1	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	203
4.6.2.2	Ley General del Deporte.....	212
4.6.3	Fundamentos Jurídicos de la Administración Pública Desconcentrada en materia de Cultura Física.....	213
4.6.3.1	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	214
4.6.3.2	Ley General del Deporte.....	214
4.6.3.3	Decreto que crea a la Comisión Nacional del Deporte.....	214
4.6.3.4	Análisis dogmático del Decreto de Creación de la Comisión Nacional del Deporte.....	218
4.6.4	Fundamentos Jurídicos de la Administración Pública Descentralizada en materia de Cultura Física.....	219
4.6.4.1	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	219
4.6.4.2	Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	220
4.6.4.3	Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	222
4.6.4.4	Análisis Dogmático del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	225

4.7	Propuesta de Conformación Estructural Administrativa para la Cultura Física	226
4.7.1	Secretaría de Cultura Física	227
4.7.1.1	Fundamentos Legales	228
4.7.1.2	Proceso Legislativo	228
4.7.1.3	Proceso Administrativo	229
4.7.1.4	Decreto de Creación	229
4.7.2	Estructura Orgánica de la Secretaría de Cultura Física	233
4.7.2.1	Secretaría de Cultura Física	234
4.7.2.2	Oficial Mayor	235
4.7.2.3	Subsecretaría de Educación Física	237
4.7.2.4	Subsecretaría de Recreación	239
4.7.2.5	Subsecretaría del Deporte	240
4.7.2.6	Subsecretaría de Planeación e Investigación	242
4.7.2.7	Subsecretaría de Administración, Legislación y Coordinación Institucional	244

CAPITULO V

EL PODER JUDICIAL Y LA CULTURA FÍSICA

5.1	Nociones Generales sobre Poder Judicial	246
5.2	Evolución Institucional del Poder Judicial	249
5.2.1	Contexto Internacional	249
5.2.2	Contexto Nacional	253
5.3	Definición del Poder Judicial	260
5.3.1	Definición Dogmática	260
5.3.2	Definición Legal	262
5.3.3	Definición Personal	262

5.4	Características del Poder Judicial.....	263
5.4.1	Independencia.....	263
5.4.2	Unidad.....	265
5.4.3	Exclusividad.....	266
5.4.4	Autogobierno.....	267
5.4.5	Responsabilidad.....	269
5.4.6	Estatuto.....	269
5.5	Funciones que desarrolla el Poder Judicial en los Estados Unidos Mexicanos.....	270
5.5.1	Función Jurisdiccional.....	270
5.5.2	Función de Control Constitucional Indirecto.....	272
5.5.3	Función de Control Constitucional Directo.....	272
5.5.4	Función Administrativa.....	273
5.5.5	Función Financiera.....	274
5.6	Estructura del Poder Judicial.....	275
5.6.1	Suprema Corte.....	276
5.6.2	Tribunales Colegiados de Circuito.....	280
5.6.3	Tribunales Unitarios de Circuito.....	282
5.6.4	Juzgados de Distrito.....	282
5.6.5	Consejo de la Judicatura.....	284
5.7	Poder Judicial y Cultura Física.....	286
5.7.1	Nociones Preliminares.....	286
5.7.2	Jurisdicción Ordinaria.....	287
5.7.2.1	Juzgados Civiles de Distrito.....	288
5.7.3	Jurisdicción Especializada.....	289
5.7.3.1	Jurisdicción Especializada en materia de trabajo.....	290
5.7.3.1.1	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.....	290
5.7.3.1.2	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	291

5.7.4	Jurisdicción Especializada en materia Administrativa.....	292
5.7.4.1	Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.....	295
5.7.4.1.1	Evolución Histórica de la CAAD.....	297
5.7.4.1.2	Evolución Administrativa de la CAAD.....	298
5.7.4.1.3	Recursos Administrativos.....	300
5.8	Propuesta de Conformación Estructural Judicial.....	303
5.8.1	Justificación de la Propuesta.....	303
5.8.2	Propuesta de Estructuración Jurídica en materia de Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.....	303
5.8.3	Propuesta de Estructuración Jurídica en materia de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	304
5.8.4	Propuesta de Estructuración Jurídica en materia administrativa.....	305

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

1.-LA CULTURA FÍSICA EN LA SOCIEDAD MEXICANA

1.1 NOCIONES FUNDAMENTALES SOBRE LA CULTURA FÍSICA.

La cultura indudablemente es unitaria, es decir, se cultiva o no se cultiva el ser humano es uno, la acción cultural que sobre él se ejerce es, en alguna manera, una e indivisible, cualquiera que sea el aspecto personal que se mejore. No obstante, en razón a la compleja variedad de aspectos que pueden constituir una acción cultural y a la cantidad de distintos elementos cognoscitivos, afectivos, prácticos, se puede hablar de distintas culturas; por ejemplo de cultura física.

Deseo renunciar, con objeto de acceder cuanto antes al núcleo del tema, a cualquier tipo de análisis y distinciones acerca de los grados de cultura intelectual, y desistir de toda construcción dialéctica artificial que diera pie a estructuraciones analíticas, o soporte para bellos paralelismos y contraposiciones en el progreso analítico de las diversas culturas.

Cultura intelectual, en su más sencilla exégesis, equivale simplemente a cultivo del intelecto; que convertido en lengua viva romance, sería el cultivo del entendimiento, de la mente, de la inteligencia con toda la amplitud del horizonte que tan diversos términos acumulan.

Cultura intelectual, sin entrar en distinciones de escuela ni en exclusivismos gremiales, es lo que ha producido el hombre y lo que el hombre ha recibido a lo largo de su historia en cuanto al desarrollo de su capacidad noética, mental, intelectual, y todas las realizaciones que de ello se derivan.

El cerebro humano se desarrolla ampliamente y se diferencia netamente desde las primeras épocas del protopaleolítico, y en esas largas fases de la evolución ya se puede hablar de tareas específicamente humanas diferenciadas de las de los animales superiores. No se sabe cuando empieza el "homo sapiens", pero ya en determinadas épocas se puede hablar de un homo sapiens que relaciona mentalmente, que se expresa en un lenguaje conceptual por rudimentario que este sea, que utiliza consecuentemente el símbolo, que discurre y que piensa. A partir del uso específico y más o menos independiente de esta capacidad de pensar se puede hablar lícitamente de desarrollo humano intelectual, de cultura en un sentido lato.

Hay indicios protohistóricos de poderosa cultura intelectual en algunas civilizaciones de Medio Oriente desde hace más de cinco mil años antes de Jesucristo. Ya el hombre paleolítico con el uso y preparación específica de instrumentos útiles manifiesta un neto desarrollo de la facultad de pensar; pero sería quizá prematuro hablar propiamente de una cultura intelectual. Esta se hace presente tanto por la evolución de los utensilios como por la progresiva complejidad en la estructura social en el hombre neolítico.

La plena realización del hombre pensante o inteligente se logra en lo que ha sido llamado el filósofo, cuya primera gran floración en la cultura occidental aparece con plenitud en los eleáticos, de los siglos IV y V a.C. teniendo como principal característica la máxima capacidad de pregunta y abstracción. El primer gran intelectual es el presocrático que inquiere acerca del principio y origen de las cosas, el dónde y por qué de la vida. Lo que está detrás de lo sensible, de lo palpable, de lo perceptible, lo que esta más allá de la "fisis", lo metafísico, es lo que verdaderamente preocupa y ocupa al filósofo, cumbre del hombre pensante intelectualmente.

Junto a la cultura de la información –derivada del intelectualismo de la cultura- y frente a sus consecuencias de la multiplicación de apetencia, es útil, hoy más que nunca, insistir en la cultura de la expresión –el arte, el movimiento- y la cultura del enriquecimiento vivencial interior –aprendizaje de sí mismo, en gran parte a través del propio cuerpo-.

Un gran aspecto de la cultura de la expresión –aparte del campo específico del arte (música, pintura etc.) cuyo abandono en la educación básica es quizás la principal causa del despiste mundial en la apreciación y valoración artísticas- entra de lleno en el campo de lo que puede denominarse cultura física.

Lo que he denominado cultura del enriquecimiento vivencial interior –para abreviar, podríamos acudir a la expresión quizás un tanto pedante de “endocultura”- se refiere a la tarea de procurar: que la persona busque y encuentre dentro de sí, del sorprendente y generalmente inexplorado mundo interior, las grandes satisfacciones, la suficiencia de su propia vida, básica razón de existir. Y aquí también la “cultura física” tiene algo que decir y hacer.

En base a lo anterior los puntos básicos sobre los que puede apoyarse una cultura física que, al hombre en general, pero más especialmente al hombre contemporáneo, ofrezca posibilidades de autosuficiencia psicológica, de equilibrio, de recuperación de valores, instaurando sistemas de aprendizajes, de educación para el enriquecimiento a la vida personal y al encuentro con un satisfactorio sentido de la vida, por lo tanto son esencialmente los siguientes:

1. El individuo conoce el mundo que le rodea a partir de su entidad corporal. El cerebro, que trae innumerables posibilidades de realización futura, gracias a sus capacidades recibidas genéticamente estructura sus patrones básicos a partir de experiencias sensoriales. El célebre axioma “nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu” (nada hay en el entendimiento que antes no haya estado en los sentidos) vuelve a ofrecerse como uno de los grandes principios a tener en cuenta en toda manipulación antropológica –tal es toda educación, por liberal y abierta que se planteé-.

Por otra parte lo sensorial o perceptual, es decir lo corporal o físico es todo comienzo de contacto con el mundo. Desde el comienzo de la vida, es menester tener una atención primordial a toda la constelación corporal. De hecho la verdad elemental de la misma vida se impone: cuando el niño nace, la primera educación que recibe es, ante todo, corporal, física. El tocólogo actúa, ayuda a sacar, manipular, se prodigan los cuidados posturales. Este esmero ya desde los primeros tratamientos al neonato revela una transmisión afectiva, incluso, podríamos admitir, rudimentariamente intelectual; el cerebro infantil estructura sus básicos patrones de conducta a partir de esas satisfacciones o insatisfacciones, conflictos o estímulos enriquecedores, que se le transmiten desde su primera existencia extrauterina, a través de un tratamiento corporal.

Pero la primordialidad corporal no se reduce a las fases iniciales de la vida. El hombre seguirá viviendo toda su existencia no sólo en el cuerpo, sino con el cuerpo y, en alguna manera, desde el cuerpo y a través del cuerpo. He ahí una mostrenca evidencia de esta definitiva instalación humana.

La noticia que el mundo occidental está teniendo de los sistemas orientales de autoconocimiento y autocontrol, en la común denominación de yoga, esta demostrando hasta qué punto los movimientos de liberación o trascendentalización espiritual son tanto más eficaces (y capaces) cuanto cuenten en sus prácticas con determinados

ejercicios o posturas corporales. No sólo a nivel de trabajo neuronal, sino en complicidad razonable con el cuerpo entero, el hombre es más capaz de ejercer cualquiera de sus funciones. La postura es un ingrediente importante en las tareas no sólo de perfeccionamiento físico, sino espiritual. Es decir, aun en lo más dentro de sí mismo el hombre vive totalmente en y con el cuerpo. Los grandes autores ascéticos hablan del cuidado de la compostura corporal para la facilitación del recogimiento y búsqueda de la interioridad, no sólo por respeto religioso.

Pero, dando un paso más, el hombre vive desde el cuerpo y también a través del cuerpo. Toda su comunicación ha de contar con el cuerpo. En este caso el cuerpo es el gran instrumento, condición "sine qua non" para una vida social, para la transmisión de cualquier vivencia, para la expresión de dentro a fuera de cualquier sentimiento. El principal medio de expresión y comunicación con gran superioridad sobre los otros, es la palabra. Pero aun en la manifestación verbal, aparte del correcto funcionamiento de los elementos logofónicos, la expresión del resto del cuerpo tiene importancia. Y fuera de la comunicación verbal, el cuerpo es parte e instrumento para un largo repertorio de expresiones. De ahí se ha derivado el gran desarrollo cultural del teatro expresivo, el mimo, la farsa, el histrionismo y, en otra vertiente, el auge de los deportes expresivos, como la gimnasia artística, el patinaje, las modalidades de saltos de trampolín.

La consecuencia es que el hombre debe conocer, atender, cuidar, cultivar, su cuerpo (lo que no tiene nada que ver con el exhibicionismo de un premeditado desarrollo muscular, sino algo mucho más hondo). Este es el fundamento de una "cultura física o corporal". Añadiríamos pues, al esquema (en, con, desde, a través), el resultado de tener que vivir también para el cuerpo. No con carácter de exclusividad; sería aberración, tergiversación de valores; pero sí con la capital relevancia que tiene un mayor perfeccionamiento posible de algo que es permanente compañía de sí mismo durante toda la vida, cuya posesión óptima puede ser origen de fruición en el vivir (sin necesario recurso al narcisismo); inseparable instancia de sí mismo; más aun: para algo que es uno mismo.

Con todo ello, frente a la necesidad ya impuesta de acumular datos, llenarse de información suplente de los vacíos interiores derivados de la falta de una educación a saber vivir y estar consigo mismo, frente a la falta de una capacitación para buscar y hallar en sí mismo –en la propia persona– razones de ser y para habituar a que sea la persona la que establezca la síntesis de suficiencia en los contactos con el mundo exterior, y no esperar que sean las cantidades del mundo exterior las que satisfagan, frente a toda esta carencia y necesidad generalizada, la conciencia actual del propio cuerpo con sus riqueza, su uso y disfrute, su enriquecida perfección, su control y manejo diferenciado, constituye caudal de riqueza personal, a cuya detección es menester introducir desde muy temprano al ser humano. He aquí la primera base antropológica de una cultura física.

2. El hombre vive en el movimiento. No sólo a niveles microsomáticos, sino también en los macrosomáticos el hombre parece que no subsistiría plenamente como tal, sin la capacidad y la ejercitación del movimiento. Uno de los primitivos principios de placer del niño pequeño es la ejercitación de la propia capacidad de movimiento.

Muy pronto, después de nacer, se aprecian los movimientos característicos manifestativos de la satisfacción o de la insatisfacción. Universales estereotipos motores se identifican pronto con formas básicas de la expresión vital: placer o displacer. La percepción de sí mismo y la exploración del entorno se realizan a través del movimiento.

El hombre en su situación en el mundo debe alimentar constantemente su tono vital por medio de los estímulos sensoriales. Las famosas experiencias de Bexton, Herron y Scott, junto con otras semejantes, han demostrado el estado de alteración del comportamiento cerebral superior que se deriva del aislamiento de una persona de los estímulos sensoriales, y en fases de más prolongada privación de estímulos, la apatía y la pérdida del deseo de vivir. El hombre no puede vivir privado de estímulos sensoriales. Gracias al movimiento el hombre multiplica las posibilidades y variedad de tales estimulaciones. Aun para el correcto desarrollo de la facultad de pensar es necesario que el hombre ejercite en alguna manera sus capacidades de movimiento. Los estudios específicos de Piaget en esta tarea han dado importantes resultados y han creado escuela y doctrina. Hoy es científicamente admitido que en igualdad de otras condiciones, un cerebro estimulado por un cuerpo con amplias capacidades de ejercitación física se estructura ventajosamente en orden a su capacidad de persona y a su rendimiento intelectual con respecto a otro limitado en tales posibilidades. La interacción cerebro-aparato locomotor es una garantía de desarrollo personal, e incluso de desarrollo específico de las funciones del pensar.

El hombre tiene un cuerpo, el cual está capacitado para moverse, hecho para moverse. La restricción de tal movimiento crea la situación de una capacidad –siempre llamada a ser ejercida- imposibilitada de realizar su cometido. El movimiento es una de las primeras providencias antropológicas del ser humano.

Sobre estos dos elementos, sobre la inherencia e implacable instancia del cuerpo en la vida del hombre, no ya como parte del hombre, sino como hombre mismo, por un lado, y por otro, sobre la realidad antropodinámica del movimiento físico, debe ser estructurada una educación física, base de una generalizada cultura física.

A ello habrá que añadir los requerimientos singulares del hombre en cada una de las épocas de la historia, es decir, en la elaboración de un sistema de cultura física hay que tener presentes, por un lado la realidad antropológica del ser humano, y por otro, las demandas que a éste le lleguen de la sociedad en que vive; las solicitaciones, requerimientos y, consecuentemente, las respuestas, estilos, hábitos, modas vigentes, viciosas o virtuosas.

Dentro de la primera consideración está la especial atención a las correctas adquisiciones de la percepción espacio-temporal, de las coordinaciones oculomanuales, el enriquecimiento y percepción frutiva de las propias actitudes corporales, la adquisición de amplios patrones básicos de ejecución, de resolución de tareas y problemas de movimiento. Posteriormente, los aprendizajes específicos para tareas concretas, carreras, saltos, juegos con utensilios y ya, sobre todos estos patrones generales de conducta motriz, los aprendizajes técnicos según condiciones y afición de diversos deportes y competencias. Todo ello viene a constituir el cultivo programático, la cultura de ese aspecto básico, constitutivo, de la vida humana, que es lo corporal.

En tiempos de gran elevación general de los niveles culturales, como es la época en que vivimos, es sorprendente, casi increíble, que este fundamental tema de la vida se halle tan en sus rudimentos, e incluso aparezcan justificaciones a nivel de desprecio: “¿educar el cuerpo? ¿para qué? Ya la naturaleza, la vida misma se encarga de ello; no hay mejor educación física que dejar al niño que corra y salte”. Cabría entonces enunciar: ¿Para qué educar moralmente al niño? ¿Para qué intelectualmente? La vida se encargará de hacerlo. De este increíble retraso, más aun, decepcionante ausencia de una verdadera y decantada cultura física en la culta sociedad en que vivimos, se derivan, en el plano estructural-organizativo, los palos de ciego, los errores y el carácter advenedizo con que han sido incorporados en la mayor parte de países los planes de

educación física; y en el orden de la cultura general, la ignorancia que hay de tal educación física, la facilidad con que se comulga con las ruedas de molino que ofrezca cualquier osado indocumentado.

La otra consideración general para una estructuración completa es el conocimiento de la necesidad concreta del hombre en cada época; las costumbres, los hábitos, vicios o virtudes.

Una simple enumeración de estos factores, por somera que fuese, nos llevaría a largos análisis histórico-culturales. Baste aquí una consideración muy general.

Uno de los distintivos de la civilización en que vivimos es el sedentarismo. Nuestro organismo, capacitado para ciertos esfuerzos físicos, hoy apenas se ejercita en la civilización industrial. Se dispone de un aparato locomotor prácticamente igual al de hace 3 000 años; entonces era menester usarlo para vivir; ahora no es necesario. Este aparato locomotor desusado se está convirtiendo en un parásito, causa de multitud de disfunciones y achaques. El movimiento, sobre todo el movimiento lúdico, frutivo, puede ser una de las grandes terapias del hombre de nuestro tiempo¹.

1.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA CULTURA FÍSICA

1.2.1. El juego y sus factores de desarrollo social.

En el estudio de los pueblos primitivos se descubre la manera en que las manifestaciones de la cultura se desarrollan por medio de formas lúdicas así la religión, las tradiciones e incluso la misma guerra estaban envueltas y manifestadas por la más alta expresión motriz, espontánea y lujosa, en una época en la cual por no haberse creado todavía la sociedad necesidades artificiales, el sobrante biológico y anímico de los hombres se quemaba en la exuberante hoguera del juego.

Y no sólo en las estaciones primitivas de la humanidad, pueblos ya cultos y perfectamente desarrollados como Grecia y Roma, depositan en la cadena de la historia gran parte de sus riquezas culturales a través de los diferentes tipo de juegos que practicaban.²

Desde una perspectiva actual, criar a un ser humano puede considerarse como un proceso educacional en el cual se le enseña qué juegos debe jugar y cómo jugarlos, esto determina las oportunidades que se pondrán a su alcance considerando que la práctica cotidiana de la actividad, le permite al hombre resolver situaciones difíciles e imprevistas de forma positiva, conducta que habrá de convertirse en un hábito durante su existencia posterior afectando el resultado final en una vida sana y plena.³

Por lo anterior se afirma que el concepto JUEGO, es uno de los que más capacidad metafórica posee, por lo que podremos definir al juego en tres aspectos diferentes que son:

En el aspecto Etimológico encontramos que la palabra JUEGO, la mayoría de los autores coinciden en señalar que se deriva del latín *Jocus* y teniendo como significado: burla, mofa, chiste o broma.

Así, las palabras que abarcaban todo el campo del juego eran *Ludus* y *Jocus*, ésta con la significación especial de chiste o broma, ambas designaban lo no serio, el

¹ José María, Cagigal. *La cultura intelectual y la cultura física*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires Argentina, 1979, pp. 13-27.

² Magnane, George. *Sociología del deporte*, Editorial Península, España, 1988, pp. 20-24.

³ Brown, Jean Marie. *Política del deporte*, Editorial Palmas, Argentina, 1993, pp. 5-48.

simulacro o la burla, así, *Ludus* abarcaba también los juegos infantiles, los juegos de azar, los juegos circenses y la danza; pero con el paso del tiempo su contenido dentro del campo semántico, se fue transformando al grado de llegar a especializarse en determinar sólo a los juegos públicos que tanta importancia tuvieron en la vida romana, así como los juegos desarrollados en la escuela donde predominaba el carácter de la competición.

El aspecto Doctrinario de la definición JUEGO, lo encontramos en autores que lo han llevado a diferentes países con dignificados similares de tal forma tenemos que:

Referente a Francia uno de los grandes impulsores doctrinarios de la actividad denominada juego es Alberto Oudin, quien traduce la palabrea con los siguientes contenidos conceptuales: *Lue* como sinónimo de juego-burla, *Esbat* como juego-diversión y *Esbattement* como juego-pasatiempo; con lo cual este autor toma el aspecto etimológico de la palabra, lo impulsa, y lo defiende, creando las bases doctrinarias de la actividad.

Debido a ello tales conceptos han cobrado en nuestros días vital importancia, que en el desarrollo de nuestra existencia, en un mundo tan revolucionado donde día a día cobra mayor trascendencia la tecnología y el avance científico, la esencia de tal progreso el hombre, merece rescatarse asimismo por medio de una actividad como lo es el juego que le proporciona placer, descanso y entretenimiento al practicarlo, motivo que me lleva hoy a citarlo en el presente trabajo de investigación.

En España corresponde el lugar de honor al autor Manuel M. Covarrubias creador del contexto juego en cinco vertientes diferentes que son:

1. El juego como entretenimiento o pasatiempo que designa a toda actividad recreativa que el hombre realiza.
2. El juego con un sentido que podemos entender a través del contenido de broma o mofa.
3. El significado expresado por medio de una apuesta-desafío que se refiere al juego a través de un procedimiento para ganar dinero.
4. Juego expresión de espectáculo público que se efectúa para entretener al pueblo proporcionándole un contenido de certamen deportivo o fiesta pública, que se realizaba periódicamente con motivo de alguna conmemoración o solemnidad.
5. Juego alusión a las actividades recreativas competitivas en un contexto donde sólo existe el ganar o perder, el éxito o la derrota.

La polidimensionalidad que este autor español le atribuye al juego, es en nuestra época en los umbrales del siglo XXI vigente y comprobada, por ello estoy completamente de acuerdo con tal visión y me parece que el juego ha evolucionado con base en cimientos doctrinarios tan sólidos como los que aporta el presente autor, y que hoy se corroboran, pues el juego es una actividad recreativa en su esencia que se ha transformado en un desafío, no sólo referente a los hombres, sino entre los estados como una manera de manifestar su desarrollo industrial, tecnológico, científico y económico, que a través del certamen deportivo o espectáculo público, se expresa al

desear obtener el triunfo político-social en el marco de una justa deportiva, un ejemplo de lo anterior lo son actualmente los juegos olímpicos.^{4 5}

Pasemos ahora al aspecto Personal, el que he construido tomando en consideración lo investigado con relación al concepto juego y que de manera concreta es el siguiente:

El juego es una acción libre, espontánea y desinteresada, que saliéndose de la vida habitual, se efectúa en una limitación temporal y espacial, conforme a determinadas reglas establecidas o improvisadas, y cuyo elemento informativo, es la tensión.

De este aspecto podemos desprender el análisis de los siguientes elementos constitutivos del concepto JUEGO.

- a) Acto voluntario. El juego es un acto voluntario, pues el hombre a lo largo de su vida tiene que jugar, ya que la naturaleza ha dotado a estas actividades, como una forma de entretenimiento necesario para el rendimiento adecuado posterior.
- b) Vida habitual. Se da fuera de la vida ordinaria, es decir, es una sesión de tiempo con la que se corta la realidad, en el que mandan unas reglas, una lógica y una dedicación especial que resulta asombrosa y cautivadora.
- c) Limitación temporal. La limitación del juego en el espacio es aún más exacta que la temporal, así el afán inconsciente de los jugadores por independizar su mundo ficticio encuentra en este apartamiento espacial uno de sus más poderosos aliados, esta separación no obedece solamente a la intención de no ser molestado o a la idea asimilada de no estorbar, sino también a la necesidad que tienen el juego por su misma naturaleza de ampararse en el aislamiento psicológico.
- d) Estabilidad. El juego adopta una configuración estable como forma cultural, pues realizado el mismo, permanece en la memoria como una creación, ya que es transmitido y puede ser repetido en todos los tiempos debido a sus características más esenciales y he aquí lo sagrado, que dentro de su mundo opuesto al de la vida cotidiana, le otorga seriedad y reconocimiento socio-cultural.
- e) Orden creado. Todas las formas desarrolladas del juego cabalgan sobre reglas de conducta que son las normas y los elementos de repetición. Así, el juego se realiza en un mundo imperfecto y dentro de una vida irreal que permite una perfección temporal, delimitando las reglas de manera explícita, y de esta forma, la lógica con que todo se deriva, lo cual crea un orden absoluto, que debe ser respetado para no tener que abandonar el juego.
- f) Creador de estética. El juego es creador de estética porque se fundamenta en los elementos constitutivos de la belleza: tensión, equilibrio, variación y unión, por lo que esta actividad se encuentra impregnada de las dos más notables condiciones

⁴ Trapero, Maximiliano. *El campo semántico del deporte*, Editorial Tenerife, España, 1993, pp. 20-25.

⁵ Torres, Lemus. A *Etimologías grecolatinas*, Editorial Porrúa, México, 1978, pp. 13-23.

que el hombre puede observar en las cosas y expresarlas, el ritmo y la armonía, resultando una acción que cautiva a toda aquella persona que lo práctica.

- g) **Tensión.** Significa probabilidad, ello como elemento dinámico que se transforma en una tendencia a la distracción y este elemento, se encuentra en todas las manifestaciones del juego, ya que en su práctica se percibe una opción de conseguir algo fundado en la probabilidad que pone a prueba la fuerza física y moral, el espíritu combativo, la habilidad, su ingenio o el valor que revela y configura el carácter de cada participante.

Es por ello que este elemento le concede al juego un contenido ético, ya que el jugador ante cualquier condición debe intentar ganar o solucionar un problema manteniéndose siempre dentro de las reglas establecidas.

Así, a lo largo de la Historia, el juego ha evolucionado en uno de los modos más radicales del ser humano, por lo que éste ha tomado distintos significados y funciones para el hombre que son:

Función cultural. Es un proceso de aprendizaje continuo donde el juego se considera como un vehículo de inigualable valor pedagógico pues estimula la dinámica social, el aprendizaje permanente y sistemático, permitiendo una gran riqueza de experiencias que se almacenan en forma de conocimiento científico y, todo ello en un ambiente de alegría, entusiasmo y felicidad, donde se transmiten hábitos, costumbres, tradiciones y valores culturales, que coadyuvan a elevar el nivel cultural de la sociedad.

Función social. El juego deber ser utilizado para escapar de la rutina que impone la vida diaria llenando la mayor parte de las horas del intercambio social, proporcionando una mayor interacción personal y una dinámica social positiva.

Función psicológica. El juego se transforma en un refugio inconsciente, contra los impactos de la realidad y se presenta como una ilusión de lo que se quiere ser y desafortunadamente nunca se va a cristalizar. Es por ello, que la psicología establece y admite que el juego desempeña una función necesaria e indispensable para restablecer el equilibrio de la personalidad humana satisfaciendo una necesidad de distensión, debido a que el hombre afirma su propia personalidad en relación a los demás que a través de esta actividad logra las siguientes aportaciones: La necesidad innata de hacer o ensayar algo, al afán de dominar y competir contra otros y la determinación de satisfacer deseos irrealizables en la realidad.

Función biológica. En esencia se considera como un elemento fundamental para la liberación del exceso de energía vital que le permita al hombre un desarrollo integral. Por lo anterior, el juego es imprescindible en el hombre, mientras éste exista sobre la faz de la tierra llevará en sí mismo el dinamismo lúdico, por lo que la prevalencia del juego en las sociedades actuales se encuentra garantizada ya que se le considera una condición antropológica, sociológica y cultural primordial de la evolución humana.^{6 7 8}

⁶ Callois, Roger *Teoría de los juegos*, Editorial Six-Barral, España, 1990, pp. 77-83.

⁷ Duvignayd, Jean *El juego del juego*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 129-136.

1.2.2. La recreación como una forma de evolución cultural

La Recreación es una técnica de socialización que se ha implementado en los últimos años, con la firme intención de proporcionarle al hombre nuevas formas de canalizar el tiempo libre de una manera útil y positiva, sin que ello se transforme en una carga emocional o física.

Es decir, por recreación, se busca lograr que todas aquellas personas que no son afectas a la práctica de la actividad físico-deportiva como tal, tengan opciones de desarrollo, pues esta actividad contempla como instrumento de trabajo a las actividades artísticas, a la enseñanza de la música regional, popular y clásica.

También contempla a las actividades estéticas destacándose la enseñanza del baile, la expresión corporal, jazz, canto, pintura, cocina, teatro, poesía y oratoria; así como a las actividades sociales en donde sobresalen las reuniones informativas, conferencias sobre temas de actualidad, muestras de cine y actividades físicas que proporcionan atención a la iniciación en los deportes más populares.

Es por ello que la recreación busca fomentar las relaciones más cordiales entre los individuos que les permitan tomar parte en las actividades recreativas con otras personas que tienen intereses similares, con esto la sociabilidad y la fraternidad se promueven en todas las actividades de este tipo, ya que brindan la oportunidad a los jóvenes de relacionarse de mejor manera con el sexo opuesto a través de actividades sanas, donde las comunicaciones y las relaciones personales fluyan de forma libre entre los participantes, dando oportunidad a que la realización personal sea punto de partida de las relaciones humanas.⁹

De esta forma, pasaremos ahora a definir el término RECREACIÓN, para lo cual intentaremos abordar el contenido de nuestro concepto en tres aspectos diferentes.

En el aspecto etimológico descubrimos que la palabra recreación se deriva del latín *recetaron* que significa reparar las fuerzas, restablecerse; evolucionando en su contexto informativo con una directriz de diversión y alegría, así encontramos que después de la revolución industrial, el contenido informático de la palabra recreación se modifica sustancialmente sufriendo una nueva evolución al enunciar la palabra trabajo, la cual amplía el campo significativo a una opción de descanso, diversión moderada, liberadora de la tensión nerviosa y de la presión que la actividad laboral ejerce dentro de la vida cotidiana de aquella época, hoy las sociedades contemporáneas han provocado una nueva evolución del contenido de la palabra recreación, la cual se fundamenta en el término ocio, que implica tiempo libre para llevar a cabo actividades que fomenten la diversión, el descanso y a la vez permitan el desarrollo artístico, estético o físico en busca de la integridad familiar.¹⁰

En el aspecto doctrinario encontramos algunos conceptos que diferentes autores le han proporcionado a la recreación.

Con un sentido integrador de nuestra visión doctrinaria encontramos un enfoque psiquiátrico de la materia de estudio, proporcionado por el autor James S. Plant para quien la recreación es:

⁸ Berne, Eric. *Juegos en los que participamos*, Editorial Diana, 3ª. Edición, México, 1989, pp.52-69.

⁹ Rodríguez, Evaristo. *La civilización del ocio*, Editorial Madrid, España, 1987, pp 185-196.

¹⁰ Trapero, Maximiliano. Op. cit., pp 36-47.

“...una experiencia integradora para el individuo porque capta, fortalece y proyecta su propio ritmo, lo cual lo transforma en un instrumento para elevar la mente, desarrollar el carácter, adquirir habilidades, mejorar la salud o la aptitud física, aumentar la productividad o la moral de los trabajadores y lograr otros objetivos deseables, individuales y sociales que contribuyen también al desarrollo personal y al bienestar de la comunidad”.¹¹

Un servidor se encuentra de acuerdo con el autor y me parece muy importante señalar que la actividad recreativa sea una experiencia integradora para el ser humano, que le permita mejorar su salud física, mental y hasta espiritual, teniendo como impulso propulsor el desarrollo personal, en un entorno siempre alegre y feliz que definitivamente favorece la evolución socio-cultural que las sociedades realizan. Sociológicamente hablando, tenemos que esta materia ha sido estudiada por el autor George Buther, quien afirma:

“...la recreación es cualquier forma de experiencia o actividad a que se dedica un individuo por el goce personal y la satisfacción que le produce directamente”.¹²

En este concepto se da preeminencia a la satisfacción que la actividad recreativa le produce al hombre que la realiza, situación con la que estoy de acuerdo.

Así, debemos ubicar al hombre en un contexto de ente biopsico-social que no puede ser estudiado como un objeto de conocimientos individuales o particulares, sino que deber ser entendido como un universo que posee cualidades motrices, biológicas y psicológicas que integran su forma de ser, de pensar y de actuar por lo que aquellas actividades que le producen gran satisfacción por el sólo hecho de realizarlas son de importancia para sí mismo, y ello acontece irremediabilmente con la actividad recreativa, condición que me permite destacar al presente autor en este trabajo de investigación, como parte del sustento doctrinario del concepto recreación.

Pasemos ahora al aspecto de la definición personal, que es resultante de la investigación realizada y que manifiesto en los siguientes términos:

La Recreación es un conjunto de actividades, que promueven por medio de la participación personal, el contacto social, buscando ante todo el descanso restablecedor, la diversión positiva y el desarrollo artístico, estético y social de quien la practica durante su tiempo libre.

De mi propia definición sobresalen los siguientes elementos constitutivos:

- a) Conjunto de actividades. Básicamente la recreación se fundamenta en diversos intereses sociales, que nuestra época determina como principales y que actualmente pueden ser: actividades deportivas, artísticas y culturales que varían de acuerdo al lugar y al espacio dentro del cual son aplicadas.

¹¹ Guillén, Enrique. *Descansar, divertirse y formarse en familia*, Editorial Vilama, España, 1992, pp. 5-16

¹² Buther, George *Recreación para la comunidad*, Editorial Palmas, Argentina, 1988, p. 37.

- b) Participación. En la actualidad los grandes conglomerados humanos y denominados MEGALÓPOLIS intentan lograr una actitud más dinámica de sus habitantes a través de ofrecer nuevas alternativas de desarrollo personal, las cuales básicamente se fundamentan en la canalización del tiempo libre de forma constructiva.
- c) Contacto Social. Ésta es la esencia misma de la técnica recreativa, ya que permite a sus participantes manifestar de forma libre e independiente fuera de las tensiones diarias su vocación, aptitud o interés particular sólo con la firme intención de revitalizar su personalidad, compartiéndolo con personas afines a su forma de ser y de pensar.
- d) Descanso. Este aspecto satisface el origen etimológico de la recreación, la cual consiste en el descanso reparador de la vitalidad humana, aportando con ello un gran soporte socio-cultural al devenir histórico de la propia humanidad.
- e) Diversión. Es una actitud, que de forma innata el ser humano busca, de tal suerte que la recreación por medio de sus múltiples actividades le proporciona de una manera libre, fluida y armoniosa lo cual provoca el entusiasmo, la participación y el desarrollo personal de todo aquel que se interesa en alguna técnica recreativa.
- f) Desarrollo. La evolución humana siempre se ha establecido en base a la capacidad de razonamiento especial que posee el hombre, así cuando este decide de forma libre, autónoma y consciente el realizar determinada actividad cultural, artística o deportiva, el resultado no puede ser menos que positivo y se plasma de manera tangible en un desarrollo personal y en una evolución cultural de la sociedad.
- g) Tiempo Libre. La ejecución de las actividades recreativas tienen por característica primordial el ser llevadas a cabo durante el tiempo que el individuo dispone para disfrutarlo de la mejor manera posible fuera del ámbito laboral, de las presiones sociales o de la responsabilidad familiar, el hombre en su tiempo propio realiza actividades que lo llevan ya sea al descanso reparador o bien a la diversión sana, en una palabra, a la dinámica personal y a la felicidad propia.

Una vez analizados los elementos constitutivos de mi propia definición, es prudente abordar nuestro motivo de investigación desde las referentes funciones con que cumple para beneficio y evolución del hombre:

Función de descanso. Es la más trascendental, ya que sin la recuperación adecuado de la fatiga nerviosa y física no puede existir un equilibrio vital en la personalidad del hombre, en este sentido el descanso opera como un reposo restablecedor después de la acumulación de tensiones y como una forma de liberación psicológica de los condicionamientos y obligaciones, que pesan sobre el individuo en nuestros días.

Función de diversión. Por medio de esta función recreativa se realiza la verdadera ruptura con los ritmos inadaptados de lo cotidiano, pues divertirse significa literalmente hacer algo para obtener alegría, una manera de olvidar aunque sea por un

momento el aburrimiento, esto lo logramos emprendiendo una actividad lúdica que supone una búsqueda del placer, del bienestar, de encontrarse a gusto, de vivir de acuerdo consigo mismo, sin frenar las inclinaciones naturales, es por lo anterior, que el desarrollo actual de la recreación entraña la reparación de la moral referente al placer.¹³

Función de desarrollo. Esta función es la más ambiciosa de la recreación. Porque supone que el hombre, después de sus horas de trabajo, tiene aún energía para dedicarse a actividades que puedan formar parte de su desarrollo intelectual, artístico y físico, para ello se depende del nivel de educación o de la intención que posea el individuo por realizar su propia superación personal.

De esta manera, el desarrollo personal intenta compensar los efectos negativos de la sociedad moderna tales como: el trabajo, la monotonía, la tensión nerviosa y la fatiga física; pues supone una búsqueda dinámica de actividades que coadyuven al desarrollo físico y mental, por ello, la recreación debe fomentar la mayor participación de los ciudadanos en las actividades de esparcimiento-creativas, que son las que generalmente aportan la máxima satisfacción en el desarrollo de la personalidad.¹⁴

Función cultural. La recreación con mucha frecuencia viene a significarse en un símbolo de pertenencia a determinada clase social, puesto que opera como un signo de afirmación personal con respecto a los demás, en este sentido las prácticas recreativas obedecen más a los estereotipos de vida establecidos dentro de una sociedad dada, que a un acondicionamiento general, consecuencia de la estratificación social en la que el hombre se desenvuelve y se desarrolla.

Como se puede observar, los beneficios que la recreación otorga a la población pueden ser muy diversos lo cual la transforma en una alternativa de prevención social.¹⁵

1.2.3. El valor político social del deporte.

Es importante considerar al deporte como la recreación física por excelencia que se constituye en un elemento esencial de la formación personal, transformándose en un componente básico de la integración social, estimulando el deseo del éxito, en un marco de sana competencia teniendo el objetivo de lograr el bienestar físico, psicológico y moral de todo individuo, en un afán de superación personal que favorezca perspectivas y estilos de vida sanos.

Mencionaré ahora sólo algunas de las posibilidades que de forma positiva puede otorgar el deporte para todas aquellas personas que gustan de llevarlo a cabo y que le otorgan valor político social.

Suministra la oportunidad a todos los niños para dedicarse a sus juegos favoritos, permitiendo que los participantes den salida a su energía y jueguen libremente, favoreciendo que todos los involucrados tengan igual consideración, al estimular diversas actividades y habilidades brindando la oportunidad a todos los niños que posean cualquier grado de capacidad, a quienes les ofrece la facilidad de adquirir nuevos conocimientos, el cual tiene por regla general la justicia, a través de la igualdad

¹³ La Forgue, Paul. *El derecho a la pereza*, Editorial Vilama, España, 1990, p.90.

¹⁴ Cutrera, Juan Carlos *Técnicas de recreación*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p 53

¹⁵ Rogers, Sue. *El ocio*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 135-146.

de oportunidad para realizar la práctica de alguna actividad físico-deportiva que garantice una participación sana y segura.¹⁶

Debido a lo anterior, el impulso al deporte organizado será la prioridad más alta de la política deportiva del Estado, brindando mayor auge a la formación del personal capacitado para la enseñanza y práctica de esta actividad, así como la creación y el acceso transparente a las instalaciones que serán suficientes y adecuadas.

Por lo que se ha transformado en un derecho de todos los ciudadanos mexicanos para acceder a formas de recreación y deporte sano y constructivo salvaguardados por las instituciones sociales creadas por el Estado, permitiendo éste, el desarrollo integral de su población.¹⁷

El siguiente punto dentro del curso de nuestra investigación lo es el definir el concepto deporte, para lo cual y en estricto rigor metodológico, al igual que en incisos anteriores de este mismo capítulo, intentaremos abordar el contenido informativo desde tres aspectos.

En el aspecto *etimológico*, el concepto deporte proviene del provenzal: *Deport*, que se traduce como pasatiempo o diversión, abarcando toda clase de actividad que le permite al hombre obtener placer o recreación.

Así, en el transcurso del devenir del tiempo su contenido informativo ha evolucionado comenzando como una sencilla actividad de pasatiempo con el propósito de obtener diversión; ya en la edad media se le dotó a este tipo de actividad de un sentido ético, proporcionándole valores tan distinguidos como: lealtad, disciplina, fuerza física, caballerosidad; que denota una mayor profundidad en los campos del conocimiento en el que se aplica y donde verdaderamente el concepto de deporte toma una directriz que llega hasta nuestros días obteniendo un sentido filosófico, social, cultural, económico, político y jurídico que, en el transcurso del devenir de nuestra investigación descubriremos.¹⁸

Dentro del *aspecto doctrinario*, encontramos diversos autores y diferentes tipos de clasificar las acepciones del concepto deporte.

En primer término al hablar del concepto deporte me parece importante mencionar al creador moderno de los Juegos Olímpicos, al Barón Pierre De Coubertain para quien "...el deporte es un culto voluntario y habitual del ejercicio muscular intensivo, apoyado en el deseo de progreso y que puede llegar hasta el riesgo..." el presente autor rescató del olvido y del abandono la organización de la justa deportiva.

Se destacan las ideas del deporte con el sentido de culto, de todos es conocido que la más tradicional e importante en la historia de la civilización humana, son los llamados Juegos Olímpicos en donde el deporte de acuerdo con la historia, se considera como una ceremonia ofrecida a los dioses, que se basa en el perfeccionamiento humano, apoyándose para ello en el deseo de superación innato en el ser.

Otra idea destacada de esta definición lo es el deseo de progreso, en esta frase el autor hace referencia al lema del Comité Olímpico Internacional (COI) que dice:

"El deporte es igualdad, libertad y fraternidad entre los hombres", palabras que encierran el desarrollo potencial del individuo, sustentado primero en una mente sana y capaz, y segundo, ejecutado por un cuerpo fuerte y vigoroso que en unión

¹⁶ Cagigal, José. *Hombres y deportes*, Editorial Taurus, España 1989, pp. 40-48.

¹⁷ Magnane, George. Op. cit; pp. 26-32.

¹⁸ Trapero, M. Op. cit, pp 62-69.

justa y equilibrada nos proporcionan el estereotipo del progreso y desarrollo morfofuncional del hombre del siglo XX.

Desde un enfoque científico el autor más destacado en materia deportiva lo es Jean Marie Brown quien establece:

“...condiciones metódicas para definir al deporte en relación a su estructura y funciones, señalando que en una civilización en que la ciencia y la máquina constituyen los puntos cardinales del progreso, el deporte debe ocuparse de esa máquina extraordinaria que es el cuerpo humano, ya que en ningún caso puede hablarse de deporte si falta la científicidad de sus reglas, la fuerza de su entrenamiento y la exactitud en sus mediciones, constituyéndose en una organización intelectual en el rendimiento de la máquina humana, de esta manera una civilización deportiva se constituye basándose en la cultura, por ello la marca deportiva es fruto de la aplicación de la técnica rigurosa y de un entrenamiento científicamente fundado...”

El carácter científico que este autor le concede al deporte, hoy en día es comprobable formalmente, pues basta con mirar a los deportistas de alto rendimiento que son convertidos en verdaderos robots, sometidos a pruebas clínicas de aptitud física, estudios de laboratorios bioquímicos y a ensayos socio-psicológicos fundamentados en los conocimientos científicos más modernos, situaciones que han propiciado considerar al deporte, no sólo como un pasatiempo o diversión, sino como una ideología cultural, económica y política.

En una directriz filosófica se destaca en el mundo deportivo el concepto que nos proporciona el autor Alfredo Ruprecht para quien

“...el deporte es toda función desinteresada noble e higiénica, cuyos fines consisten en dar esparcimiento al espíritu, a la vez que energía a la voluntad y belleza pujante al cuerpo...”

Me parece fundamental hablar de los fines que una actividad humana posee, es por ello que estoy de acuerdo con el autor, ya que hablar de dar esparcimiento al espíritu implica penetrar en la esencia de la evolución humana, que en base al uso de su pensamiento racional ha creado maravillosas cosas como lo es hoy el deporte, por lo cual al proporcionar energía a la voluntad brinda una búsqueda constante de progreso, mejoramiento, desarrollo individual y social que sólo puede darse por medio de actividades tan trascendentales como lo es en nuestros días la actividad físico-deportiva; en cuanto a otorgar belleza al cuerpo ha sido desde los principios de la humanidad el ideal del perfeccionamiento humano en todos sus géneros, siendo su origen justamente la actividad deportiva.

En el marco de una vertiente eminentemente competitiva encontramos que la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) determina:

“...que el deporte es la actividad física de competición, en la que se valora intensamente la práctica de ejercicios físicos con vista a la obtención por parte del individuo, del perfeccionamiento de las capacidades morfo-funcionales y psíquicas, la superación de sí mismo o de su adversario, conectadas con un récord...”

Definitivamente el deporte es la actividad física de competición fundamentada en el movimiento y en el ejercicio, con miras a la obtención del perfeccionamiento de las capacidades morfofuncionales y psíquicas del individuo por medio del autoprogreso, que le permite lograr la evolución biológica y cultural humana llevando al hombre al logro de su felicidad.

Es destacado el hecho de que una organización mundial se aboque a emitir el concepto de una actividad específica, esto revela la importancia que en nuestros días posee el deporte como parte de la vida social, cultural y política del hombre actual.

Otro contenido importante lo es el récord, este aspecto ha permitido que el deporte se transforme en una lucha científica y tecnológica, para lograr mejores marcas y también como consecuencia de este perfeccionamiento el deporte sea hoy una industria económica muy eficiente y productiva.¹⁹

Procederé a expresar la definición personal del concepto deporte, que defino de la siguiente manera:

El deporte es un conjunto de actividades físicas lícitas, que de forma sistemática y bajo el amparo de reglas determinadas, permiten el desarrollo pleno y armónico de la personalidad de todo individuo que lo practica.

De la definición anterior, se desprenden los siguientes elementos:

- a) Individuo. El hombre observa en el deporte un fenómeno social indiscutible que requiere para su desarrollo, que el ser humano dentro de sus propios instintos lleva en el alma y en el corazón, el placer que le produce la actividad físico-deportiva.
- b) Actividad Física. Es el conjunto de actividades que de forma libre y espontánea realiza el hombre, para lograr un fin deseado teniendo como recurso primordial su propio cuerpo y el entorno que le rodea, a través del cual materializa los beneficios biológicos, psicológicos y sociales que la práctica de dichas actividades le proporciona.
- c) Sistematización. Toda actividad que se practica de forma repetida, sin llevar a cabo variaciones dentro de la acción o movimiento, se transforma en un proceso de sistematización que posee como objetivo fundamental tratar de lograr el perfeccionamiento del movimiento humano para obtener resultados precisos, veloces y eficaces.
- d) Reglas. Éstas conforman la esencia jurídica que posee el deporte, ya que las mismas nos conducen de forma leal, honesta, disciplinada y respetuosamente durante el desarrollo de nuestra actividad deportiva, fundando y motivando en el hombre un comportamiento socialmente valioso, para lograr una adecuada conducta en sociedad.
- e) Desarrollo. Este elemento constitutivo nos proporciona el funcionamiento filosófico y moral de toda actividad físico-deportiva, pues busca no sólo el perfeccionamiento del cuerpo sino el del alma, al procurar el crecimiento de la

¹⁹ Brown, Jean Marie. *Sociología del deporte*, Editorial Península, 9ª edición, España, 1991, pp. 56-63.

esfera cognoscitiva, afectiva y motriz que configuran la personalidad humana, en lo que nuestros actos legales reconocen y denominan como el desarrollo integral de todas las potencialidades humanas.

Las distintas funciones que la actividad físico-deportiva produce en los diferentes campos de la actividad humana son:

Función social. El deporte como un hecho social, gracias a su poder de atracción sobre la comunidad en su conjunto ha evolucionado hasta convertirse actualmente en un medio eficaz de acción social que coadyuva a conquistar la evolución socio-cultural.

Dentro del contexto actual, el sociólogo ve en el deporte uno de los más eficaces medios para preservar el equilibrio vital del hombre y, en particular, el sistema más propicio para adaptarse rápidamente a las condiciones materiales de la vida urbana, lo cual lo convierte en una tentativa libre y consciente para mejorar su participación e integración social.

Asimismo, las actividades deportivas concebidas esencialmente como juegos de competición, ofrecen un medio lícito para canalizar adecuadamente la fascinación de la violencia que se manifiesta en los menores detalles de la vida cotidiana, por lo que el deporte es el principal polo de atracción hacia las actividades violentas, pero aprobadas socialmente y en el sentido más amplio de la palabra de control social.

El investigador Edgar Morín, se ha encargado de demostrar cómo la inamovilidad corporal del espectador aumenta sus posibilidades de participación afectiva, cuando observa la realización de un evento deportivo, ya que se trata de una Proyección/Identificación que puede tener el mismo valor enriquecedor de una experiencia vivida.

Así, el espectador alcanza el nivel máximo de participación, de fuerza de atracción y de profundidad de fusión en él nosotros en donde englobamos a su vez a los protagonistas de un hecho deportivo y a los que son testigos del mismo en el que la realidad se transforma en algo sublime, todo debido a la alegría, la emoción y el universo armónico que el espectador vive y experimenta, estableciendo un canto de libertad, que triunfa sobre las dudas individuales, que se impone a las desconfianzas socio culturales de la vida diaria y que vence los odios acumulados por la rutina urbana de forma ágil, libre y eficaz.

Lo anterior permite al deporte actuar como un espectáculo colectivo, en donde la emoción crece en intensidad proporcional al número de espectadores, lo que ha llevado a muchas investigaciones sociales y antropológicas ha definir que las causas del éxito deportivo como fenómeno social son las siguientes.

El deporte esta condicionado por una situación de conjunto, que se caracteriza por el deseo de vivir algo en común que el deporte ofrece, y la oportunidad de una profunda comunicación social en donde el acontecimiento deportivo supone en sí mismo un sistema de medida, de control social, ofrecido al público en el cual la pasión del espectáculo deportivo se manifiesta siempre debido a la necesidad de evidencia, que el ser humano demuestra como una obsesión de lo visible, ofreciendo la oportunidad de la identificación imitada, la cual consiste en un proceso psicológico en el que la persona al saberse limitada para llevar a cabo una determinada acción busca a través de un objeto, cosa o persona la realización de aquella acción que por sí misma no puede realizar y, por lo tanto, se considera satisfecho que alguien no importa quién,

sí logre llevar a cabo la acción, en este proceso la mente tiene un valor más importante que el propio cuerpo.²⁰

Función política del deporte. Durante mucho tiempo el Estado y el deporte convivieron sin un contacto político importante, éste consistía en la función policial que ejercía el Estado sobre la actividad deportiva, que se realizaba por un gran número de ciudadanos.

Al paso del tiempo, esta relación se transformó en base al fortalecimiento de las estructuras sociales, que rápidamente agotaron y exterminaron una organización estatal estática e impasible, por lo que el desarrollo social generó una actividad exhaustiva ejercida dentro de la esfera de competencia del Estado que el deporte ha resentido de forma positiva.

De esta manera, surgen las obligaciones del Estado en materia correspondiente a la promoción del deporte, el cual deberá participar conforme a la importancia que la actividad le representa.

Dogmáticamente hablando, al Estado le corresponde velar por la evolución del hombre y situar como parte de esa evolución las actividades que contribuyan a su logro más completo, naturalmente que la posibilidad de garantizar que el deporte juegue su papel, como derecho de todos los ciudadanos, estará en dependencia del carácter social del Estado, lo cual definirá las posibilidades de avance real en este sentido y, que dentro de nuestro Estado de Derecho este carácter se manifiesta en la propia Constitución Política; como consecuencia en nuestro país existen hoy en día instituciones sociales de prestaciones y servicios creados por el Poder Ejecutivo Federal, encargadas de llevar a cabo el fomento y desarrollo del carácter social del Estado de Derecho Mexicano.²¹

Los textos actuales que regulan la función administrativa del Estado conducen a programas de acciones concretas que el gobierno federal norma de acuerdo con sus facultades reglamentarias, ya que en el ejercicio de las mismas cumple con las técnicas modernas de la administración pública, que han promovido el logro de una política en materia deportiva por parte del Presidente de la República licenciado, Vicente Fox Quezada primordialmente en lo siguiente:

“...la promoción del deporte buscará el apoyo comprometido de los sectores social y privado, buscando siempre elevar la calidad y excelencia, para ello dos líneas de acción fundamental estarán constituidas:

1ª. El fomento del deporte masivo, es decir, el deporte al alcance de todos los mexicanos en base la adecuación física general.

2ª. El fomento del deporte de excelencia, que promueva desde la base a los mejores atletas y les lleve a los más altos niveles de desempeño.

En ambos casos se contará con el apoyo leal de la medicina deportiva como un instrumento esencial de la formación física de los mexicanos...”

²⁰ Magnane, George. Op. cit, pp. 43-59.

²¹ Comité Olímpico Mexicano. *Congreso internacional del derecho y el deporte*, Editorial COM, 1968, pp. 72-76.

Debido a lo anterior, la institución deportiva que opera en nuestro país debe ser un sistema dinámico y flexible que sea congruente con la política deportiva promulgada por el Estado Mexicano.²²

Función jurídica del deporte. El deporte, he aquí un fenómeno social que tiene las más bastas conexiones y que así como lleva multitudes a los estadios, conlleva problemas o situaciones que al menos en México, los juristas no hemos analizado con la seriedad y profundidad que se requiere, por ejemplo el sector deportivo de la sociedad ha quedado al margen de la protección efectiva de las leyes laborales y en cuanto a las civiles, no sólo le son desfavorables sino que no explican el fenómeno jurídico denominado deporte, pero ahí donde el deportista está considerado como objeto de operaciones lucrativas, es tal el cúmulo de reglas jurídicas que se aplican heterogéneamente al objeto y también el conjunto de intereses económicos que se presentan en cada relación jurídico deportiva que provocan estado de indefensión del titular de los derechos afectados, violando con ello las garantías constitucionales del deportista, lo que me obliga moralmente a investigar todo lo concerniente al deporte y al derecho.

Debido a su intensidad el fenómeno deportivo ha originado situaciones de índole diversa que abarcan distintos campos de la vida humana, así se han integrado: instituciones, estructuras y disciplinas que han creado intrincados intereses que se deben regular conforme al proyecto nacional que postulan los Estado de Derecho.

Por ello, al convertirse en exigencia de la comunidad repercuten directamente en la conformación de normas jurídicas, sociales y culturales que enarbolan en el hombre: la libertad y la dignidad.

En el ámbito del Estado, estos atributos se constituyen el sustento de la solidaridad y de la cohesión interpersonal que permite al Estado de Derecho regular la dinámica social, contemplando al deporte como una actividad que ha logrado ascender los peldaños del orden jurídico, ya que de ser una acción sin control específico se ha convertido en un hecho que interesa al orden público demostrándose así, con la promulgación de la Ley General del Deporte bajo el entendido de que el deporte en la sociedad actual se comporta como un fenómeno de masas, lo que le proporciona su ubicación como un nuevo y complejo fenómeno social, que requiere una particular conceptualización dentro del campo jurídico, así en la exposición de motivos de la Ley General del Deporte, se muestra el universo, en el cual confluyen la actividad deportiva de todo orden y cuya complejidad de intereses personales, privados y sociales provocan un mayor interés por la práctica deportiva y una evidente falta de autoridades y de leyes que regulen adecuadamente su fomento y promoción en beneficio de los deportistas.²³

1.2.4. La educación física un proceso de enseñanza-aprendizaje de la Cultura Física.

Para llevar a cabo el desarrollo del presente objetivo de investigación, es importante destacar que el movimiento es el principal componente generador de cualquier dinámica que experimenta el hombre como ser vivo, ya que todo lo que vivencia es por

²² Poder Ejecutivo Nacional. *Plan nacional de desarrollo*, Editorial Talleres Gráficos de México, México, 2000, pp. 84-92.

²³ Cámara de Diputados. *Ley de estímulo y fomento del deporte*, Editorial Cámara de Diputados, México, 1994, pp. 1-07.

medio de su cuerpo y a través de éste, conoce y se relaciona con su entorno, destacando que no se puede parcializar al ser humano, puesto que su formación integral es biopsicosocial.

Debido a ello, es que el movimiento debe ser adecuadamente estimulado a efecto de lograr incidir favorablemente en el organismo y como consecuencia repercutir en sus hábitos: cognoscitivo, afectivo e intelectual.

Para atender lo anterior, que podíamos considerar una educación por el movimiento se ha construido el área de la Educación Física, en donde ésta, en un sentido formativo enfoca su atención en el desarrollo orgánico funcional del educando.

Así, la educación por el movimiento con base en la Educación Física busca lograr los siguientes propósitos fundamentales:

- a) La toma de conciencia del individuo, acerca de sus posibilidades de movimiento y relacionarlas con el espacio, los objetos y las personas que le rodean a fin de incrementar sus habilidades perceptibles.
- b) Responder con eficacia de movimiento a un estímulo dado, procurando la ampliación y el mantenimiento de las habilidades físicas, de tal manera que incidan favorablemente en su crecimiento y desarrollo biológico, psicológico y social.
- c) Estimular, desarrollar y conservar la salud física del educando, a través de la ejercitación sistemática de las capacidades físicas, atendiendo a las características individuales del mismo, propiciando la manifestación de las habilidades motrices a partir de la práctica de las actividades físico-deportivas y recreativas que le permitan interactuar con los demás.
- d) Fomentar la manifestación de actitudes positivas individuales y grupales, así como la adquisición de valores a partir de aquellas actividades que utilicen al movimiento considerándolo una forma de expresión.
- e) Fortalecer la identidad nacional al fomentar la práctica de actividades físico-recreativas tradicionales y regionales, que permitan el desarrollo de actitudes culturales, relacionadas con todo tipo de manifestación motriz.²⁴

Por lo que respecta al concepto de definición de la Educación física, en un aspecto doctrinario, encontramos las propuestas de definición de los siguientes autores.

En base al desarrollo excepcional que el área de la Educación Física, ha alcanzado en nuestro hermano país llamado Cuba, me parece indispensable citar al fundador de la actividad recreativa en esta nación, su nombre es Joel Valero Alatorre quien hasta el año de 1995 fue director del Instituto Nacional de Cultura Física, Deporte y Recreación (INDER).

Comparto plenamente con este autor su universo ideológico sobre la materia, en donde refiere a nuestro objeto de estudio en la siguiente forma:

²⁴ Dirección General de Educación Física. *Programa de educación física*, Editorial SEP, México, 1994, pp. 1-15.

“La Educación Física como todas las ramas de saber humano, ha sufrido transformaciones de acuerdo con los adelantos de la época y la evolución de los conceptos sociológicos. Equivocadamente en muchos casos se considera como sinónimo de gimnasia o deporte.

“De esta manera me sitúo en el contexto de que la educación general abarca el cuerpo, mente y espíritu, bases de la personalidad del hombre como ser humano, cada una de esas tres partes: cuerpo, alma y espíritu tienen sus funciones específicas ligadas en forma complementaria de tal manera que se estructuran entre sí.

“Es por ello que la Educación Física no es sino una parte de la educación integral, su razón de ser es de complementarla, su objetivo consiste en desarrollar armónicamente el cuerpo, desenvolver y encauzar sus aptitudes físicas, intelectuales o morales e instruirlo, lo primero tiene por objeto la capacitación y lo segundo es el medio para lograrlo.

“Que quede muy claro, la Educación física no busca crear superhombres, sino individuos con capacidades físicas, mentales o morales equilibradas, aptos para servirse y escudar las instituciones que los amparan o las ideas que los subliman.”

El siguiente autor, es un investigador de la antropología social, que actualmente labora como Jefe del Departamento de Investigación Social y Cultural de la Universidad de Harvard su nombre es Jhon Dewey quien establece y plantea una serie de principios fundamentales para la Educación Física de hoy en día, quien sostiene:

- a) Pretender un estándar de valores cohesionados en el bienestar del individuo.
- b) Poseer elementos de ciencia social, así como de ciencia biológica, porque los productos que de ella resultan, pueden apreciarse tanto en términos de conducta de grupo socialmente, como en un enriquecimiento orgánico biológico.
- c) La Educación Física contiene en sí misma un gran potencial a favor del aprendizaje en forma de pensamiento reflexivo, ya que se significa por la enseñanza de habilidades y normas de conducta que permiten al estudiante el planteamiento y la toma de una decisión que requiere la anticipación de situaciones en torno a diferentes respuestas, que le proporcionan los medios para resolver por sí mismo los problemas que encuentra en este mundo cambiante.
- d) Lejos de ser un elemento aislado y extraño en el programa de estudios, contiene dentro de sí elementos importantes de otras áreas del conocimiento, por lo que nunca debemos solidarizarnos con la idea de que la Educación Física envuelve solamente juegos, deporte y que, cualquier otra materia de estudios sería incompatible.

- e) Su práctica debe estar siempre de acuerdo con la estructura y funciones del organismo humano, estableciéndose para ello un Programa Nacional de Actividades de Adaptación y Desarrollo de Posibilidades de Vida.

La alta calidad de liderazgo que se observa en los Profesores de Educación Física descubre y revela en ellos hombres y mujeres inteligentes, con mucha iniciativa y bien equipados científica y culturalmente para guiar a sus alumnos a un estadio de mayor desarrollo. Así, se ha complementado esta serie de principios de los cuales vienen a significarse como las direcciones que la Educación Física esta siguiendo actualmente y a los que decididamente me sumo para intentar se plasmen en nuestra realidad educativa formativa.²⁵

Es por ello que las ideas expresadas por el autor me parecen fundamentales, ya que mientras la labor profesional que ejerce el docente de Educación Física no sea valorada como complementaria del proceso de enseñanza/aprendizaje dentro de nuestro sistema educativo, esta herramienta fundamental del desarrollo integral seguirá archivada, perfectamente inutilizada debido a la negligencia de las autoridades escolares y a la burocracia pública en perjuicio de una población estudiantil que en nuestro país asciende aproximadamente a 20 000 000 de alumnos matriculados en el sistema educativo, estoy convencido que a la luz del nuevo siglo, la actitud de los ciudadanos, empieza a cambiar y a cobrar conciencia de lo importante que es el lograr ser un ciudadano ejemplar, apto y propositivo, cuya herencia nos ha legado la ciencia y la tecnología, proporcionándole los fines y las direcciones que la educación está siguiendo actualmente.

Bien pasaremos ahora al segundo aspecto o concepto personal en el cual un servidor define a la Educación Física de la manera siguiente:

Disciplina pedagógica que mediante la actividad física tiende a la eficacia de los movimientos con base en las habilidades motrices, con la finalidad de propiciar y conservar el equilibrio de la capacidad funcional del educando.

Los elementos constitutivos de la anterior definición son a mi juicio los siguientes:

- a) **Pedagogía.** La Educación Física en la actualidad es considerada como una ciencia debido a sus fundamentos doctrinales, a sus características metodológicas y a los comprobados resultados tan positivos que se obtienen de su práctica sistemática y permanente.
- b) **Actividad Física.** Es la herramienta fundamental de la cual se vale la Educación Física para llevar a cabo sus objetivos generales y específicos en pro de la educación integral del individuo, consagrada como el fin primordial de nuestro sistema educativo.
- c) **Movimiento.** Este representa el mayor tesoro con que cuenta todo ser vivo, pues gracias a ello el hombre ha evolucionado de un estadio primitivo a un estadio superior, así el movimiento se ha convertido en el alma generadora de la evolución humana que hoy en día conocemos como desarrollo cultural.

²⁵ Valero Alatorre, Abel. *19 Artículos escogidos sobre educación física*, Editorial Secretaria de Instrucción Pública, Cuba, 1992, pp 19-36.

- d) **Habilidades motrices.** Éstas podemos considerarlas como elementos constitutivos del movimiento que se han manifestado en el ser humano por medio de cuatro grandes destrezas que son: velocidad, fuerza, agilidad y resistencia.

Por ello las habilidades motrices perfeccionan el movimiento humano a través del control corporal, la independencia motora o la organización del esquema corporal, lo que nos ha dado como resultado seres humanos más altos, rápidos, fuertes y en general más aptos para la vida misma.

- e) **Equilibrio.** En este sentido no hay que olvidar que conceptualizamos al individuo no con una visión unidimensional, sino con un concepto tridimensional donde dicha conceptualización se basa en considerarlo como un ente biopsicosocial.

Es por ello que la Educación Física busca de forma preponderante, lograr el desarrollo del equilibrio vital en la personalidad del ser humano, pretendiendo un equilibrio cognoscitivo, afectivo y motriz, así este elemento resulta primordial para llevar a cabo los fines de la Educación Física.

- f) **Capacidad funcional.** Ésta implica, al igual que el elemento anterior, entender al hombre no como un ente aislado, sino como un todo, donde su esfera biológica esté perfectamente desarrollada y coordinada con una esfera cognoscitiva a través de una educación integral que promueve la Educación Física.

El sistema educativo mexicano acepta a la Educación Física a través de una educación por el movimiento, considerando que el ser humano requiere de sus habilidades motrices para percibir, responder o comunicarse con su entorno, así las expectativas que la sociedad en general han externado en diferentes foros de consulta respecto a diversos temas educativos, refieren a la Educación Física como una materia con mayor potencial formativo para desarrollar las características biológicas, psicológicas y sociales, en relación a los intereses propios de la edad del educando, considerándolos ante todo factores primordiales del hecho educativo, que se ha reflejado por medio de un programa educativo el cual se ha editado en varias ocasiones.

La forma de realizar la Educación Física en México en los últimos 50 años, ha sido orientada por distintos enfoques: militar, deportivo, psicomotor, orgánico funcional y de esquema motriz de interacción dinámica, cada uno de ellos respondió a las exigencias socio-culturales y de política educativa de su época, y asimismo fue representativa de una determinada tendencia escolar en el aspecto curricular y sólo abundará en el último enfoque por encontrarse vigente en el ámbito educativo nacional.

Esquema motriz de integración dinámica 1994. En este enfoque se destacan las siguientes características: concibe la formalización de los propósitos en relación directa con la resolución de problemas, brindando al profesor la posibilidad de identificar y aprovechar al máximo los beneficios que ofrece la actividad física para el desarrollo de las habilidades, hábitos y actitudes relacionadas con el movimiento corporal que evita la fragmentación del conocimiento, abre la posibilidad de otorgar un sentido pedagógico a todas las situaciones que se generan alrededor de las actividades físicas.

Una vez manifestados los enfoques generales de la Educación Física, es necesario pasar ahora a los contenidos que posee el área, basados en las experiencias motrices que la Educación Física ofrece a los educandos estas son divididas en cinco ejes temáticos, en los que el movimiento corporal resulta imprescindible para su cobertura.

Eje temático número 1

Estimulación perceptiva motriz. A través de ésta, el ser humano tiene la posibilidad de interpretar estímulos provenientes del exterior y hacerlos evidentes, mediante la manifestación motriz coordinada.

Como consecuencia de esta estimulación, se obtiene el desarrollo de las capacidades físicas de reacción, ritmo, sincronización y adaptación que implican un trabajo ordenado de los órganos, de los sentidos, del sistema nervioso y muscular que funcionalmente mejoran la aptitud para el aprendizaje motor.

Este eje temático comprende tres componentes: Conocimiento y dominio del cuerpo, una variada estimulación sensorial y experiencias motrices básicas.

Eje temático número 2

Capacidades físicas condicionales. Éstas se encuentran genéticamente determinadas y son susceptibles de ser desarrolladas mediante la ejercitación física, asegurando en el individuo, una condición física que incide favorablemente en las características morfológicas y funcionales del organismo, comprendiendo: Fuerza, flexibilidad, velocidad y resistencia.

Eje temático número 3

Formación deportiva básica. Éste se da por medio de un proceso pedagógico de carácter eminentemente formativo que tiende a sentar las bases metodológicas, psicológicas que norman la práctica del deporte escolar, en el entendido de que el deporte, es una actividad de carácter lúdico y formativo para el educando, realizado por medio de la ejercitación física, portadora de valores, integradora de actitudes y formadora del carácter cuya práctica está animada por el deseo de obtener cada vez mejores resultados, no en tiempos, ni en distancias, sino en la eficiencia, prontitud y exactitud del movimiento corporal, este eje temático comprende dos componentes a desarrollar:

- a) Iniciación deportiva en juegos organizados, predeportes y fundamentos básicos deportivos en los que progresivamente se incorporan, la observación de las reglas del juego.
- b) Deporte escolar en él se considera, la práctica de los deportes básicos, denominados así por la susceptibilidad de adaptación a las características y necesidades motrices y sociales del educando, propiciando una actitud integradora.

Eje temático número 4

Actividad física para la salud es la práctica cotidiana de la actividad física, bajo condiciones nutricionales, higiénicas, de reposo y ecológicas, mejora en el individuo el adecuado funcionamiento de órganos y sistemas que en suma, facilitan los procesos de crecimiento y desarrollo, sobre todo durante la infancia, así el presente eje temático comprende dos aspectos:

- a) Nociones y conceptos para la práctica del ejercicio físico donde, se da a conocer al educando las condiciones que deben complementar su actividad física para poder asegurar su efecto benéfico que repercute en su salud: higiene, alimentación, descanso y conservación del medio ambiente.
- b) Efectos del ejercicio físico sobre el organismo mediante la aportación de la información correspondiente, en donde se destaquen los beneficios que la práctica habitual del ejercicio físico le reporta al individuo.

Eje temático número 5

Interacción social favorece una influencia social de calidad. Entre Maestro-alumno-compañero-comunidad, por medio de los cuales se propicia la manifestación de actitudes individuales y sociales que formen valores acordes a la cultura nacional, regional o comunitaria socialmente significativas, el desarrollo de este eje temático posee dos componentes:

- a) Actitudes a partir del establecimiento de códigos de conducta, que generen una aceptable convivencia humana.
- b) Valores culturales como la práctica y el aprecio del educando por aquellas actividades recreativas, físicas y propias del pueblo mexicano.

Una vez conocido el contenido temático de la Educación Física, podemos advertir la gran profundidad de sus metas pedagógicas, la importancia de su fundamento educativo que permite interactuar durante el proceso de crecimiento y desarrollo, desafortunadamente dicho programa no es aplicado en nuestro sistema educativo por muchos factores, pero que en términos del deber ser reporta sus beneficios en los siguientes niveles formativos: lactantes y maternas, preescolar, primaria y secundaria.²⁶

La educación física cumple en el seno de nuestra sociedad con diversas funciones.

Función pedagógica de la Educación Física. La educación por el movimiento proporciona un proceso de enseñanza/aprendizaje tal como lo entiende el destacado autor José Blenger, para quien el concepto de aprendizaje es un proceso por medio del cual la conducta se modifica de manera estable a consecuencia de las experiencias que el sujeto adquiera, ya que todo proceso que implica la adquisición de un aprendizaje, puede darse en todas las fases de la personalidad del hombre o bien sólo en alguna de

²⁶ Dirección General de Educación Física Op. cit. p. 15-93.

ellas, de tal suerte que puede existir aprendizaje en el área de la mente, el cuerpo o del mundo exterior tal como lo promueve la Educación Física con su nuevo contenido temático, enfocado hacia la integración dinámica motriz, donde se abarca al universo denominado ser humano.²⁷

Debido a esta corriente pedagógica, la Educación Física se concibe en la actualidad como una disciplina pedagógica formativa que va más allá de la educación normal.

Constituye un proceso educativo permanente que promueve la salud corporal, la habilidad física, la versatilidad y la adaptabilidad mediante prácticas imaginativas y creativas que estimulan la autodisciplina, coordinación psicomotriz y trabajo en equipo. La Educación Física requiere de una acción metódica, progresiva y continua, que ayude al ser humano a desarrollar y mantener sus facultades físicas, morales e intelectuales desde la primera infancia, hasta la tercera edad.

Así, la Educación Física es una actividad de orden público e interés social, por lo que a partir de mayo de 1995, el ejecutivo federal dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual reconoce la importancia de la Educación Física y la práctica del deporte en la formación individual, la salud y el bienestar social de la comunidad, mismo que se mantiene hasta la fecha.

Es importante destacar que la Educación Física aparece como un programa sustantivo, que en su sentido más amplio se propone integrar los esfuerzos de la SEP, para impulsar un vasto proyecto de Educación Física, que sea el sustento para generar una cultura de la actividad física y del deporte, propiciando el desarrollo integral del ser humano reconociendo el papel fundamental que juegan los Profesores de Educación Física, para imprimirle mayor coherencia a los programas escolares de la materia, adaptándose a las necesidades e inquietudes que los niños y jóvenes demuestran en sus diferentes etapas de desarrollo.²⁸

Función cultural de la Educación Física. Debemos considerar que el proceso de enseñanza/aprendizaje, a través de la educación por el movimiento, queda comprendido dentro del sistema educativo nacional que determina las condiciones, estrategias y dirección que debe asumir la educación del Estado, como un proyecto de nación que planea el tipo de hombre que desea formar, es por ello que algunos autores describen al Sistema Educativo de muy variadas formas y con muy distintos contenidos conceptuales destacándose de entre ellos Ronie Snyders quien manifiesta:

“El Sistema Educativo, es el terreno donde se enfrentan las fuerzas de progreso y las fuerzas conservadoras, lo que en él ocurre refleja a la vez, la lucha contra la explotación, de acuerdo con la naturaleza de su función, la escuela es el lugar de nacimiento de mutaciones culturales profundas, porque ella es el lugar donde surgen las contradicciones, por los encuentros entre las fuerzas sociales y entre las generaciones basados en el entrenamiento ideológico”.

Me parece acertada la idea de entender al sistema educativo, como un mecanismo social de integración enfocado a la gente joven, en el cual los fines de este mecanismo son dictados por el interés de la propia sociedad, en una evolución

²⁷ Obregón, María Teresa. *Programa del seminario de teoría pedagógica e introducción a la docencia*, UNAM, México, 1994.

²⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Programa de educación física y deporte 1995-2000*, Editorial Talleres Gráficos de México, México, 1995, pp. 84-92.

constante de los valores sociales tales como el respeto y la libertad, que permiten acrecentar el patrimonio cultural del ser humano, en un medio de convivencia pacífica que la Educación Física puede otorgar.

Siguiendo en la escuela de la Teoría Pedagógica Francesa tenemos a Marcell Postic quien sostiene:

“Todo sistema escolar lleva la marca de la sociedad que lo ha producido, y está organizado según la concepción de la vida social, de los engranajes de la vida económica, de las relaciones sociales que animan a esa sociedad, siendo considerado por esto la educación como una institución destinada a socializar a los adolescentes, jóvenes y adultos por medio de un procedimiento formalizado”.

Coincido con este autor cuando hace mención del sistema escolar como una institución sociabilizadora, que opera por medio de procedimientos formalizados dentro de los cuales uno de los más efectivos lo constituye el área de la Educación Física, promoviendo el desarrollo integral como una alternativa para elevar el nivel de vida de los alumnos.

Otros destacados pupilos del pedagogo Jean Piaget lo fueron Bourdieu y Passeron quienes refieren:

“El sistema de enseñanza desempeña su función social de mecanismo legítimo por parte de la cultura dominante, de conservación de estructuras sociales, de selección social y cultural que contribuya a la reproducción del orden establecido disimulando su función”²⁹.

Me parece una aseveración muy profunda la de estos autores, pensar en una cultura dominante significa, pensar en hombres saludables mentalmente, aptos físicamente que de una manera decidida contribuyan a la resolución de problemas en nuestra sociedad, quienes poseen su esencia en un proceso de enseñanza/aprendizaje donde la creatividad, el vigor físico y la entereza mental promueven una nueva visión de las cosas, una forma positiva de razonar que en base a la actividad físico-deportiva podría obtenerse el tan comentado y ansiado desarrollo integral, conservando con ello la cohesión social y procurando la estabilidad pedagógica.

Con este orden de ideas se elaboró el Programa Nacional de Educación, Cultura, Deporte y Recreación en donde la práctica de la Educación física como área integrante del Plan Nacional de Estudios de los diferentes niveles básicos del Sistema Nacional, reviste una gran importancia transformándose en un elemento favorecedor del desarrollo de habilidades, de las posibilidades del individuo para el logro de la salud individual y social.

Desafortunadamente el valor pedagógico y cultural no se reconoce en lo absoluto y la educación por el movimiento, otorgada por la Educación Física presenta la siguiente problemática.

Sólo se imparte dos veces a la semana, no es materia curricular en los planteles de Educación Superior, no existe suficiente recurso humano especializado en la materia para cubrir todos los planteles existentes actualmente, los profesores que ejercen la docencia trabajan en condiciones pedagógicas nulas, debido a la falta de material

²⁹ Obregón, María Teresa. Op. cit , pp. 40-62

didáctico es relegada del ámbito escolar a su vez y debido principalmente a la envidia profesional que despierta entre los otros docentes el cariño y entusiasmo que provoca en la comunidad estudiantil, los profesores del área desafortunadamente no cuentan con una actualización profesional adecuada y acorde a la realidad educativa en que se desenvuelve, en perjuicio del proceso de enseñanza/aprendizaje que se puede ofrecer por medio de esta actividad, asimismo no existe ninguna institución de educación superior instituida por el Estado que ofrezca superación profesional a los Profesores de Educación Física, en términos de posgrado académico.

Toda esta gama de factores que se enuncian, han motivado que los beneficios que pudiera otorgar el proceso de aprendizaje a través de la educación por el movimiento, sean nulos y casi inexistentes, coadyuvando con ello al desarrollo desequilibrado del ser humano que promueve nuestro sistema educativo, basado en la educación cognoscitiva, por medio del método tradicional de enseñanza/aprendizaje, lo que se ha reflejado en un alto número de deserción, bajo rendimiento académico de la población estudiantil, analfabetismo y un grado de escolaridad promedio en general de 1er. año de secundaria, por lo que se hace evidente buscar nuevas opciones pedagógicas y nuevos métodos de enseñanza, en donde la Educación Física se transforme en un proceso cultural de enseñanza/aprendizaje relativo a las actividades físico-deportivas, que puede resultar trascendental para garantizar la evolución del sistema educativo nacional acorde a las características socio-culturales que presenta la sociedad mexicana del siglo XXI.

Con lo anterior podemos observar el grado de atraso en que se encuentra la Educación Física en nuestro país, en donde predomina la burocracia, el nepotismo y la anarquía; sin embargo, no hay que olvidar que la Educación Física es parte de un proceso pedagógico-cultural, que intenta dar validez y eficacia a la legislación vigente en la materia y, por lo tanto, el hecho de que sea ya considerada formalmente dentro del ejercicio administrativo obligatorio de la Administración Pública Federal, es un cimiento muy sólido que permitirá avanzar durante este nuevo siglo con la esperanza de que en un futuro, estas actividades sean consideradas como fundamentales para el logro del desarrollo integral de los ciudadanos.

1.3 La Cultura Física, un agente promotor del desarrollo social integral

Dentro del presente apartado ubicaremos de forma real y concreta en qué consiste el concepto de Cultura Física en virtud de que el concepto mencionado intenta abarcar en una sola frase el contenido social, biológico, psicológico, educativo, cultural y político de diversas actividades tales como: el juego, la recreación, el deporte y la educación física correlacionándose en una constante y permanente interrelación a fin de lograr convertirse en un agente promotor del desarrollo integral del ciudadano mexicano.

Es por ello, que con base en los contenidos informativos de las acepciones: juego, recreación, deporte y educación física, intento construir un sistema de información que pueda referirse indistintamente a las acepciones mencionadas, con la única diferencia en torno a su significado, que atienda primordialmente a las condiciones siguientes: técnica utilizada en la actividad, táctica de ejecución en la misma y el tipo de normas o reglas establecidas para realizar la actividad propiamente dicha.

De esta forma, el concepto se integra de cuatro elementos constitutivos de los cuales obtiene su contenido informativo en los términos subsecuentes.

En relación al *primer elemento* constitutivo el JUEGO, se destaca la condición de que su práctica cotidiana le permite al hombre resolver situaciones difíciles e imprevistas, con una actitud positiva y propositiva, por lo que es importante mencionar que se cataloga como un orden, en el cual están dispuestas las cosas de modo que se corresponden conformándose un orden absoluto que debe ser respetado, cabe mencionar que surge y se desenvuelve en un mundo al margen de lo habitual, realizándose principalmente por la satisfacción que genera la propia acción, adoptando una forma de entretenimiento necesario e indispensable para lograr un rendimiento adecuado posterior, obteniendo con ello una configuración estable que lo transforma en un mecanismo propulsor del desarrollo cultural.

En relación al *segundo elemento* constitutivo de la Cultura Física denominado RECREACIÓN podemos obtener los siguientes aspectos:

Se sustenta en la necesidad social de lograr diversiones positivas, canalizando el tiempo libre de forma adecuada, por medio de un descanso restablecedor que se manifieste en un proceso de libertad, dando como resultado la elevación del nivel de vida de la sociedad en referencia a la conciencia social, al desarrollo armónico y a la evolución cultural, que traerá en sí misma el acceso a estadios culturales de mayor dinamismo, para los ciudadanos mexicanos del siglo XXI.

Es importante destacar que la recreación al mostrarse ante el hombre como una experiencia integradora, que se basa en un proceso de enseñanza/aprendizaje consistente en la observación/análisis/ejecución, se ha significado para las sociedades modernas como una alternativa de desarrollo personal que ha sido en la actualidad aceptada, avalada y promovida por los estados contemporáneos, otorgándole la noción de Derecho Social que se le concede al trabajador, para que a través de ella logre el restablecimiento del equilibrio vital de su propia personalidad, con la intención de lograr su desarrollo armónico, las anteriores son condiciones jurídicas conformadas por el propio Estado con el fin de: planear, programar, dirigir, supervisar y evaluar el grado de evolución que manifiestan en términos de aplicación, operación y validez socio-cultural.

En relación al *tercer elemento* constitutivo el DEPORTE detecto los siguientes rasgos fundamentales:

Indudablemente el Deporte es un hecho social que en nuestros días se traduce en un medio de acción cultural que coadyuva en la conquista de la evolución personal, favoreciendo nuevas perspectivas y estilos de vida sanos; el perfeccionamiento humano por medio del desarrollo integral de una forma clara y sencilla, precisa el estereotipo morfo funcional del hombre del siglo XX.

Ubicado en un sentido de proceso educativo esta actividad nos ofrece la facilidad de adquirir nuevos conocimientos, proporcionando vigor físico, mental y social al individuo que la desarrolla en base al trabajo sistemático.

De esta manera, su práctica concede seguridad y diversión, fomentando el espíritu de cooperación y de solidaridad estimulando el deseo del éxito mediante juegos activos que ofrecen la oportunidad de una profunda comunicación social, que se sustenta en un conjunto de reglas que fundan y motivan en el hombre un comportamiento socialmente valioso, transformándose en un componente básico de la integración social de la sociedad mexicana del siglo XXI.

Es por ello, que esta actividad posee tantas y tan bondadosas connotaciones socio-culturales, que han motivado la acción gubernamental para integrar y conformar nuevas instituciones estatales, que a su vez establezcan una nueva estructura

administrativa y un programa de acción llamado Plan de Adecuación Física 2001-2006, que opera al amparo y vigilancia de la Ley General del Deporte y de una jurisdicción especializada que tiene por membrete Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, que se conjuntan en una nueva disciplina jurídica de orden público e interés social, que tiene en esencia como objeto de estudio al deporte y a las actividades físico-deportivas.

Referente al cuarto elemento constitutivo la EDUCACIÓN FÍSICA es imprescindible expresar:

Esta actividad se traduce en una educación por el movimiento que se sustenta en un proceso pedagógico formativo que utiliza al juego, la recreación, al deporte y a las actividades motrices como recursos didácticos, por medio de los cuales se propicia la manifestación de hábitos y valores socialmente valiosos y culturalmente estables, a través de ello se logra la formación individual y el bienestar social de la población transformándose dentro de nuestra realidad educativa la Educación Física en un mecanismo social, efectivo y dinámico que fomenta la interrelación personal y la conciencia del grupo, garantizándose así la solidaridad del individuo con su comunidad, por lo cual requiere invariablemente una acción metódica, progresiva y continua que ayude al ser humano ha desarrollarse integralmente.

La Educación Física se constituye en un medio ideal para transmitir la cultura, toda vez que nos proporciona un aprendizaje en forma de pensamiento reflexivo, situándose como una materia con gran potencial formativo que ofrece grandes posibilidades de desarrollo integral y, en este sentido, debemos ubicar a la Educación Física en el contexto de un proceso pedagógico, que tiene como objetivo central complementar la educación integral a través de una educación especializada que busca el desarrollo orgánico del educando, con un sentido biológico y social en un medio de armonía que se ha logrado ubicar dentro de nuestro Sistema Educativo Nacional.

Siguiendo con el orden metodológico de nuestra investigación, ahora desarrollaré mi propia definición sobre la Cultura Física en los términos siguientes:

“...disciplina de la cultura, que mediante perspectivas motrices se encargan de estimular, desarrollar y conservar la salud a través de la ejercitación sistemática de las capacidades físicas, cognoscitivas y sociales que se sustenta en un proceso pedagógico con bases científicas y culturales, teniendo por objeto el desarrollo integral del individuo, en un medio de armonía donde se conjuga la libertad, la igualdad y la fraternidad que permiten el equilibrio vital de la personalidad humana, teniendo como respaldo para su realización un conjunto normativo salvaguardado por las instituciones sociales del Estado”.

De esta manera los elementos constitutivos de la definición son:

- a) Perspectivas motrices son movimiento corporal con un significado de alma generadora de la evolución humana, que es utilizada como herramienta esencial para desarrollar la práctica de las actividades físico-deportivas, sustentadas en diversas formas de juego.
- b) Salud se manifiesta como un fin superior, que de forma intrínseca se obtiene al realizar alguna actividad, recreativa o deportiva, y que posee tres esferas de influencia sobre el ser humano que son: 1) estimular un estado de salud mínimo

y suficiente para subsistir sin condicionamientos mayores, 2) desarrollar las condiciones básicas del crecimiento lográndose nuevos parámetros funcionales del individuo promedio, 3) conservar las capacidades humanas con una condición permanente y estable que favorezca estilos de vida, sanos y saludables, elevándose el índice del nivel de vida social ,

- c) Proceso pedagógico en el cual se da la existencia de un proceso de enseñanza/aprendizaje, en donde se pretende la obtención de una escala de valores sociales y culturales que repercuten en la elevación de los índices de bienestar del individuo, transformándose en un componente básico para la integración social de nuestra sociedad.
- d) Ejercitación sistemática todo tipo de actividad motriz requiere de una acción metódica, progresiva y continua que le otorgue al hombre la posibilidad de darle esparcimiento al espíritu, energía a la voluntad y belleza al cuerpo en base al dominio y perfeccionamiento del movimiento.
- e) Desarrollo integral que implica una visión polidimensional de las ideas, los pensamientos y las acciones del hombre dentro de su proceso de auto-construcción, que le motive un comportamiento socialmente válido y culturalmente estable, siendo un factor trascendente en la evolución socio-cultural del ciudadano con su comunidad.
- f) Armonía significándose como el entorno social, el medio pedagógico o el ámbito cultural en el cual se desarrollan las actividades físico-deportivas que busca motivar una participación sana, digna y respetuosa del hombre consigo mismo, del individuo con sus congéneres y del ciudadano con su comunidad.
- g) Elemento filosófico se proporciona de forma innata en todo tipo de actividades físico-deportivas debido a que su práctica nos otorga la libertad de pensamiento y de acción, la igualdad de oportunidad y de acceso a semejantes opciones de desarrollo en condiciones de equidad en un entorno de fraternidad, alegría y entusiasmo que fomenta el espíritu de cooperación y de solidaridad que se ha manifestado en el progreso de la humanidad en todas y cada una de sus actividades.
- h) Equilibrio vital hace referencia a las diversas formas en que el hombre expresa su conducta o desarrolla sus acciones; sustentándose en una congruencia cognoscitiva, afectiva y motriz, que en el curso del devenir histórico ha intentado ubicarlo en un punto intermedio que le permite ejercer aquel viejo adagio de la cultura griega "mente sana en cuerpo sano", que avale y tutele la evolución integral de la especie humana, denominado progreso, y que finalmente nos proporcione el estereotipo morfo-funcional del hombre del siglo XX: "más alto, más rápido y más fuerte".
- i) Conjunto normativo la actividad lúdica en esencia, establece un orden absoluto que se funda primordialmente en reglas de juego, normas del trato social, artísticas, estéticas, y en los últimos años en normas jurídicas, lo cual provoca que uno de sus fines ulteriores se realice de manera subconsciente en todos y

cada uno de los participantes, como lo es el hecho de fomentar hábitos y costumbres culturalmente aceptados que permitan la conquista de nuevos y más elevados estadios culturales para las sociedades modernas, a grado tal, que en el actualidad algunos sociólogos ven en la actividad deportiva un perfecto mecanismo de control social, legalmente instituido y legítimamente reconocido.

- j) Instituciones sociales son una creación jurídico-política producto de la evolución de las actividades físico-deportivas en la actualidad, que el Estado ha debido conformar para planear, dirigir y evaluar la operación, validez y eficacia de sus programas políticos, de sus sistemas administrativos y de las acciones que se ejecutan por los organismos del sector gubernamental y del sector privado a favor de la promoción y difusión del desarrollo del deporte, la recreación y la educación física, en nuestro bello país.

Una vez numerados y comentados los elementos constitutivos de mi propia definición realizaré una breve reflexión sobre las diversas formas y funciones que posee la cultura física por medio de las actividades físico-deportivas, tanto para la sociedad, como para el Estado moderno, las cuales podemos ubicarlas de la siguiente manera:

Función social. El hombre al tener contacto con las actividades físico-deportivas las ubica como una experiencia integradora, que surge de la necesidad social de lograr una conciencia humana basada en una profunda comunicación que permita la interrelación personal, positiva y dinámica, se configure en un hecho social y se transforme en un medio de acción que coadyuve a conquistar la evolución cultural propiamente dicha.

Por medio de estas actividades se fortalece la conciencia social, a favor del desarrollo armónico del individuo, elevándose los niveles de vida y de desarrollo de la población con un sentido institucional, al ser mecanismos culturales transformados en espectáculos colectivos los cuales operan como válvula de escape social y procesos de control estatal.

Función cultural. En este sentido las actividades físico-deportivas pretenden crear un orden absoluto que debe ser respetado por medio de la proyección de un estándar de valores que eleven los índices del bienestar del individuo, manifestándose como un mecanismo propulsor del desarrollo cultural que permita liberar el exceso de energía y restablecer el equilibrio vital de la personalidad humana, en busca del desarrollo integral de la población, considerada por los estados contemporáneos un factor indispensable en la evolución cultural de las sociedades del siglo XX y XXI.

Función política. En referencia a esta función las actividades físico-deportivas le permiten al hombre resolver situaciones difíciles e imprevistas con una actitud tolerante, concertada e ideológicamente diversa fomentándose en él, la convivencia humana, por lo cual se considera a la familia el núcleo social de mayor interés buscando consolidar su conformación, integridad y evolución elevándose indiscutiblemente el estadio cultural de las sociedades actuales.

Desde una perspectiva plenamente política, las actividades físico-deportivas operan en el marco del Federalismo a través de la prestación del servicio educativo nacional al ser incluidas en los mecanismos de coordinación así como en los convenios de concertación que se realizan entre las diferentes esferas de gobierno motivando la

creación de instituciones gubernamentales que desarrollen programas de acción tutelados por el gobierno federal, por lo cual se ubican dentro del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableciendo a la Recreación, al Deporte en beneficio de 9 000 000 de ciudadanos mexicanos, que gustan de realizar la práctica de las actividades físico-deportivas en sus diferentes manifestaciones.

Función económica. Esta función en nuestro país no ha sido entendida plenamente y sólo la hemos limitado a los rubros de trabajo, empleo o profesión sin permitir el desarrollo de las actividades recreativas, deportivas o educativas-formativas con un sentido de progreso financiero sustentando en la concepción de la industria físico-deportiva, generadora de fuentes de trabajo y de recursos económicos que promuevan el financiamiento del desarrollo social integral en los municipios y las entidades federativas, que simplemente le han reducido a un programa social sin mayor trascendencia para las esferas de gobierno mencionadas.

Así, ante los umbrales de un nuevo milenio y contando con la estructura institucional, con los mecanismos legales y con el avance tecnológico de los medios de comunicación debe fomentarse, desarrollarse y establecerse una nueva percepción económica para la recreación, el deporte y la Educación Física, dentro de la cual se les permita ser consideradas como la base para la inversión del capital y transformarse en una nueva rama del desarrollo industrial, en donde inevitablemente se construirá un sistema comercial, que en la realidad internacional observamos a través de una actividad económica lucrativa, poderosa y muy eficaz, que determine a las esferas de gobierno nuevos horizontes o nuevas alternativas que resuelvan el añejo problema del financiamiento económico gubernamental para poder satisfacer las necesidades sociales que la población le demanda en sus ámbitos de validez y competencia política, administrativa, social y cultural.

Función jurídica. Gracias a la conciencia socio-cultural que ha despertado este tipo de acciones en el Estado, ha sido necesaria la creación de instrumentos legales, así como de órganos jurisdiccionales que protejan la seguridad social que conceda la recreación, el deporte y la educación física conformando instituciones estatales que lleven a cabo los programas de la administración pública federal en la materia, por medio de estructuras administrativas, tal como acontece con la Dirección General de Educación Física, un órgano centralizado de la administración o también por la Comisión Nacional de Deporte, un órgano desconcentrado que, en base a la legislación educativa vigente u de acuerdo con el Reglamento Interior de la SEP, quedan comprendidos dentro de la subsecretaría de servicios educativos del DF. y que a su vez forman parte del Ejecutivo Federal al ser integrantes de la SEP sustentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual se encarga de establecer la competencia a la mencionada Secretaría para despachar todo asunto relacionado con la recreación, el deporte y la Educación Física, por lo que resulta importante el mencionar que dentro de la administración paraestatal surge un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propio denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en donde se lleva a cabo la prestación de los servicios sociales deportivos y recreativos que cumplen una función socio-cultural trascendental de esta institución con el pueblo mexicano.

Por otra parte, las actividades físico-deportivas se han ubicado dentro del derecho social al ser concebidas como una posesión que el Hombre/Trabajador ha conquistado frente al poder económico dentro de los derechos relativos al apartado de la seguridad social, en términos del establecimiento de programas recreativos, de prestaciones deportivas y de seguros para la protección de la salud física, se ha implementado el derecho a los periodos vacacionales y de descanso otorgados conforme a la ley, lográndose obtener una forma de organización del trabajo que considere al individuo como un elemento activo, dinámico y propósito dentro de las relaciones laborales otorgándole una concepción de ente social, susceptible de ser capacitado y de obtener esparcimiento que le permita ser más efectivo y productivo.

De una manera sencilla hemos revisado una perspectiva polidimensional sobre las funciones que promueve la difusión establecimiento y desarrollo de las actividades físico-deportivas en el contexto Hombre/Sociedad/Estado.³⁰

1.4 Marco Jurídico Constitucional de la Cultura Física en México.

Dentro del presente aspecto de nuestra investigación buscaremos en la legislación vigente los fundamentos jurídicos que las actividades físico-deportivas poseen, pues como hemos observado y, debido primordialmente a las funciones que desarrollan en el ser humano este tipo de actividades, no pueden permanecer sin un sustento jurídico que garantice constantemente su ejercicio y la evolución de las mismas.

Una vez que sea encontrado algún precepto legal que fundamente a las actividades físico-deportivas emitiré un análisis jurídico que inicia con el concepto de juego, continua con la recreación, desarrolla posteriormente las ideas relativas al deporte, concluyendo con la búsqueda de una información educativa-formativa.

1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTÍCULO 1."En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."

Encontramos en la esencia del juego la libertad de decisión, la libertad de movimiento, así como la igualdad de oportunidad dentro del desarrollo del mismo, valores que promueve esta actividad y que también son retomados por nuestra Carta Magna como garantías jurídicas, que en su primera parte denominada dogmática consagra fundamentalmente en tres tipos: garantías de libertad, garantías de igualdad y garantías sociales.

Por lo tanto, el juego se encuentra contenido de forma implícita en este artículo constitucional.

ARTÍCULO 3. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él... la justicia.

II. El criterio que orientará a la educación será:

- c) Contribuir a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la

³⁰ Ochoa Campos, Moisés *El municipio mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1992, pp. 50-98

sociedad en el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres....

El juego con su dinámica, permite y coadyuva al desarrollo social y armónico de todas las facultades del ser humano, asimismo enarbola como fines propios de la dignidad de la persona y la integridad familiar, conformándose en el desarrollo de toda actividad lúdica un ambiente de fraternidad, igualdad y libertad.

En este aspecto constitucional se salvaguarda el desarrollo armónico primordialmente, por ello la recreación otorga un reposo reparador y restablece el equilibrio vital de la personalidad a través del descanso o de la diversión a favor del desarrollo integral.

También, la actividad deportiva posee como sustento filosófico el desarrollo armónico de las facultades del hombre, pues el deporte requiere para su ejecución de los siguientes aspectos:

- a) Vigor físico, por medio de la evolución muscular la cual se obtiene mediante una disciplina constante y permanente que le permite lograr el control de su cuerpo y la ubicación de su persona en relación con el medio que le rodea.
- b) Vigor mental, que se manifiesta en toda contienda o competición deportiva y que sólo los hombres con un carácter fuerte, sólido o equilibrado les permite soportar situaciones tales como: la presión psicológica del juego o la tensión social de la actividad.
- c) Vigor social, en el sentido de aprender a resolver problemas, circunstancias imprevistas o condiciones marcadas por la probabilidad en el resultado de sus acciones que todo deportista debe enfrentar y en la que tiene como herramienta fundamental la técnica deportiva y la estrategia del juego.

Así, a través del vigor físico, mental y social el hombre ve en el deporte la oportunidad de desarrollar todas sus potencialidades, es por ello que ha sido considerado en el siglo XX de grandes logros científicos y tecnológicos como el movimiento social más importante, debido principalmente a los valores filosóficos que enarbola y que son: igualdad, fraternidad y justicia.

Por otra parte, nuestra Constitución se muestra como un manifiesto educativo dentro del ámbito constitucional, en el que se determinan como premisas fundamentales:

La educación que imparte el Estado debe tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, esta frase la encontramos plena de sustento filosófico ya que el Constituyente del 17 pensó que el ciudadano debía ser el eje del desarrollo social, cultural, económico y político del Estado Mexicano y eso sólo se lograría en base a individuos sanos, fuertes y maduros para lo cual la Educación Física contribuye como un mecanismo social muy efectivo y dinámico.

Otra reflexión es la frase: Desarrollará la conciencia de la solidaridad, en la independencia y en la justicia; en este concepto se observa la influencia de la declaración de los derechos fundamentales del hombre, al señalarse los términos de justicia entendida como la igualdad de oportunidad para todos los ciudadanos, independencia como sinónimo de libertad, no sólo de movimiento sino de pensamiento, en una atmósfera de razón, reflexión y uso de las capacidades cognoscitivas que

conducen al hombre a una escala más perfecta de sus valores, hábitos y conductas sociales tal como lo prevén, en sus objetivos la Educación Física.

Será Democrática, entendida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento del pueblo..., qué mejor opción para lograr esta prevención que la Educación Física donde se pretende elevar el nivel de vida del ciudadano en las tres esferas de la personalidad, que permitan una interrelación personal más positiva y donde la conciencia de grupo, garantice la solidaridad del hombre con el hombre y para su comunidad, consolidándose con ello una educación democrática que abarque a toda la población.

Será Nacional atendiendo a la comprensión de nuestros problemas... por medio de la Educación Física el hombre toma conciencia de sí mismo y del entorno que le rodea, con el propósito de modificarse acorde con la realidad imperante y con su capacidad personal, a través de un sistema de enseñanza-aprendizaje basado en el movimiento, que contribuye de esta forma a todo lo largo y lo ancho de nuestra gran nación, con lo establecido en este artículo.

Por otra parte la concepción de contribuir a la mejor convivencia humana, junto con el aprecio para la dignidad de la persona, sustentando los ideales de fraternidad e igualdad de derechos... lo consignado en este apartado lo encontramos dentro del ámbito de la Educación Física como sus fines ulteriores que pretende alcanzar al crear un clima alegre, amistoso y participativo que permite y favorece una mejor convivencia interpersonal, transformándose en un medio pleno de fraternidad e igualdad, dando con ello cumplimiento cabal a lo prevenido por nuestra Carta Magna.

Es por ello que en este precepto legal la función que le corresponde a la Educación Física, dentro de la educación que imparte el Estado, consiste en complementar el desarrollo intelectual de lo educandos en base al desarrollo físico, psicológico y motriz, que implica en su conjunto, una nueva área dentro del Sistema Educativo Nacional que se debe apoyar y desarrollar.

ARTÍCULO 4. "Es deber de los padres de familia preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental..."

El JUEGO debido a sus características sociales tales como favorecer la interrelación personal, desarrollar la comunicación social o promover conductas socialmente aceptadas, se convierte en un satisfactor indispensable para la energía vital de los ciudadanos del futuro que de manera sencilla, práctica pero muy eficaz proporciona la protección y el desarrollo de la salud pues aquel viejo lema de "MAS ALTO, MÁS RÁPIDO Y MÁS FUERTE", conlleva en sí mismo las ideas siguientes:

La altitud en sentido de elevación intelectual, de rapidez, en cuanto al perfeccionamiento motriz y de fuerza psicológica.

Considerar al hombre como un ente biopsicosocial, más que un deber de los padres, es una obligación moral, ética y filosófica que todo ser humano debe cumplir, ya que nadie escapa al desarrollo biológico social.

Con relación a la Educación Física se dan de forma clara y precisa los siguientes aspectos:

Es deber de los padres..., en esta frase observamos que el legislador protege a la célula social por excelencia, a la familia, y en primer término habla de los fundadores del núcleo social, como los responsables de llevar a cabo el cumplimiento exacto de lo consignado en este precepto normativo.

El derecho de los menores a..., de manera tácita el legislador tutela al tesoro más preciado del Estado, la niñez aquella que con el devenir del tiempo habrá de proseguir con la evolución social, económica y política del estado mismo, y que posee la prerrogativa de disfrutar un desarrollo integral de todas sus potencialidades, y de recibir una educación que eleve sus capacidades morfo-funcionales, que la Educación Física puede lograr.

Satisfacción de necesidades..., con estas palabras la esencia de esta garantía social, se demuestra ya, que el bienestar común, fin supremo del Estado, puede traducirse en la satisfacción de las necesidades de su población y, en el caso que nos ocupa, se trata de una educación por el movimiento, que todos los niños requieren y que la Educación Física les podría satisfacer totalmente.

De esta manera, para otorgar cabal cumplimiento al concepto normativo podemos considerar a la Educación Física como una gran promotora de la salud, debido principalmente a los contenidos que en ella manejamos:

- a) Los aprendizajes por medio de la Educación Física se dan de manera armónica, pues el educando canaliza su energía cuando sale al patio de la escuela a desahogarse en un marco de diversión, entusiasmo, participación activa y dinámica, lo cual favorece para que los conocimientos sean rápidamente aceptados y asimilados, promoviendo hábitos de salud física y mental.
- b) La Educación Física también funciona dentro del plantel educativo, como una válvula de escape social y psicológica, para los alumnos por el hecho de no encontrarse dentro del salón de clases habitual, liberando la tensión y el estrés que les genera la carga académica, descargando también toda la ansiedad que les produce a la inamovilidad corporal y les permite que toda su adrenalina se libere en forma de sensaciones, sentimientos o emociones llenos de alegría y entusiasmo, en vez de transformarla en violencia, rechazo o repudio.

Por lo anterior, esta garantía social queda perfectamente comprendida en los conceptos que actualmente se manejan dentro de la Educación Física en el Magisterio Nacional.

ARTÍCULO 5. "...A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito...."

"...La ley determinará en cada estado cuales son las profesiones que requieran título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que habrán de expedirlo...."

dentro de las sociedades actuales ha surgido el fenómeno deportivo en diferentes planos contenidos en el presente precepto filosófico laboral, en forma de:

- a) El deporte como profesión. Aquí ubicamos a los entrenadores, preparadores físicos y profesores de la Educación Física, que obtienen del deporte su campo de actividad profesional, el cual les brinda la oportunidad de conseguir el desarrollo personal.
- b) El deporte como industria es actualmente trascendental y es un proceso productivo en que se ha transformado la actividad deportiva, la cual genera

recursos económicos verdaderamente increíbles en todo el mundo, pues gracias a la aparición de las patentes, marcas y publicidad, el deporte se considera en la realidad cotidiana como un fenómeno social, económico, político y cultural, que se basa en los ideales filosóficos que la actividad deportiva posee intrínsecamente y que son proyectados a los diversos campos de la cultura y de la vida social.

- c) El deporte como un mecanismo de comercio efectivamente dentro de este fenómeno económico en que se ha transformado al deporte, lo ubicamos como un mecanismo de coordinación económica perfectamente aceptado por todos los que en él intervienen a través del concepto comercio-productividad, desarrollado en un marco de globalidad, el cual ha evolucionado de forma impresionante a grado tal, que hoy se han traspasado fronteras dando origen al comercio deportivo internacional por medio de grandes compañías transnacionales tales como: Coca-Cola, Visa, Adidas, Nike, Kodak, McDonalds, entre otras que generan ganancias extraordinarias, recursos económicos constantes y permanentes que técnicamente son denominados "Recursos Frescos" o "Inversiones" fomentando una actividad comercial internacional, muy lucrativa, basada en el movimiento humano.
- d) El deporte como trabajo. Aquí destacamos a los deportistas profesionales que encuentran en el deporte su fuente de ingresos, así como la oportunidad de elevar su nivel de vida y de obtener desarrollo económico, social, cultural, y en nuestro país hasta político.

Así, nuestra Carta Magna protege a través de esta garantía de igualdad y justicia social, el derecho que todo ciudadano posee para dedicarse a la actividad deportiva en los sentidos definidos anteriormente, sin mayor requisito que el estar vetado por resolución judicial.

También se establece en el artículo 5 una garantía de libertad de empleo y de protección social en cuanto al ejercicio profesional, observándose las siguientes premisas las cuales se relacionan de forma directa con la Educación Física de la siguiente manera:

A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión..., dentro de la libertad de trabajo que se consagra en este precepto ubicamos perfectamente al profesional de la Educación Física, quien día a día desarrolla su trabajo en beneficio de millones de alumnos que depositan su entusiasmo, alegría y energía, en las sabias enseñanzas del siempre querido profesor de Educación Física o de deportes, tal como se le conoce dentro del Magisterio.

Pero el educador físico, precisamente, en uso de esa libertad de trabajo consagrado en este artículo, tiene la posibilidad de elegir entre la labor profesional desarrollada dentro de la estructura del Estado en la Secretaría de Educación Pública o en la iniciativa privada, y es aquí, donde existen algunas anomalías que merecen la pena mencionarse en el desarrollo de la presente investigación.

- a) Falta absoluta de un salario mínimo profesional, para el profesor de Educación Física pues cada patrón contrata a sus trabajadores otorgando el salario que cree más conveniente o que se acomoda a sus necesidades como empresa, sin

que exista ningún tabulador oficial o control por parte de la SEP o de la Secretaría del Trabajo y Previsión social.

- b) Las prestaciones sociales tales como superación profesional, reparto de utilidades, tiempo extra, jornada de trabajo y servicios médicos, quedan reducidas a nada, y el salario sólo está compuesto por el pago en efectivo que la iniciativa privada otorga al profesor de Educación Física, en perjuicio de sus derechos laborales relativos a las condiciones de trabajo, capacitación, antigüedad o inamovilidad en el empleo.
- c) En la mayoría de las veces ni siquiera existe el material mínimo indispensable, ni un espacio físico adecuado para el desarrollo de la cátedra de Educación Física y simplemente la empresa lo considera como un requisito administrativo que debe ser cubierto, de lo contrario, será sancionada al grado de llegar a retirársele su registro oficial, olvidando que es una obligación laboral que el patrón debe cumplir en primera instancia.

Otra frase importante en este análisis será la ley determina... me parece que el tercer párrafo del presente precepto constitucional debería de ejercitarse cabalmente, ya que cuando hablamos de Educación Física, Recreación o Deporte en nuestro país, dentro del Sistema Educativo Nacional, sólo existe un profesional avalado y reconocido oficialmente por la dirección General de Profesiones como el profesional indicado para llevar a cabo el ejercicio profesional en materia de Educación Física, Recreación o Deporte, y éste lo es EL PROFESOR DE EDUCACIÓN FÍSICA O EL LICENCIADO EN EDUCACIÓN FÍSICA, a quien se le extiende una cédula profesional para tal efecto.

Desafortunadamente, la ignorancia y sobre todo la falta de una cultura física en nuestra población, han determinado que cualquiera que haya jugado algún deporte esté capacitado para ser considerado apto como entrenador, cualquiera que medio sepa de ejercicios será un buen instructor, esto es algo delicado y muy serio por que debemos recordar que en las materias en cuestión se trabajan primordialmente con el concepto de hombre que hemos conceptualizado en los términos biopsicosocial detrás del cual existe un cúmulo científico, doctrinario y filosófico que sólo se logra mediante el uso consciente y razonado del conocimiento.

Por lo anterior no es correcto que cualquier persona que tome un curso de "aerobics", de dos semanas en un gimnasio privado, se sienta con todo el derecho de ejercer la actividad profesionalmente poniendo en peligro la integridad física de los participantes en una pseudo actividad profesional.

Así se requiere urgentemente de un control muy estricto e inflexible en forma de empadronamiento, donde se obtenga la información referente al número de profesores laborando en la iniciativa privada, lugares donde prestan sus servicios profesionales, catálogo de sueldos, con el objetivo de establecer un control en donde se establezcan sanciones drásticas a la empresa y a los trabajadores que realicen las infracciones comentadas, y que claramente podrían tipificarse como delitos contra la salud que ameriten incluso sanción corporal.

ARTÍCULO 9. "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objetivo lícito."

Esta garantía de libertad, permite la libre determinación del individuo para asociarse de forma pacífica, honesta y socialmente útil. Lo anterior nos lo otorga

de forma tangible el JUEGO, pues en él se opera de manera evidente lo siguiente:

La libertad de decisión que realiza un individuo para participar en un juego colectivo lo cual lleva a cabo de forma autónoma, independiente y por propia voluntad.

El juego por regla general es más de tipo colectivo que individual, y por tanto se requiere de la asociación personal para la realización de una determinada actividad lúdica.

Asimismo, una acción que se basa en la alegría de la participación independiente del resultado, en la emoción e intensidad de la misma, en el sentimiento de placer y orgullo que le produce, simplemente debe considerarse lícita tal como lo previene la Constitución.

Por lo que se refiere a la RECREACIÓN, ésta como una técnica de socialización se implementa con la firme intención de lograr la estimulación adecuada de las relaciones humanas a través de la libertad de asociación, determinada principalmente por un interés que puede ser: artístico, estético o social, que permite en un marco de fraternidad y camaradería, la libre expresión de las emociones, sentimientos o sensaciones que son totalmente lícitas, honestas, y muy provechosas para sí mismo y para la comunidad.

Desde un enfoque deportivo tenemos que el artículo, se concreta en todos aquellos deportes denominados de conjunto, y también nos manifiesta la situación de que dicha asociación sea pacífica y lícita, condiciones que la actividad deportiva cumple de manera satisfactoria al establecer los reglamentos del juego ya que tienen como objetivo que la actividad se desarrolle de forma pacífica a través del orden y del respeto mutuo de los participantes y los más lícito que sea posible, observando lo establecido por el reglamento por medio del "juego limpio".

También en esta garantía de libertad, se basa el éxito, que en sentido de fenómeno social tiene la actividad deportiva al considerarse una experiencia colectiva que desean vivir los participantes y que los transporta a disfrutar algo en común, o al hecho de tener la oportunidad de lograr una comunicación social profunda, con base en la libertad de asociación al ejecutar esta actividad.

Es por ello, que el deporte como factor de comunicación social y cultural, obtiene su esencia en la libre asociación que los hombres deciden llevar a cabo para ejecutar una actividad deportiva.

ARTÍCULO 14. "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento..."

Partiendo del hecho de entender al juego como una libertad de movimiento, de decisión o de participación, así como un satisfactor social contenido en el derecho de salvaguardar la salud física y mental de los menores, este artículo otorga al juego la garantía de seguridad jurídica.

De esta forma el juego adquiere una dimensión de actividad social y culturalmente importante, no sólo para la población, sino para el Estado que lo protege en forma de garantía social, denominándolo el derecho a la diversión, a la alegría, a la salud y al desarrollo potencial del hombre.

Por otra parte, la recreación dentro de esta garantía de seguridad jurídica, en que se constituye el presente precepto constitucional, debe entenderse en los siguientes términos:

Como una forma de libertad o una alternativa social que permite al individuo elegir sin ningún tipo de coacción externa el desarrollo de una actividad artística, cultural o física que le proporcione descanso, diversión y desarrollo personal, también se le considera una posesión que las sociedades contemporáneas han creado y otorgado al trabajador por medio de una conquista laboral que le permita al hombre asalariado buscar el equilibrio vital de su propia personalidad y con una connotación de derecho, pues habrá que remontarse a la esencia del mismo ubicándonos en lo que significa el concepto de norma, el cual considerado como un esquema de interpretación de la conducta humana, determinará si ésta es valiosa o positiva para el grupo social o negativa, es por ello, que la actividad recreativa a través de sus diversas funciones permiten la adquisición de conductas valiosas y positivas para el grupo social llamado sociedad, y por lo tanto, aceptada en la actualidad como un derecho social.

Lo anterior nos permite reafirmar los conceptos con los cuales el deporte encuentra su fundamento legal dentro de nuestra Constitución Política, en los siguientes términos:

- a) Deporte como libertad. Efectivamente el ejercicio pleno de la libertad deportiva se basa en la libertad de expresión, es decir, en la autonomía que el hombre ejerce sobre sí, para decidir independientemente si participa en una actividad deportiva o no. En la libertad de empleo, para obtener de la actividad deportiva el sustento económico, social, cultural y hasta político que le permita un desarrollo personal y profesional y en la libertad de asociación sin la cual la actividad deportiva no podrían existir, ni tendrían razón de ser, la gran mayoría de las actividades deportivas.
- b) Deporte como propiedad. Al hablar de libertad de empleo la consecuencia jurídica del mismo son los bienes materiales susceptibles de apropiación jurídica, producto de desarrollo profesional del individuo, que con base en esta actividad deportiva logra construir su patrimonio personal.
- c) Deporte como posesión. Esta actividad ha logrado ser considerada dentro de las sociedades modernas como una posesión, un triunfo o una conquista del hombre ante el Estado y su estructura jurídica y administrativa, que se tutela por medio de la democracia social como parte de los derechos fundamentales del hombre.
- d) Deporte como derecho. Es precisamente esta idea la que nos anima y motiva a llevar a cabo el desarrollo de la presente investigación, en el cual podemos ubicar hoy al deporte como un derecho al desarrollo armónico de todas las potencialidades del hombre que se encarga de la protección y desarrollo de la salud física y mental, tutelando la libertad de empleo en donde se concibe como un derecho a la libre asociación con un fin lícito, y la cual debe ser tutelada por el Estado a través de las leyes y procedimientos legales que otorgan la posibilidad de defensa.

En congruencia con la Educación Física se destacan las nociones siguientes:

Nadie podrá ser privado de la libertad o derechos..., en el desarrollo de esta noción debemos entender a la Educación Física, como una libertad de empleo, de la que hemos comentado sus aspectos más relevantes en el artículo 5.

Con un enfoque de derecho social, también encontramos que el artículo 4 establece el derecho que poseen los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la preservación de su salud física y mental, lo cual puede lograrse mediante una educación por el movimiento que se le proporcione durante toda su trayectoria educativa.

Otra idea importante resulta ser: mediante juicio seguido ante los tribunales establecidos donde se cumplan las formalidades del procedimiento conforme a la ley ...En este sentido la Educación Física tutela a los profesores que actualmente y según datos obtenidos de la Dirección General de Educación Física asciende a 8 000 profesores en el D. F. y aproximadamente 25 000 profesores en toda la república, quienes a través del ejercicio, y sobre todo, de los beneficios que conceden esta garantía individual de seguridad jurídica, tienen la posibilidad de que en el momento en que sean violados sus derechos laborales concurren a los instrumentos legales como lo es el Recurso Administrativo ante la SEP o el Juicio Laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para defenderse, gracias a lo establecido por la Ley General de Educación y a la Legislación para los Trabajadores al Servicio del Estado, desde luego tomando como base el presente orden constitucional.

ARTÍCULO 25. "Corresponde al Estado el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral... que fortalezca la soberanía de la nación y el régimen democrático permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos..."

En este precepto le corresponde al Estado velar por un desarrollo nacional integral lo cual implica satisfacer las necesidades sociales de manera directa y positiva.

El Estado responde a la recreación entendiéndola como una necesidad social, instaurando organismos encargados de llevar a cabo las actividades recreativas en el país, tales como Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Comisión Nacional del Deporte (CONADE) entre otros, que intentan dar cumplimiento cabal a lo dispuesto por este precepto.

Por otra parte, no hay que dejar de lado que la esencia de la soberanía radica originalmente en el pueblo, y es por ello que la recreación permite y coadyuva al ejercicio pleno de la libertad, defiende y promueve la dignidad humana, en base al desarrollo personal que todo practicante, de alguna de sus diferentes técnicas aprende, al efectuar la actividad recreativa, fortaleciéndose así la conciencia social y, por lo tanto, el régimen democrático.

Por lo anterior, considero indispensable no dejar de incluir en esta investigación este precepto considerándolo como marco jurídico de la recreación.

ARTÍCULO 26. "El Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento y la democratización política, cultural y social, los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación... se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y Programa de Desarrollo..."

habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal....”

Quando este artículo se refiere a los planes del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución, hacemos referencia a conceptos tales como los derechos fundamentales del hombre: libertad, igualdad y justicia social, que como ha quedado demostrado son valores que encierran de forma clara la actividad denominada juego, es por ello que si el Estado aspira a lograr la democratización del país, deberíamos permitir que esta actividad tan sencilla, alegre y compleja cumpla con sus funciones sociales, culturales, psicológicas y biológicas que en mucho ayudarían a dar fiel cumplimiento a esta norma constitucional.

La actividad deportiva se encuentra presente dentro del contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de tal manera que hemos podido observar los efectos políticos, económicos, sociales y culturales que el deporte provoca no sólo en nuestro país sino en el contexto mundial.

Actualmente se requiere de un Plan de Desarrollo por parte del Estado en el cual no se le nieguen o reduzcan al deporte los beneficios que reditúa, los avances evolutivos que en materia económico-social, se pueden obtener y sobre todo se le considere como una alternativa principal en la consecución de los fines sociales que nuestra Carta Magna menciona como proyecto nacional, beneficios que se desean alcanzar por medio de la acción organizada, planificada y estructurada de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a la Educación Física y la organización del Estado, en cuanto a las actividades a desarrollar, encontramos como fundamento jurídico las ideas siguientes:

El Estado organizará..., la Educación Física como parte integrante del Estado, queda comprendida en esta organización, por medio de la SEP que crea y le otorga facultades administrativas a la Dirección General de Educación Física considerándola como un órgano de la administración central de la Secretaría, subordinada a la Subsecretaría de Servicios Administrativos para el Distrito Federal.

El Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional..., considera dentro de su ejercicio operativo a la Educación integral, consolidando con ello el carácter democrático y nacional que promueve nuestra Constitución.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006..., contempla a la Educación Física como un programa sectorial que el Poder Ejecutivo llevará a cabo con el propósito de obtener el desarrollo de todas las potencialidades de la población en base a una educación por el movimiento.

Programas de la Administración Pública Federal..., aquí la Dirección General de la Educación Física, ha tenido que renovar su programa de actividades, con el fin de cumplir lo establecido con el Plan Nacional de Desarrollo y, como ya se ha comentado, el programa de Educación Física actualmente posee un enfoque motriz de integración dinámica que se aplica en el Distrito Federal y en todos los estados de la república bajo la vigilancia de la SEP representando a la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 73 “...El Congreso tiene facultad:

Fracción X.- Para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos...”, en este rubro observamos que nuestra definición dogmática de juego cobra sentido jurídico al considerarse una forma de apuesta/desafío establecida como un

procedimiento para ganar dinero, un ejemplo palpable de esto lo es actualmente la Lotería Nacional, institución estatal encargada de organizar, dirigir y evaluar los juegos con apuestas y sorteos que poseen su esencia en la Cultura Física a través del juego con apuesta en los deportes profesionales, tal es el caso del Sorteo Progol, Pro hit, Melate, entre otros, que generan sumas millonarias cotidianamente y permite a la Institución Estatal el fomentar mediante el producto económico de dichos sorteos financiar a Organizaciones No Gubernamentales encargadas de prestar servicios sociales a grupos vulnerables de la población, siendo algunos rubros los orfanatorios, comedores públicos, dormitorios, casas de huéspedes para niños de la calle, enfermos o ancianos.

Fracción XXV.- “Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas superiores y profesionales y regular en lo que se refieres a dichas instituciones...”, una vez más la Cultura Física encuentra sustento constitucional gracias a esta fracción ,ya que en virtud de la misma existen las escuelas superiores dentro del Sistema Educativo Nacional, con ello surge también la Escuela Superior de Educación Física “ESEF”, una de las mejores instituciones educativas en su especialidad en América Latina, la cual desafortunadamente y debido a la burocracia administrativa, la falta de voluntad política/pedagógica y a la carencia de apoyos económico suficientes, paulatinamente ha descendido en su nivel académico, provocando poca eficiencia terminal, alto índice de deserción escolar dentro de la comunidad estudiantil, con lo cual se disminuye un recurso humano muy valioso y calificado que tanta falta hace a lo largo y ancho de nuestro país.

Situación que es lamentable para la Cultura Física y en especial para el área de la Educación Física ya que la retroalimentación pedagógica, científica, técnica y humana, poco a poco se diluye y con ello la oportunidad de evolucionar acorde con la realidad sociocultural del país.

Fracción XXIX-J.- “...Estableciendo las bases generales para la coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; asimismo la participación de los sectores social y privado...”, la presente fracción demuestra y comprueba el grado de evolución que ha obtenido la Cultura Física dentro del Estado Mexicano, desafortunadamente esta evolución tan fundamental para las actividades físico-deportivas me parece que ha resultado intrascendente en términos de realidad operativa, en la perspectiva de la praxis cotidiana y dentro del parámetro jurídico no produjo los efectos deseados toda vez que no basta con que la ley, la norma jurídica sea vigente, sino que lo más importante resulta ser que toda norma jurídica como producto cultural debe responder a la realidad tecnológica, científica, administrativo, política y financiera que presenta la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos con eficacia, dinamismo y productividad condiciones que actualmente no son satisfechas por la legislación deportiva vigente.

ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El Poder Ejecutivo cumple con esta obligación al incluir al juego dentro de las actividades planeadas y organizadas que habrá de llevar a cabo la Administración Pública Federal, dentro del ejercicio 2001-2006.

Es preciso señalar que la recreación para el Poder Ejecutivo ha sido factor de evolución dentro del ejercicio de la Administración Pública Federal, ya que para dar cumplimiento a este precepto, ha proveído en la esfera administrativa la implementación de instituciones públicas, destinadas a llevar a cabo la actividad recreativa.

Así han surgido dentro del Poder Ejecutivo instituciones tales como: Promoción Deportiva del Departamento del Distrito Federal (PRODDF); Dirección General de Educación Física (DGEF); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Comisión Nacional del Deporte (CONADE); Confederación Deportiva Mexicana (CODEME); las cuales de una forma y otra contribuyen al mejor proveer administrativo de la actividad recreativa.

Con ello se demuestra, que el Estado Mexicano a través del Poder Ejecutivo desarrolla nuevas formas de organización para cumplir con el bien supremo de la nación: "El bienestar común de la población".

Igualmente, con la expedición de la Ley General del Deporte se ha dado cabal cumplimiento al precepto que se comenta, donde es importante destacar la presencia real del deporte dentro de la estructura del Estado Mexicano, específicamente hacia el interior del Poder Ejecutivo Federal, que no solo ha ejecutado las leyes que expide el H. Congreso de la Unión, sino que ha proveído en la esfera administrativa de la Administración Pública Federal diversos órganos administrativos que garantizan la operación del servicio que presta el Estado en materia deportiva.

Por lo que respecta a la Educación Física, tenemos las siguientes ideas en el presente artículo: establece las facultades y obligaciones del Presidente..., el cual en uso de las mismas ha conformado un Sistema Nacional del Deporte, encargado de llevar a cabo el impulso y desarrollo no solo de la Educación Física, sino de las actividades físico-deportivas también, hemos sido testigos de la promulgación de una nueva ley, referente a la materia de educación denominada Ley General de Educación, que viene a satisfacer la responsabilidad del Presidente de la República en ejecutar las leyes que promulgue el Congreso de la Unión, en relación a la Educación Física.

Otro punto destacado lo es el de proveer en la esfera administrativa..., el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Educación Pública ha creado a la Dirección General de Educación Física como un órgano centralizado, en donde actualmente laboran profesores que atienden diariamente a un promedio de 1 900 000 alumnos en los niveles educativos, donde se lleva a cabo la prestación de los servicios del educador físico.

ARTÍCULO 103. Los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

Desafortunadamente todavía hoy no existe en nuestro país una ley que regule de forma específica el juego, considerándolo como un mecanismo de desarrollo social y evolución democrática.

Con este precepto normativo se obtiene una garantía de seguridad jurídica que tutela el derecho de todo individuo y especialmente de aquellos que hoy desarrollan una actividad laboral, para exigir con fundamento en la legislación vigente, el ejercicio pleno de sus prerrogativas, que en materia de recreación la ley les otorga ante los tribunales de la Federación en contra de las instituciones que el Poder Ejecutivo ha organizado para el cumplimiento y desarrollo de tales fines.

El deporte pretende ubicarse dentro de la esfera de competencia del Poder Judicial, lo cual no ha logrado de forma real, ya que para llevar a cabo los efectos antes mencionados, se ha implementado una primera alternativa denominada Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, la cual está fuera de la estructura del Poder Judicial, en espera de que la actividad deportiva evolucione y propicie las condiciones necesarias para incrustarse de manera formal y permanente dentro de la estructura del Estado Mexicano en su contexto del ámbito judicial.

ARTÍCULO 123. Toda persona tiene el derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto se promoverán... la organización social del trabajo conforme a la ley.

A. XXIX Es de utilidad pública... los servicios encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, B: II: Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos con goce de sueldo. III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán de menor de veinte días al año. XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación..

Este artículo considerado por muchos tratadistas como una declaración de los derechos sociales dentro de nuestra Carta Magna no podía hacer a un lado la recreación.

Así, cuando se menciona a las fracciones anteriores debemos reflexionar a la actividad recreativa en la siguiente forma,

La recreación es un derecho social, encaminado a lograr el bienestar común de los trabajadores y su familia con un sentido de alternativa para la canalización del tiempo libre, en el entendido de que se efectúa una vez que han concluido las actividades laborales y las actividades que implican una responsabilidad familiar, en el cual el individuo busca un descanso por medio de la diversión, logrando con ello un desarrollo social, lo que sólo puede suceder en lo que dentro de la técnica jurídica se denomina DÍA DE DESCANSO. PERIODO DE VACACIONES previstas y protegidas dentro de la Seguridad Social de los Trabajadores.

- a) Del apartado A, de este artículo, se deriva la Ley Reglamentaria denominada Ley Federal del Trabajo, la cual regula las bases jurídicas que se establecen entre los Deportistas Profesionales y los dueños, propietarios o empresarios deportivos dentro del contexto nacional.
- b) También tenemos que el apartado 13 de la presente norma, establece las bases para realizar una relación jurídica laboral entre el Estado y sus trabajadores que da origen a la Legislación Burocrática la cual regula a los docentes de la Educación Física que laboran para la Federación.³¹

³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2001, pp 1-86.

1.4.2 Declaración de los derechos del hombre.

La Asamblea Nacional Francesa declaró los siguientes derechos del hombre y del ciudadano.

ARTÍCULO 1. "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en los derechos..."

El juego reconoce en su esencia los valores que este artículo consigna ya que se basa en la libertad como sinónimo de satisfacción que representa su práctica, y como una forma cultural de creación que el hombre lleva a cabo con el fin de enriquecer su cuerpo, su mente y su espíritu.

También esta actividad permite la igualdad entendida como una participación común, espontánea y justa de todos aquellos que gustan de realizar alguna forma de juego, otorgándoles la igualdad de oportunidad para ser más hábil, más fuerte y más inteligente.

ARTÍCULO 2."Los derechos naturales e imprescindibles del hombre son: libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión".

En la práctica de la actividad denominada juego se encierran los derechos naturales del hombre, en los siguientes aspectos: libertad de movimiento, propiedad con un sentido cultural que posee el juego para una generación de habitantes o para un Estado, la seguridad personal y colectiva que otorga la práctica cotidiana por medio de valores tales como la disciplina, el orden y la constancia al practicarlo, así como la resistencia a la opresión en base a aceptar y defender con sustento en la razón, validez y eficacia las normas establecidas por el juego mismo.³²

1.4.3 Declaración de los derechos del niño.

Se proclama la presente declaración a fin de que tengan una infancia feliz y puedan gozar en interés suyo y toda la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian, invitando a las autoridades locales y a los gobiernos nacionales a reconocer estos derechos y a actuar de forma que aseguren el respeto a los mismos, por medio de disposiciones legislativas y de otras medidas en la aplicación de los siguientes principios:

SEGUNDO. "El niño debe beneficiarse de una protección especial y gozar de facilidades y posibilidades, por efecto de la ley y por otros medios a fin de poderse desarrollar de forma sana y normal en el plano físico, intelectual, moral, espiritual y social, en condiciones de libertad y dignidad".

En nuestro país, el Estado se ha preocupado por este tipo de protección especial a través de la creación de instituciones que se dediquen a la prestación de servicios sociales, cuyo objetivo primordial consiste en lograr el desarrollo físico, intelectual y moral tal como se significan: el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Comisión Nacional del Deporte (CONADE); Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA); las cuales a pesar de

³² Enciclopedia Jurídica Omeba *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano 1789*, tomo VI, Editorial España, 8ª Edición, España, 1991, pp 943-945.

representarse como un gran esfuerzo del Estado Mexicano todavía se encuentran en un proceso de conformación, en el que existen deficiencias, burocracia extrema, falta de planeación y corrupción que entorpecen su actividad cotidiana, provocando que el cumplimiento de los fines deseados como lo es el desarrollar todas las potencialidades del hombre con el propósito de lograr una educación integral, considerando al juego como elemento esencial de la actividad físico-deportiva que orientan y dirigen el proceso de enseñanza-aprendizaje por medio de la Educación Física el cual se transforma en un agente de cambio social, de desarrollo cultural y de evolución personal.³³

1.4.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 1. "...la presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Centralizada... la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado...integran la Administración Pública Centralizada....".

En relación a la Educación Física es importante el resaltar el hecho de ser considerada un elemento de la Administración Pública Centralizada al integrarse la Dirección General de Educación Física (DGEF) como una unidad administrativa adscrita dentro de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D. F. que a su vez se ubica dentro de la SEP, la cual de acuerdo al texto legal es parte de la Administración Pública Centralizada que desarrolla sus acciones con fundamento en las bases de organización que establece la propia ley.

ARTÍCULO 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo Federal habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada.
I. Secretarías de Estado.

En este sentido surge la SEP que es la dependencia encargada de atender todo asunto relacionado con la Educación Física y la Recreación, adquiriendo esta actividad una presencia real, formal y material dentro del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo Federal.

En este sentido, también, el Deporte encuentra el sustento jurídico material en el presente Artículo, ya que el órgano competente del Poder Ejecutivo Federal en la materia, la CONADE depende administrativamente de una Secretaría de Estado a través de la cual se integra a las actividades que ejerce y desarrolla la Administración Pública Centralizada.

ARTÍCULO 17. "...para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia... que determine en cada caso....".

Efectivamente, en cabal cumplimiento al presente artículo, la SEP cuenta con un órgano administrativo desconcentrado, creado mediante un decreto presidencial

³³ Enciclopedia Jurídica Omeba. Ibídem. pp. 946-949.

publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1988, denominado CONADE que le está subordinado, y que posee facultades específicas para promover, difundir y desarrollar al deporte en nuestro país a través de la implantación de un Sistema Nacional del Deporte, que opera en base al Programa Nacional de Adecuación Física 2001-2006.

ARTÍCULO 38. A la SEP corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, reconocidas o incorporadas la enseñanza deportiva.

XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales.

XXV. Formular normas, programas y ejecutar acciones para promover la Educación Física y el Deporte para Todos, el Deporte Estudiantil, el Deporte Selectivo y organizar la formación y capacitación de profesores, instructores y entrenadores; así como la creación de esquemas de financiamiento para el deporte.

XXVIII. Orientar las actividades deportivas que realice el Sector Público Federal.

En referencia al juego, de las fracciones anteriores se destacan los presupuestos siguientes:

Organizar la enseñanza deportiva... esto se logra utilizando a la Educación Física como un recurso principal, en el cual se enlaza el desarrollo y ejecución del deporte en tres conceptos básicos: juegos pre-deportivos, iniciación deportiva y deporte estudiantil.

Determinar la participación oficial del país... esta facultad atribuible a la SEP por costumbre y tradición política ha recaído en el sector privado, en las instituciones civiles llamadas COM y CODEME; a raíz de la creación de la CONADE se integró una comisión tripartita que se encarga del asunto hasta nuestros días, a pesar de que legalmente la atribución le corresponde a la SEP y al órgano competente del Ejecutivo Federal en la materia, mismas que no han tenido la suficiente autoridad moral para reclamar el ejercicio de una atribución, que de acuerdo con las bases de la organización de la Administración Pública Federal Centralizada deben ejercer plena y cabalmente.

Formular programas y ejecutar acciones... en este sentido la CONADE se ha encargado de formular las acciones tendientes a operar, articular y perfeccionar el Sistema Nacional del Deporte, situación que no se ha logrado hasta la fecha a pesar de los esfuerzos realizados, todo debido a la falta de una estructura administrativa adecuada que otorgue programación, coordinación y dirección a las diversas actividades realizadas que se manifiestan como intentos aislados, vacíos y superfluos que no han reportado los beneficios esperados.

Asimismo, la CONADE se ha encargado de proponer al Poder Ejecutivo Federal el Programa Nacional de Adecuación Física 2001-2006, en donde incluye programas sustantivos relativos al deporte para todos, deporte estudiantil y deporte selectivo, de apoyo para la formación y capacitación de los recursos humanos necesarios en la dirección, supervisión y evaluación de los deportistas mexicanos, conocidos normalmente como entrenadores; intentando proporcionar a la actividad deportiva una consolidación socio-cultural, política y jurídica trascendental. Otro aspecto importante lo

es el tratar de implementar nuevas medidas de financiamiento para el deporte, pero las mismas han resultado insuficientes y no muy atractivas para los inversionistas, por lo que esta rama de actividad pública sigue siendo financiada, principalmente por el Estado.

De manera tácita la SEP regula las acciones referentes a la Educación Física, esto se cumple cabalmente y se integra a la DGEF quien se encarga de manera específica de formular los programas relativos a la materia, emitiendo las acciones correspondientes para promover la Educación Física en el D. F. y tomándosele como un modelo administrativo a nivel nacional, por otra parte con base en la propuesta que expide la DGEF, se diseñan los cursos de actualización y superación profesional destinados a los profesores y licenciados en Educación Física que son avalados oficialmente por la Secretaría, a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D. F., buscando elevar los índices de desarrollo y mejoramiento profesional relativas a la materia de Educación Física, que repercutan positivamente dentro del proceso enseñanza-aprendizaje que se imparte en los planteles educativos del país.

En cuanto a las actividades recreativas tenemos:

IX. "...Patrocinar la realización de eventos culturales... y artísticos...", en el desarrollo de este apartado hemos demostrado que la recreación, como una técnica de sociabilización, promueve la adquisición de un estándar de valores culturales más elevados, teniendo entre sus herramientas esenciales a las actividades artísticas, no con un fin profesional sino con un propósito de aprendizaje, formativo-educativo que proporcione diversión y descanso a su practicante, por ello es vital el que una actividad importante para la población sea tutelada y regulada por la Administración Pública Federal, surgiendo este sustento legal que establece a la SEP como la entidad gubernamental encargada de patrocinar los eventos culturales o las actividades físico-recreativas del Estado.

XII. "...Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones de interés cultural...", dentro de una visión polidimensional, observamos que lo expresado en este apartado legal, no es más que una declaración de los medios de ejecución con que cuenta la actividad recreativa para desarrollar sus acciones y reportar a la población los beneficios sociales, artísticos, culturales y físicos que promueve y concede al hombre, así por medio de las expresiones artísticas los participantes de las actividades de música, danza, pintura o baile popular, muestran a la sociedad, el logro de su perfeccionamiento individual, pero también las ferias son un evento social de gran tradición en el ámbito municipal y estatal, que favorecen un clima ideal para llevar a cabo las acciones recreativas de diversión y descanso en un marco social, logrando establecer una convivencia humana apoyada en una adecuada canalización del tiempo libre, donde se demuestra la alegría y el entusiasmo de la comunidad, por lo que los certámenes, concursos o audiciones son una opción de desarrollo personal que la actividad recreativa otorga a sus participantes, para demostrarse asimismo, lo trascendente que resulta el practicar una actividad recreativa la cual siempre será de interés cultural, pues fortalece y respalda la elevación de los índices del bienestar social.

XXVII. "Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento...", si se reflexiona sobre este precepto, encontramos que el medio de acción esencial y primordial del cual se valen las actividades recreativas para lograr sus

finos propuestos, lo es indudablemente la capacitación artística, cultural, social, físico-deportiva y laboral que permitan al hombre, al trabajador, al ciudadano, elevar sus valores y desarrollar sus capacidades creativas, transformándose en un mecanismo cultural que se basa en el adiestramiento individual y permite establecer los parámetros de evolución en la ejecución de algún tipo de actividad recreativa.

XXVIII”...Orientar las actividades artísticas, culturales y recreativas... que realice el Sector Público Federal...”, en este sustento legal podemos apreciar el grado de desarrollo de las actividades recreativas dentro del campo de la Administración Pública al establecer a la SEP como la institución encargada de salvaguardar la operación, eficacia y validez dentro de la esfera de competencia de la administración y velar por el desarrollo de estas actividades, integrándose plena y cabalmente al Poder Ejecutivo Federal.

XXX. ”...Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y su incorporación a las tareas nacionales estableciendo... Programas de recreación...”

Me parece limitada la redacción de este precepto, ya que sólo hace mención a la juventud, y es claro que las actividades físico-recreativas permiten la participación de todas las capas sociales sin distinción o discriminación de edad, raza, sexo, posición social o credo religioso, ubicándolas como una alternativa de promoción cultural para los estados modernos, por otra parte resulta relevante el hecho de que las actividades recreativas sean plasmadas tácitamente en el texto legal, otorgándoseles una categoría jurídica administrativa plena, que demuestra y comprueba su avance cultural.³⁴

³⁴ *Ley Orgánica de Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 9-13; 48-51.

2.- LA TEORIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

2.1 NOCIONES GENERALES DE LA DIVISIÓN DE PODERES

En todos los tiempos, para poder convivir en sociedad, los hombres hemos necesitado crear reglas, que por cotidianeidad, se hacen obligatorias para los demás.

De igual manera, a fin de que un gobierno no se convierta en tiránico, como ha sucedido en la experiencia de los siglos, la sociedad ha debido garantizar eficazmente la defensa de la libertad y el reparto de las atribuciones que correspondan al Estado entre órdenes distintos.

El principio de la división de poderes ha devenido en uno de los temas recurrentes y de mayor relevancia histórica en razón de la enorme trascendencia que la recta operación del ejercicio de las facultades conferidas a los llamados poderes constituidos deriva para el sano funcionamiento de los sistemas políticos constitucionales que se consolidan en los siglos XVIII y XIX.

Por ello, durante el siglo XVIII, XIX y XX el principio de la división de poderes es incorporado en los textos constitucionales. Considerándose una solución que parece resistir el paso del tiempo y parte esencial de todo conocimiento político y jurídico. Solución que se ha desarrollado en la historia y ha variado según la época y lugar, sin embargo siempre ha estado presente como una característica del Estado liberal o moderno, del Estado social o de derecho y, en la actualidad, también del Estado contemporáneo³⁵.

Es la consolidación del constitucionalismo moderno y la conformación del denominado estado liberal del derecho en el siglo XVIII, que el principio de la división de poderes se erige como uno de sus dogmas políticos, consecuencia de experiencias históricas y de una evolución paulatina que va de la transición del Estado estamental al Estado democrático liberal en Inglaterra, pasando por las constituciones de los estados norteamericanos, hasta su formulación clásica y más prístina en el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. reflejando *in toto*, la más pura manifestación del racionalismo liberal en contra del "absolutismo monolítico de la monarquía".

El referido precepto, se recordará, asentaba: "Toule société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée et la separation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution." Si bien hasta el momento no se había determinado el número de órganos en los que había de dividirse 'el poder', es Lally Toliendal en la sesión del 31 de agosto de 1789 y en el seno de la Asamblea Nacional el que se manifiesta que habrían de ser tres los poderes, argumentando: "Un pouvoir unique finira nécessairement par dévorer tout. Deux se combattraient jusqu'à l'un aurait écrasé l'autre. Mais trois se maintendraient dans un parfait équilibre de manière que si deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre qui opprime, et amène la paix entre tous" "Un poder único terminará necesariamente por devorar todo. Dos se combatirán hasta que uno destruya al otro. Pero tres se mantendrán en un perfecto equilibrio de tal manera que si

³⁵ Pedroza de la Llave, Susana. *La naturaleza jurídica entre los poderes*, PEMEXLEX, No. 119-120, mayo-junio, 1998 México D. F., pp. 26-27.

dos lucharan juntos, el tercero, igualmente interesado en mantener tanto a uno como al otro se uniría al oprimido contra su opresor, llevando la paz entre todos”³⁶.

Así, una de las características institucionales de las democracias liberales es la separación de poderes. En el antiguo régimen el poder se encontraba concentrado en el monarca y esto hacía posible la arbitrariedad. El gobernante era impredecible porque no estaba acotado por límites claramente establecidos en una Constitución escrita. La noción de “gobierno limitado” se encuentra asociada históricamente a la división constitucional del poder en varios departamentos. Esta separación es una garantía de los gobernados contra los abusos de los gobernantes. El teórico que elaboró esta doctrina fue Montesquieu. En el *Espíritu de las Leyes* afirmó: “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismo tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder Legislativo y del poder Ejecutivo”.

Rectamente entendido, al principio de la división de poderes subyace, tanto en su sentido histórico como ideológico, un *telos*: evitar la concentración de poder en manos, esencialmente, del titular del Ejecutivo.

También el alcance de la teoría de la división de poderes radica en el equilibrio y autonomía de los órganos, de tal manera que se logre impedir que cualquiera de los poderes anule a los otros. Es decir, se habla de distribución de funciones y de un control entre los órganos.

En su forma más pura la teoría de la separación de poderes postula que el gobierno debe estar dividido en tres ramas que desempeñan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Cada uno de éstos departamentos debe limitarse a cumplir su propia función y no usurpar las funciones de los otros. Las personas que ocupan los puestos en las tres ramas de gobierno no deben ser las mismas y no debe permitirse que un individuo sea miembro de más de un departamento al mismo tiempo. De esta forma, la teoría pura de la separación de poderes puede caracterizarse como una teoría de separación y especialización funcional. Tal afirmación puede ser constatada en dos postulados fundamentales, a saber:

- a) “Cada función capital del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) ha de tener un titular distinto (poderes)”.
- b) “En el marco de esta separación, los poderes se vinculan recíprocamente mediante una serie de correctivos y de vetos (*statuer y empêcher*); en donde la facultad de *statuer* (derecho de fiscalización) denota el derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro (órgano constitucional en el cual se deposita una de las facultades del Estado), mientras que la facultad de *empêcher* (derecho de veto), implica el derecho de anular la resolución tomada por otro (órgano).

Los anteriores postulados podrían expresarse, en una *reconductio ad unum*, en la famosa sentencia del barón de la Brède y Montesquieu: *que el poder detenga al poder*.

³⁶ Hernández, María del Pilar. *La división de poderes en la constitución de 1917*. BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO, Año XXXI, No. 92, mayo, 1998 México D.F., pp. 7-8.

Así, de la conformación de un principio, producto de la necesidad histórica de libertad, pasamos a una división de funciones que se explica, y sólo es entendida, en función de la teoría y práctica de la representación: en suma, de un cambio en el detentador de la soberanía que va del monarca a la nación, y de la nación al pueblo.

La comprensión teórica del principio de la división de poderes debe tener en cuenta, una mayor complejidad tanto de la realidad social como de la configuración normativa de la estructura orgánica del Estado. Y en este contexto el esquema tradicional, en su versión más estereotipada, de las tres funciones del Estado, parece hoy demasiado limitado para el desarrollo de la estructura orgánica del Estado. Según diversos autores han mencionado, la división de poderes tiene hoy que incluir otros aspectos junto a los tradicionales y a su necesaria colaboración y control recíproco. Entre estos aspectos cabe mencionar el dualismo entre legislador constituyente y legislador ordinario, la división interna de los órganos superiores (del Legislativo en dos cámaras o, dentro del ejecutivo, entre órganos políticos y burocracia).

Pese a lo anterior, es evidente que este principio continua siendo una característica básica de la estructura orgánica del Estado de derecho.

En nuestros días cuando se alude a la "división de poderes" inmediatamente se está haciendo referencia al término control, y más específicamente al control del poder.

La doctrina general lleva implícito un doble sentido. Por una parte, contiene una generalización, teoría e hipótesis; por otra, contiene una propuesta de organización del gobierno en interés de la libertad individual.

La idea de que hay tres tipos fundamentales de poder político parece ser una generalización válida, que está de acuerdo con la naturaleza humana tal como la conocemos³⁷.

Asimismo, si bien el principio de "división de poderes" perduró a lo largo del siglo XIX en las constituciones democráticas liberales, por lo menos en la letra de la Ley Suprema, desde su inicio las necesidades sociales, económicas y políticas con las que tuvo que enfrentarse el Estado hicieron imposible una aplicación rígida y formalista del referido principio, por lo que hubo que admitir alteraciones. Particularmente en el terreno legislativo se vio la necesidad de que el Ejecutivo, más en contacto con las realidades y problemas del país, a través de la administración pública, se diera a la tarea de redactar los proyectos de ley, mientras el Legislativo se conformaba con aprobar esas leyes elaboradas de antemano. La praxis política y de gobierno fue desbaratando paulatina e implacablemente, la rígida "división de poderes" y convirtiéndola en una decidida colaboración.

Es necesario mencionar también la influencia ejercida en estos asuntos por los modernos partidos políticos, quienes al intervenir en todos los aspectos de la integración de los "poderes constituidos con frecuencia han hecho ilusoria la pretendida "división de poderes" sobre todo cuando obtienen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros, simultáneamente, los puestos del Ejecutivo y los del Legislativo, lo cual repercute fatalmente en la composición de las magistraturas judiciales, aun cuando éstas no se cubran por elecciones directas. El jefe del partido, al menos virtualmente, es entonces el titular máximo del Ejecutivo, que impone por la vía de la disciplina partidista su criterio político sobre aquellos de sus correligionarios que ocupan puestos dentro de los demás órganos del Estado.

³⁷ Bejar Algazy, Luisa. *La división de poderes en los estados unidos*. REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, Año XLIII, No. 172, abril, 1998 México D. F., pp. 224-225.

La aplicación efectiva del principio de separación de poderes llevaría a una lentitud en ineficiencia tremenda en las actividades de gobierno. Es por ello que la teoría de la separación tajante de las funciones públicas quedó superada por razones técnica, políticas e históricas.

Las cuestiones técnicas son aquellas facultades que están encaminadas a darle cierta autonomía a cada uno de los poderes y, desde el punto de vista material, no corresponden a su función original. Por ejemplo, las funciones administrativas con que cuentan los poderes legislativo y judicial para su organización interna; y las facultades jurisdiccionales que ejerce el propio poder ejecutivo con la finalidad de asegurar la correcta administración pública.

Las cuestiones políticas se refieren a todas aquellas atribuciones encaminadas a ejercer un cierto control sobre otro poder, como el caso de la calificación de elecciones, la supervisión de las actividades de otro poder, el control presupuestario de la federación o aquellas encaminadas a sancionar servidores públicos.

Y las excepciones históricas son aquellas que por circunstancias específicas como la lucha entre partidos políticos, la influencia de grupos de presión o hechos históricos extraordinarios han originado funciones no esenciales del poder respectivo.

Ante estas razones la doctrina ha desarrollado la tesis de la colaboración entre poderes públicos para poder explicar la aparente invasión de atribuciones entre los respectivos poderes. La colaboración de poderes se justifica en virtud de la obtención del bienestar de la sociedad. Por lo tanto no se justifican aquellas funciones de colaboración que llevan a estados totalitarios o a la anarquía, sino que busca un ejercicio del poder más democrático, una mejor administración de justicia y la procuración de servicios públicos efectivos que contribuyan al bien de toda la sociedad³⁸.

En esta misma dirección se expresa el distinguido tratadista español Manuel García Pelayo, en cuanto considera que no puede afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la "división clásica de los poderes" carezcan de sentido, sino que simplemente lo han modificado y actualizado en cuanto tienen la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, siendo necesario liberarse de la trinidad dogmática y abrir la vía para una nueva concepción global de la pluralidad de posibilidades de dividir el poder público.

En este último sentido cabe distinguir los siguientes principios de la "división de poderes": a) la distinción entre órgano constituyente y órgano constituido; b) la distinción entre la esfera del poder del estado y la esfera autónoma de la sociedad y de los individuos, a través de los derechos fundamentales de los gobernados; c) la división horizontal del poder público, que coincide con las directrices de Montesquieu, al distinguir entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, distribuyéndolas entre diversos órganos; d) la división vertical o federal, que se refiera a la distribución del poder entre la instancia central y las locales, las cuales se traducen en diversos grados de autonomía; e) la división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; f) la división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, esta, en cambio, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas, y g) la división social del poder entre los diversos estratos y grupos de la sociedad.

³⁸ Rabell García, Enrique. *Temas constitucionales*. Editorial Talleres Gráficos Gobierno del Estado de Querétaro, Querétaro México, 1997 pp. 150-152

En virtud de lo anterior, se estima que es posible rescatar del llamado principio de "división de poderes" la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos respectivamente, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros: esto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un solo órgano –concentración que sería peligrosa para la democracia- sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos para el ejercicio del poder público. Consecuentemente la "división de poderes" no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político a efecto de impedir el abuso del poder en beneficio de la libertad y el desarrollo democrático, en pleno acatamiento del estado social de derecho³⁹.

En síntesis, considero que para consolidar un sistema equilibrado dentro de un Estado de derecho se requieren tres condiciones esenciales:

1. El reconocimiento de la primacía de los valores políticos comúnmente admitidos: bien común, justicia, seguridad jurídica, paz, tranquilidad, democracia, libertad, con la consiguiente voluntad de someterse a ellos.
2. Un conjunto de técnicas y procedimientos que posibiliten esa sumisión. Los principios básicos a los que deben ajustarse esas técnicas y procedimientos se enuncian por Héctor González Uribe, uno de los primeros jóvenes que acudieron al llamado Gomezmoriniano, así:
 - a) El reconocimiento de una ley fundamental que delimite las atribuciones y competencias de los órganos del Estado, la que tendrá siempre la supremacía jurídica y a ella deberán ajustarse todos los actos de gobierno y de los gobernados. En ella se establecerán los derechos de la sociedad y los medios necesarios para alcanzar sus fines.
 - b) El establecimiento constitucional de una serie de garantías o derechos subjetivos públicos para la persona humana, tanto individuales como sociales, que no pueden ser alterados o violados por ninguna ley o autoridad sin que constitucionalmente se incurra en el vicio de anticonstitucionalidad.
 - c) El reconocimiento estricto del principio de legalidad, que implica que ninguna autoridad podrá actuar en el ámbito de su competencia si no hay alguna ley o norma de carácter general que se lo permita.
 - d) La división y equilibrio fundamental de los poderes, con un sistema de frenos y contrapesos, para evitar los abusos y extralimitaciones, lográndose que el poder quede delimitado en funciones, desde dentro de la organización institucional del Estado.

³⁹ López y Conde, Javier. *División de poderes*, REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, No. 3, diciembre 1998, México, D F., pp. 204.

- e) La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo, con organización electoral que permita controlar el poder desde afuera y legitimar en su origen a quien tenga la facultad de gobernar.
- f) El libre juego de los medios de información social que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia de los actos de los poderes públicos y de censura de las arbitrariedades.
- g) El establecimiento de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden constitucional.
- h) Procedimientos que tiendan a evitar ventajas y privilegios indebidos para individuos o corporaciones, mediante un régimen de igualdad legal; previniendo abusos en el ejercicio del poder; eliminando la arbitrariedad en las decisiones, y creando la seguridad jurídica en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones, por medio de determinaciones ciertas de lo que puede hacer y de lo que está prohibido.

3. Señalarle al Estado una tarea positiva de servicio de los valores fundamentales de la persona humana y del bien común de la sociedad. Debe establecerse un Estado de Derecho al servicio de la dignidad de la persona; por lo que, la intervención del poder público será para tutelar y promover los derechos, realizando un progreso social, logrando un equilibrio de los derechos, compensando las desigualdades naturales y sociales y asegurando a todos el desenvolvimiento de su personalidad; esto es, un régimen de justicia social como función del Estado⁴⁰.

Sin desdeñar la utilidad de los anteriores puntos de vista, pensamos que el principio de la división de poderes sigue manteniendo un gran valor en la época contemporánea, pero es necesario revisarlo para encontrar su sentido actual, así como señalar las transformaciones que ha venido experimentando. De este modo, en primer lugar, habría que subrayar que la división de poderes no ha sido un principio que haya permanecido estático, en nuestra época se le entiende como la distribución de ciertas funciones a diferentes órganos, entre los cuales se establecen relaciones de coordinación e incluso con frecuencia de colaboración. Se pudo concebir hasta cierto punto de manera purista dicho principio cuando nació permeado por Montesquieu, pero toda la evolución del siglo XIX y XX le dan un contenido diverso y mucho más rico. Ha conservado su esencia y finalidad como principio de filosofía política, ya que a través de la distribución de órganos y de funciones se pretende, como decía el filósofo francés, que el poder defienda al poder y se evite su abuso.

2.2 Reseña histórica de la teoría de la división de poderes

⁴⁰ Alcántara Soria, Juan Miguel. *Nueva relación entre poderes*. QUORUM, Año VII, No. 63, noviembre 1998, México D. F., pp. 18-20

La celeridad de los tiempos presentes muchas veces impide ver el pasado que nos impulsa. Sólo la presunción de los tiempos actuales nos puede inducir al error de pensar que el pasado no influye en el presente.

Finalizamos el siglo XX y en los umbrales del siglo XXI, aún nos encontramos tan necesitados de seguridad, de participación democrática y de justicia social, que en cada reforma constitucional que se lleva a cabo, en los distintos países occidentales, los hombres de todas las ideologías, los políticos, los estudiosos, buscan y discuten nuevas formas institucionales para asegurar la libertad de los ciudadanos. Es así que volvemos los ojos al pasado y reestudiamos a los antiguos filósofos, analistas, estadistas y políticos, buscando más y nuevas respuestas⁴¹.

La doctrina de la división de poderes no es producto de la casualidad, al igual que muchos de los principios políticos empieza a perfilarse desde la antigüedad clásica, en la cual se formuló la famosa concepción de la forma mixta de gobierno. Esta concepción gozó de gran favor de muchos pensadores políticos y tiene cercanía en el ámbito de las ideas políticas de la división de poderes, en virtud de que ambas buscan combinar principios políticos opuestos.

La división tripartita de funciones (aparte de la función constituyente) posee su esencia en la misma naturaleza de la soberanía. Más aún: no sólo la naturaleza de la soberanía, sino razones de equidad y de alta conveniencia social y política, aconsejan que el ejercicio de esas funciones se reparta entre diversos órganos. Así lo han comprendido los filósofos y políticos de todos los tiempos; si bien, en la práctica, la separación de funciones se ha realizado, según las épocas, de diversa manera y con muy distinta significación y alcance, no hay duda de que Locke, y sobre todo Montesquieu, dieron a la distinción de funciones un alcance y una significación especiales, que antes no tenía: significación que ha obtenido éxito tan extraordinario, que la división de funciones así entendida se ha considerado en los últimos tiempos como uno de los dogmas de la ciencia política.

Este principio se ha ido desarrollando y alcanzando toda su magnitud a golpe de ideas y de experiencias, y si algo se puede destacar como punto de defensa común, lo es la salvaguarda de la libertad. Este aspecto realmente le ha dado esplendor al principio. De cualquier forma tampoco puede dejarse de lado, y como algo de suma importancia, los beneficios que en su carácter de principio ordenador o regulador de la vida social o política ha concedido.

Se encuentran los antecedentes más lejanos de la teoría de la forma mixta en Herodoto. Por su parte, Platón en el Diálogo de *Las Leyes*, sostuvo la necesidad de mezclar la monarquía y la democracia para lograr un buen régimen político, en los términos siguientes:

Pues bien, escucha: hay dos regímenes madres, de los cuales puede decirse acertadamente que nacen todos los demás; y al uno de ellos debemos llamarle

⁴¹ Stoller, Enrique. *Adiós a la teoría de montesquieu* Boletín informativo, Año XIV No. 148, agosto 1998, Buenos Aires Argentina, pp. 7-9.

monarquía y al otro democracia. El caso extremo de la primera lo ofrece el linaje de los persas; el de la segunda, nosotros, los atenienses. Todos los demás regímenes presentan, como dije, variedad de matices de esos dos; y es fuerza que en algún modo participen de ambos, si bien ha de haber en ellos libertad y concordia concertadas con la razón; y esto es lo que trata de imponer nuestro argumento que jamás, la falta de alguno de estos elementos, podrá decirse que está bien regida una ciudad⁴².

Al hacer una crítica sobre el estado utópico de Platón, plantea que todo punto de partida en la teoría política ha de tomarse en base a la justicia, la virtud y la ética, pero indefectiblemente sobre una realidad humana, no en ficciones deformantes de la verdad, ya que en la firmeza de sus principios y en la solidez de su estructuración doctrinaria encuentra los elementos en que ha de fundamentarse el Estado.

Este autor recomendó la forma mixta de gobierno, sugirió la necesidad de una clase media amplia que actuara como moderadora, señalando también que la rama legisladora, los funcionarios administrativos y los tribunales son los tres elementos principales del Estado.

Sobre las partes del Estado, expresó Aristóteles:

Volvamos ahora al estudio de todos estos gobiernos en globo y uno por uno, remontándonos a los principios mismos en que descansan todos. En un Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial.

Esta división en forma tripartita que hace Aristóteles de la función pública debe aplicarse por igual a todo Estado, cualquiera que sea la forma de gobierno adoptada y es por ello que cabe afirmar: en todo sistema político sólo a través de una división de funciones puede lograrse el equilibrio del poder estatal, como procedimiento único para evitar la arbitrariedad y el despotismo.

Sin embargo, la simiente del pensamiento aristotélico es recogido por Polibio de Megalópolis (207-175 a. C.), quien trata de aplicarlo en Roma, con objeto de impulsar las instituciones romanas y frenar el poder autócrata del Imperio.

A este historiador, griego de nacimiento, cupo el honor de ser el primero en analizar los mecanismos de la constitución romana, advirtiéndole que a la forma mixta de gobierno, ahí prescrita, se debía el secreto del bienestar y del poderío de esa nación. Un admirable análisis de la estructuración de Roma en tiempo de las guerras púnicas nos legó este autor:

Hemos dicho antes que el gobierno de la República Romana estaba repartido en tres cuerpos, y que el poder estaba tan balanceado y bien distribuido que ninguno, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón; pues si atendemos a la potestad de los Cónsules, se dirá que es monárquico; si a la autoridad del Senado, parecerá aristocrático, y si al poder del pueblo, se juzgará que es Estado popular. He aquí,

⁴² Sepúlveda, Ricardo. *El equilibrio de poderes y la justicia política* SENADO DE LA REPUBLICA, Vol. 5 Año 16, julio 1999, México D F., pp. 80-82.

aproximadamente, los derechos propios que tenía en lo antiguo y tiene ahora cada uno de estos cuerpos.

Cicerón (106-43 a.C.), sigue a Polibio, comprende que en esa filosofía política se encuentra la única forma de equilibrio del poder público que tanto padecía Roma, y ambos, al dar vivencia a la doctrina del estagirita y procurar por su establecimiento, logran el repudio del déspota a quien sólo interesa la obtención del poder y la perpetuación de su ejercicio. En ese devenir político surgen y caen naciones, los pueblos se rebelan contra los detentadores del poder, pero vencidos por la fuerza, paulatinamente se precipitan más en la ignominia que produce la hegemonía de la aristocracia y clases preponderantes.

Marsilio de Padua, al exaltar los valores de libertad y respeto a la dignidad humana, previene el freno del poder a fin de evitar el abuso del monarca, elabora una división de las funciones públicas en forma bipartita, legislativa y ejecutiva, fundamentada en un equilibrio referido a la propia actividad.

La forma definitiva que dio Locke a la teoría de la separación de poderes, consistió en un intento de generalizar los resultados de la lucha del parlamento inglés por la igualdad de posición ante la corona. Como es frecuente en la teoría política, la doctrina de Locke era el producto de una larga evolución de la organización política, y si consideramos a los precursores teóricos, confundimos la teoría creyéndola algo divorciada en gran parte de la práctica⁴³.

En John Locke, se encuentran fuertes embriones de la futura doctrina de la división de poderes. En efecto este pensador escribió sus dos *Tratados sobre el gobierno civil*, publicados en 1690, con el propósito confesado de defender el proceso revolucionario acaecido dos años antes. Ningún pensador tuvo en el siglo siguiente mayor impacto que Locke. En filosofía general, su *Ensayo sobre el entendimiento humano* sentó las bases de la vigorosa corriente empirista; en religión su *Tratado del Cristianismo Racional* constituyó el evangelio de todos los librepensadores; en pedagogía, su libro *Educación de los niños* representó la fuente en que bebió Rosseau para realizar *Emilio*; y en política sus ideas coadyuvieron notablemente en las obras de este último y de Montesquieu.

Su obra, *Los Tratados del gobierno civil* tienen un contenido diferente; uno, era la más completa refutación de Filmer, que había sostenido conceptos de tipo patriarcal en cuanto al rey; y el otro, exponía teóricamente los principios a que debía sujetarse el gobierno. Consideró en su conjunto el tratadista británico que los hombres vivieron al principio en un estado de naturaleza, que no constituía en forma alguna una situación salvaje, sino donde todos los hombres eran iguales, y se encontraban gobernados por una ley natural que les enseñaba que nadie debería dañar a otros en su vida, salud, libertad o posesiones. Pero ¿por qué abandonaron los hombres ese feliz estado? La respuesta se halla en que compelidos por la necesidad de la compañía social desearon gozar de una existencia comunitaria cómoda, resguardada y pacífica, en la que si bien todos dejaban de ser reyes, se superaban las vicisitudes y continuos peligros de la condición natural, de por sí inestable y precaria.

⁴³ Sayeg, Lourdes. *La teoría de la separación de poderes*. SENADO DE LA REPUBLICA, Vol. 4, No. 13, octubre 1998, México D. F., pp. 315-316.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por tal motivo, los seres humanos convinieron mediante un “pacto fundamental” instituir a la sociedad civil o política, siendo esta la manera y no otra como se han unido los individuos que formaron cualquier gobierno legítimo en el mundo.

Aportando al Estado Moderno, los elementos de democracia indirecta y constitucionalismo, sustentado en la investigación de los problemas del universo partiendo del hombre y la sociedad, e influye en Diderot y Voltaire, en la experimentación individual, y de ese modo, se desenvuelve el desarrollo de la idea sobre la experiencia del pasado, con lo cual evita caer en el error de sus antecesores. El poder legislativo, afirma, es fundamental para la vida de la sociedad porque procura la paz y la seguridad de la colectividad a quien sirve, por tanto es sagrado e inmutable sin haber fuerza alguna ni ley que lo restrinja, pues toda norma al dictarse debe ser aprobada por ese cuerpo para su validez, en virtud de poseer y contar con el consenso de la comunidad que lo ha creado.

Hemos de considerar, sigue diciendo Locke, que una nación está organizada por miembros que fincan sus derechos en el estado de naturaleza; pero existen otras comunidades conformadas de igual modo, que así repetido constituye el género humano quien, con frecuencia, al entrar en rivalidad hace surgir la guerra, la paz, las ligas y alianzas, por ello es necesario llevar adelante las negociaciones que interesan a toda la comunidad en su interior, o en relación con las del exterior, para lo cual es imprescindible constituir un poder federativo, encargado de estas cuestiones, ya que el ejecutivo tiene a su cargo la observancia de las leyes comunales dentro de la sociedad. Pero de una manera y otra los tres poderes están sujetos al poder de la comunidad que los creó y si se separan de su senda, la comunidad ha de retornarlos al poder primario, ella misma, sin que nadie pueda impedirlo.

Montesquieu busca sus principios en el estado de naturaleza y ubica al hombre como núcleo central de su objetividad, y por tanto otorga a las leyes ésta significación.⁴⁴

Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar el ejercicio de las funciones del Estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron como fin garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que se preponderara un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo.

Cuando Montesquieu elaboró su doctrina de la separación de poderes, no tuvo por finalidad crear tres poderes de distinto grado y naturaleza. Lo que hizo fue atribuir las funciones básicas de gobierno –legislar, ejecutar y juzgar- a tres órganos diferentes. Fundamentó su concepción en que el ejercicio del poder era una garantía de la libertad de los individuos. Ella se vería resentida si todas las funciones fueran cumplidas por una misma persona o un mismo cuerpo. De esta manera oponía su doctrina al absolutismo monárquico.

Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, nos enseña en *El Espíritu de las Leyes* (publicado en noviembre de 1784, en Ginebra) que: “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve impulsado a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites”.

Hasta la virtud tiene necesidades de límites.

El abuso del poder sólo se ve impedido si, “por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder”. Lo que supone no el poder único y concentrado, sino una fragmentación del poder y cierta distribución de poderes separados.

⁴⁴ Hidalgo, Luis de la. *El equilibrio del poder en México*, Editorial UNAM, México D. F. 1986, pp. 16-17.

Montesquieu abandonó en la práctica el Pacto Social, y emprendió un planteamiento sociológico del gobierno y del derecho, mostrando que la estructura y funcionamiento de ambos dependen de las circunstancias en que vive un pueblo. Estaba obsesionado por el miedo de que la monarquía absoluta hubiera minado de tal modo la Constitución de Francia, que la libertad se hubiera hecho imposible para siempre. Su finalidad práctica era analizar las condiciones constitucionales de las cuales depende la libertad y descubrir con ello los medios de restaurar las antiguas libertades de los franceses.

Para sostener su hipótesis, efectúa un profundo análisis de la Constitución Inglesa (nunca mencionada en el famoso libro), que plantea como objeto la *libertad política*.⁴⁵

En su obra más conocida, *El espíritu de las leyes*, estableció la existencia de tres poderes que son los que han trascendido hasta la actualidad, es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. *El espíritu de las leyes*, publicado en 1748, fue producto de un trabajo de preparación de dos décadas, en las cuales el autor emprendió largos viajes e intensos estudios, entre ellos la estancia en Inglaterra que tanto influyó en su pensamiento. Constituyó el libro un formidable éxito editorial, que explica la repercusión mundial que tuvo: año y medio después de haber salido a la luz pública llevaba vendidos ediciones.

Radica la médula del pensamiento de Montesquieu en el libro XI del *espíritu de las leyes*, particularmente en sus capítulos IV y VI, este último intitulado "De la Constitución de Inglaterra", determinando con más precisión: "Hay en todos los Estados, dice, tres especies de poder: el Legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil." "Por el primero, el Príncipe o el magistrado hace leyes para algún tiempo o para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse poder judicial, y el otro, simplemente, poder ejecutivo del estado."

"Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente."

"No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido a la potestad legislativa el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos, será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo, legislador; si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza del opresor."

"Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese esos tres poderes; el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares."

Funda su teoría Montesquieu en los supuestos de que no puede haber libertad allí donde no hay separación radical de poderes; en que todo poder único es despótico; y en que un poder no puede moderarse más que por otro poder. "La libertad sólo puede hallarse... allí donde no se abuse del poder; pero una experiencia eterna nos enseña que todo hombre investido de autoridad propende a abusar de ella, no deteniéndose

⁴⁵ Stoller, Enrique Op. cit , pp. 7-9.

hasta que encuentre sus límites. Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder".⁴⁶

La división de poderes cuya definitiva formulación recién acabamos de describir adquirió inmediatamente una gran popularidad. El motivo de esta considerable resonancia se encuentra en que dicha concepción arribó muy a propósito, cuando el sistema de la monarquía absoluta había pasado de su apogeo en importantes países y estaba destinado a una próxima eliminación. Fue en aquel entonces el principio divisorio una inmejorable arma para debilitar los cimientos del añejo edificio del absolutismo real.

En los E. U. y en los regímenes coloniales, la pugna entre gobernadores y las asambleas enfatizan la hostilidad del ejecutivo y el legislativo, la doctrina de la separación de departamentos fue especialmente bienvenida.

La Constitución de Massachussets (1780) establece: "En el gobierno de este cuerpo político el departamento legislativo nunca ejercerá los poderes ejecutivo y judicial o cualquiera de ellos. El ejecutivo nunca ejercerá los poderes legislativo y judicial ni cualquiera de ellos. El judicial nunca ejercerá los poderes legislativo y ejecutivo o cualquiera de ellos para que éste sea un gobierno de leyes y no de hombres". Más tarde la doctrina fue emitida por la Suprema Corte en los términos siguientes: El Sistema Americano de leyes constitucionales escritas, sean locales o nacionales se dividirán en 3 grandes departamentos que determinan el ejercicio del poder público. En donde la función apropiada a cada una de estas ramas del gobierno debe estar investigada en un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección de este sistema requiere que los lineamientos, que separa y dividen esos departamentos sean clara y ampliamente definidos..." La teoría fue preconizada y adoptada.

Menos atención fue conferida a esta teoría por los Estados de Europa continental. En Francia, sin embargo, la doctrina fue utilizada para apoyar la libertad de las autoridades administrativas y tenerlas fuera del control judicial. En el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el referido precepto se recordará, asentaba. Si bien hasta el momento no se había determinado el número de órganos en los que había de dividirse 'el poder', es Lally Toliendal en la sesión del 31 de agosto de 1789 y en el seno de la Asamblea Nacional el que se manifiesta que habrían de ser tres los poderes, argumentando: Un poder único terminará necesariamente por devorar todo. Dos se combatirán hasta que uno destruya al otro. Pero tres se mantendrán en un perfecto equilibrio de tal manera que si dos lucharan juntos, el tercero, igualmente interesado en mantener tanto a uno como al otro se uniría al oprimido contra su opresor, llevando la paz entre todos", reflejando in toto, la más pura manifestación del racionalismo liberal en contra del "absolutismo monolítico de la monarquía".⁴⁷

Si bien el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre recoge la necesidad de que estén reconocidos los derechos fundamentales y la división de poderes para que se pueda hablar de que existe una Constitución, esta exigencia se

⁴⁶ Izaga, Luis. *Elementos del derecho político*. Editorial Casa Bosch, Barcelona España, 1952, pp. 278-279.

⁴⁷ Gettel, Raymond y Garfield. *Ciencia política*. Editorial Ginn and company, New York Estados Unidos, 1994, pp. 390-393.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

traduce en una interpretación meramente declarativa de los derechos, y la división de poderes se entiende como un principio adecuado sólo para asegurar *la titularidad del sujeto de la soberanía*. Desde esta insuficiente determinación del contexto constitucional.

A la falta de una solución al conflicto de la soberanía. *La Constitución de 1791* pone mayor énfasis en la unidad de la soberanía. Aunque se suele decir que aquí el Rey y la Asamblea Representativa comparten la representación de la nación, de hecho los <<poderes>> se entienden como meramente <<delegados>>, y por lo tanto la división de poderes se entiende como un principio subordinado al de la soberanía. El principio de la división de poderes se utiliza aquí para recuperar la figura del Rey, aunque se mantiene una estricta separación entre legislativo y ejecutivo.

Por su parte la *Constitución Jacobina de 1793*, lleva hasta el extremo esta tendencia. En ella se acentúa la unidad e indivisibilidad de la soberanía hasta el punto de que no se alude a la división de poderes. Esta cuestión se salva con una mera alusión a los <<limitantes de las funciones públicas>> y a la <<responsabilidad>> de todos los cargos. Acepta, sin embargo, el mecanismo de la representación, pero con un límite sustancial: la Asamblea legislativa puede emitir decretos, pero cuando se trata de leyes tiene que someterse a la aprobación del pueblo mediante referéndum. Con todo ello se acentúa la separación entre órganos así como la dependencia y subordinación del ejecutivo.

El rasgo central de este planteamiento es, el de que, a medida que se acentúa la unidad de la soberanía, la división de poderes tiende a entenderse como *una <<separación>> estricta entre los órganos superiores del Estado, en base a una distinción de las funciones según un criterio material*. Es notable que este enfoque se mantenga presente, más allá de las circunstancias históricas a las que debe su origen, en la preferencia genérica de la doctrina francesa por una interpretación <<separatista>> de la división de poderes. Ahora bien, esta tendencia a la separación de los órganos, opera en este contexto histórico concreto en una doble dirección. Pues, si bien en principio se orienta hacia el establecimiento de la primacía del órgano que acoge la representación nacional, al mismo tiempo toma también en consideración la necesidad de un ejecutivo suficientemente fuerte y eficaz.

La *Constitución de 1830* es ya fruto del pacto entre el Monarca y la organización representativa. Por un lado, se limita el poder normativo del monarca y, por el otro, se desarrollan dos aspectos ya contenidos en la Carta de 1814; se establece la responsabilidad parlamentaria de los Ministros, lo que hace que el Gobierno pase a depender de la mayoría de la Cámara, y se confirma el poder del Monarca de disolver la Cámara. Con ello parece definitivamente superada la concepción radical de la división de poderes, según la cual el poder del Estado se repartiría entre diversos núcleos políticos y las funciones se mantendrían aisladas entre sí.

Ahora bien, este desarrollo sólo atiende a una racionalización de la organización superior del Estado: en él, se racionaliza la relación entre ejecutivo y legislativo en lo que se refiere a la responsabilidad parlamentaria del Gobierno, pero no se plantea una revisión ni de la concepción constitucional de los derechos fundamentales, ni del principio representativo. Se establece la coexistencia de dos principios (el *principio parlamentario* y el *principio representativo*) así la Constitución asume el sentido de un

instrumento que hace posible el tránsito de una sociedad a otra en la medida en que encauza constitucionalmente el ejercicio y la aplicación de los derechos y libertades.⁴⁸

2.3 CRÍTICA A LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La división de Poderes ha sido, una de las expresiones fundamentales de la ideología democrática liberal, motivo por el que en la crisis de esta última, la diferenciación ha sufrido relajamientos de alguna consideración, particularmente de tipo sociológico.

Sin embargo, el principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los Poderes y de falta de cooperación y asociación entre los mismos, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores, y aún dentro de las constituciones contemporáneas haya sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones. En efecto, no puede aceptarse ya la existencia de tres poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de un poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos; porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el principio de la unidad del Estado.⁴⁹

La división de poderes propuesta por Montesquieu ha sido juzgada, a veces, con gran dureza, tildándola de falsa; otras, con mayor lenidad. Sin aceptarla en su rigor literal, opinan algunos tratadistas que puede dar lugar a diversas interpretaciones que suavicen la rigidez de la separación, y conduzcan a una colaboración de poderes, entre los cuales se establezca la unidad de mando, por un acuerdo.

Hemos de llegar desde Aristóteles a Rosseau, para encontrar en la teoría de la división un matiz de gran importancia en el mundo moderno. Para todos los antecesores de Juan Jacobo la división de poderes es absoluta en la distribución de las funciones, en tanto el ginebrino le otorga un sentido de colaboración, y para el ejercicio de la democracia, sobre todo a través de la representación política es fundamental, por ello consideramos, si el principio de la división de poderes permite el equilibrio requerido, la colaboración otorga agilidad a las funciones del Estado contemporáneo. ¿Cuáles son las principales impugnaciones que ha recibido el principio de la división de poderes? ¿Por qué se habla de que en la actualidad está en crisis dicho principio? ¿Cuáles son las transformaciones contemporáneas que ha sufrido?

Una de las primeras réplicas fue la de Juan Jacobo Rosseau, quien manifestó que la soberanía era indivisible y tratar de fragmentarla en Poder Legislativo y en Poder Ejecutivo, en fuerza y voluntad, son "juegos de manos de nuestros políticos", propios de un prestidigitador de feria. Esta crítica al principio divisorio ha sido la más frecuente,

⁴⁸ Agapito Serrano, Rafael. *Libertad y división de poderes*. Editorial Tecnos, Madrid España, 1989, pp. 123-126.

⁴⁹ Lanz Duret, Miguel. *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Imprentas L.D.S.A., Distrito Federal México, 1947, pp. 111-115.

muchos autores han subrayado lo absurdo de dividir el poder del Estado, que se caracteriza precisamente por su unidad. Se ha dicho también que dividir el poder en forma tan artificial, tiende a provocar inevitables fricciones entre los poderes estatales, que más tarde se resuelven en constantes conflictos o en una parálisis desastrosa del propio Estado, ya que entre los mismos poderes se impedirían el movimiento. A esta objeción, se ha respondido que el propio Montesquieu subrayó la necesidad de que los poderes del Estado debían marchar "en concierto".

En su *Contrato social*, hizo una burla sangrienta de esta manera absurda de separar y dividir las funciones de la soberanía: "Pero nuestros políticos no pudiendo dividir la soberanía en su principio, la dividen en su objeto: la dividen en fuerza y voluntad, en poder legislativo y poder ejecutivo.... Hacen del soberano un ser quimérico, formado de diversas partes reunidas, lo mismo que si formasen un hombre con varios cuerpos, de los cuales tuviera uno los ojos, el otro brazos, el otro pies y nada más. De los charlatanes del Japón se cuenta que despedazan un niño en presencia de los espectadores y, arrojando en el aire sus miembros el uno después del otro, hacen caer al niño vivo y unido enteramente. Como éstos son, poco más o menos, los juegos de nuestros políticos: después de desmembrado el cuerpo social, unen sus piezas sin que se sepa cómo, valiéndose de uno de esos trucos de feria".⁵⁰

Este autor principia por afirmar: *Me propongo investigar, si dentro del orden civil, y considerando a los hombres tal cual ellos son, y las leyes tal cual pueden ser, existe alguna fórmula de administración legítima y permanente*, y más adelante, en el libro III, expresa: *en toda acción existen dos causas que concurren a su producción, una de voluntades y otra potencial que la ejecuta, elementos que concurren igualmente en el cuerpo político, dado que existen los mismos móviles de fuerza y voluntad, denominados poder legislativo y ejecutivo, y nada se hace o nade debe hacerse sin su concurso.*

El poder legislativo incumbe al pueblo, en tanto que el ejecutivo no puede pertenecer a la generalidad, ya como legislador, ya como soberano. De ahí la necesidad de un órgano intermedio que sirva de unión, representante de la voluntad general, y esto es, el gobierno del Estado, que no debe ser confundido con el cuerpo soberano porque aquél es sólo su ministro.

Para Rosseau resulta central la idea de la unidad del Estado: la fuerza y el derecho se unen en el soberano, que es la voluntad general. Frente a una estructura social dividida en órdenes y grupos, se establece una unificación formal que se funda en la igualdad política y en la unidad de los actos del soberano. El sujeto soberano, la universalidad de todos los ciudadanos, se expresa por medio de actos de soberanía, que son las leyes. La ley es general, porque garantiza la participación de todos y la deliberación, se presenta como la manifestación solemne de la voluntad general así como de un objeto general.⁵¹

El eminente escritor Woodrow Wilson, en su interesante libro "El Gobierno Congressional", decía: "La Constitución Inglesa tiene por principio escoger una sola autoridad soberana y hacerla buena: el principio de la Constitución Americana es tener varias autoridades soberanas con la esperanza de que su número compense su inferioridad. El resultado práctico del fraccionamiento de la autoridad que se imaginó en nuestro sistema político ha sido que cada rama del gobierno ha recibido una pequeña

⁵⁰ Izaga, Luis. Op cit., pp. 279-280

⁵¹ Hidalgo, Luis de la Op. cit., pp. 21-22.

fracción de responsabilidad, respecto de la cual la conciencia de cada funcionario puede substraerse fácilmente. Todo culpable puede hacer recaer su responsabilidad sobre sus camaradas. No se puede negar que la autoridad así fraccionada y la responsabilidad disimulada de este modo no sean capaces de paralizar grandemente el gobierno en caso de peligro.

Tal como está constituido el Gobierno Federal carece de fuerza porque sus Poderes están divididos; carece de prontitud porque los Poderes encargados de obrar son demasiado numerosos; carece de eficacia porque su responsabilidad es vaga. He aquí los defectos sobre los cuales he insistido sin cesar”.

La verdad es que en los Estados Unidos, la colaboración entre los Ministros o Secretarios del Despacho y las Cámaras se ha establecido de hecho fuera de la Constitución, por medio de los Comités Permanentes del Congreso. Los cuales solo deben su existencia a los reglamentos de las Cámaras, pues es por medio de ellos como los Ministros, privados del derecho de iniciativa y de la concurrencia a las asambleas y del de discutir en ellas, han adquirido el hábito de ponerse en relación frecuente e ininterrumpida con los Presidentes y miembros de los comités congresionales, con objeto de hacer aprobar los proyectos de leyes que desea promulgar el gobierno, carente como está de toda iniciativa legislativa. De este modo se encuentra establecida una cierta colaboración entre las autoridades legislativa y ejecutiva, y la separación casi absoluta y sin relaciones entre ambos Poderes ya no subsiste en la práctica, sino solamente en el texto de la Constitución.⁵²

El autor León Duguit con un rigor lógico, típico de la cultura francesa, en las primeras líneas de su exposición deja perfectamente sentada su postura: la separación absoluta de poderes es una “ilusión” que desde el punto de vista lógico “no puede concebirse”: ello porque cualquier manifestación de voluntad del Estado exige “el concurso de todos los órganos que constituyen la persona Estado”. Sin embargo, el gobierno parlamentario no se basa en la separación de poderes, sino en la “colaboración y solidaridad” entre ellos.

El mayor valor del trabajo de Duguit sobre la separación de poderes es, posiblemente, el de su efecto doctrinal, consecuencia del carácter provocador de su autor y del respeto que infundía a sus contemporáneos. En efecto, la crítica realizada por el profesor de Burdeos a la lectura revolucionaria del principio de separación de poderes se convirtió en uno de los elementos centrales de la discusión desarrollada sobre el tema, durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX, es decir, en un momento en que se está fraguando la construcción de la moderna Teoría del Estado.

Duguit mantendrá, toda su vida, el rechazo al principio de separación de poderes tal y como él lo entendió, es decir, como separación rígida y absoluta de poderes. Según Bonnard, su evolución le llevará a justificar ese rechazo en motivos políticos más que en su originaria concepción de la personalidad del estado. No obstante, en 1921 todavía se lee en Duguit: *“Si hay muchos órganos de representación, la soberanía no puede ser dividida en muchos elementos y no se puede atribuir, con el nombre de poder, a cada uno de estos órganos un elemento parcial de la soberanía, la cual permanece, y no puede menos de permanecer, a pesar de esta división, una e indivisible. La soberanía es, en efecto, la voluntad de la nación-persona; toda persona es indivisible; toda voluntad que de ella emana, lo es también.”*

⁵² Krieger, Emilio *En defensa de la constitución*. Editorial Grijalbo, Distrito Federal México, 1994, pp. 48-50.

Este concepto de un poder soberano, uno y trino a la vez, que sin dejar de ser uno, se descompone en tres poderes independientes, es un concepto metafísico, análogo al misterio Cristiano de la Trinidad, y que ha seducido a los espíritus, a veces quiméricos, de los hombres de la Asamblea de 1789, pero es inadmisibles cuando se trata de una Constitución verdaderamente positiva del derecho público, cuando hay muchos órganos de representación, todos ellos colaboran forzosamente en todo lo que constituye la actividad general del Estado, pero su modo de participación es naturalmente diferente, hallándose regulado por la Constitución peculiar de cada país, de suerte que lo que impropriamente se llama separación de poderes, no es más que la diversidad de participación, diferente modo de actuar de los diversos órganos, en la actividad general del Estado”.

Los hombres de 1789-91, sentaron las bases de una teoría ingeniosa y acertada que corresponde exactamente a las necesidades de las sociedades contemporáneas. Comprendieron que el desarrollo progresivo de una sociedad está íntimamente ligado a un equilibrio constante y tan perfecto como sea posible de los intereses colectivos y de los intereses individuales, y que el único medio de asegurar este equilibrio es confiar a dos cuerpos diferentes la gestión de los unos y la garantía de los otros. La idea es acertada; pero se equivocaron en la aplicación haciendo del cuerpo encargado de proteger los intereses individuales un poder autónomo, emanado directamente del pueblo, el error les condujo a una serie de contradicciones y de imposibles. Con el tiempo, la verdad se desprende de los errores que la oscurecen y la idea acertada, afirmada por el constituyente, se convierte en uno de los elementos de nuestro Derecho Constitucional moderno que resumo así: la soberanía reside en la voluntad de la mayoría de los individuos que compone el cuerpo social y que son conscientes de su doble existencia colectiva e individual; las funciones del Estado se delegan de forma acumulativa en dos órganos, una Asamblea y un Gobierno, unidos por una estrecha solidaridad, responsables respectivamente el uno ante el otro, bajo la jurisdicción soberana del pueblo, y teniendo, por último, para el cumplimiento de la función ejecutiva, dos agentes de ejecución, la autoridad administrativa para ejecutar en el interés colectivo y la autoridad judicial para ejecutar en el interés privado; -estas dos autoridades son muy distintas y están separadas siempre en materia contenciosa y en materia no contenciosa, bajo la alta vigilancia de la Asamblea del Gobierno; estas dos actividades están siempre separadas porque su separación es el único medio de establecer el justo equilibrio entre el interés colectivo y el interés individual, y por que sólo esté feliz equilibrio puede asegurar el funcionamiento normal y el desarrollo progresivo de una sociedad civilizada-⁵³

Karl Lowenstein a través de su obra, sostiene que la concepción tradicional de la división de poderes es obsoleta. Para este jurista alemán el significado real del concepto de división de poderes no es otro “que el reconocimiento de que por una parte el estado tiene que cumplir determinadas funciones –problema técnico de la división del trabajo- y que, por otra parte, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos; la libertad es el telos ideológico de la

⁵³ Duguit, León *La separación de poderes y la asamblea nacional de 1789* Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, 1996, pp. XIV-XVI

teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político."

Así, de la conformación de un principio producto de las necesidades históricas de garantizar la libertad –frente al monolítico absolutismo real de los siglos XVII y XVIII-, pasamos a una división de funciones que se explica, en función de la teoría y práctica de la representación, del cambio en el detentador de la soberanía que va del monarca a la nación, y de la nación al pueblo.

Este autor, propone una nueva división tripartita de las funciones del estado, pero antes de desarrollar sus propuestas señala: "nada es más difícil que desalojar un esquema mental sagrado en la teoría y práctica constitucional. No puede sentirse satisfecho con sólo remover de su pedestal al ídolo de la triple separación de los "poderes" ejecutivo, legislativo y judicial; en su lugar estará obligado a colocar otro análisis del proceso del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo".

Lowenstein propone una nueva división tripartita de las funciones de los órganos que concretan el poder del Estado:

1. La decisión política conformadora o fundamental (policy determination);
2. La ejecución de la decisión (policy execution); y
3. El control político (policy control).

Cada una de las funciones habrán de ser concretadas en aras de la colaboración de los propios órganos constituidos y dependiendo de la forma de gobierno, bien presidencial, ya parlamentaria.⁵⁴

Como explica CHARLES EISENMANN, es preciso construir el mecanismo gubernamental de tal modo que sus diversos resortes, los órganos, puedan oponerse unos a otros, si no están de acuerdo con ella. Para lo cual: Realizar un aislamiento, un cerramiento completo de esos diversos resortes, cada uno en una esfera aparte; y ante todo confiar a cada uno una actividad distinta que deba ejercer con plena independencia; resultaría una: ¡Singular técnica, digna de un asombroso relojero constitucional!

Demuestra también EISENMANN que la teoría del Barón de La Brède no fue la de una separación propiamente dicha de poderes. Ciertamente, como comprendió EISENMANN, la expresión separación de poderes puede entenderse de la siguiente manera: el principio según el cual las diferentes funciones estatales deber ser ejercidas por órganos distintos, en otras palabras que deben haber tantos órganos como funciones existan, esto merece perfectamente el nombre de principio de separación de poderes; pues, no es necesario, para que los poderes –entendiendo por tales, las funciones- estén separados, que los órganos de las diferentes funciones no tengan ningún elemento o miembro en común; basta que no sean idénticos, los poderes, estén separados en tanto no se confundan, es decir, en tanto su ejercicio no es atribuido al mismo órgano.

⁵⁴ Nataren Nandayapa, Faustino. *El principio de la división de poderes en la doctrina contemporánea* CONCORDANCIAS, Año 4 No. 6 1999 Chilpancingo, Guerrero, México, pp. 225-228.

Después explica que los poderes legislativo y ejecutivo, han querido investir el poder supremo del estado conjuntamente a los dos órganos, el parlamento y el gobierno, haciendo que su acuerdo sea necesario y libre. Lo cual presupone que el parlamento y el gobierno sean jurídicamente independientes uno del otro.

Funcionalmente, serán jurídicamente iguales, es decir, ninguno de los dos estará pues subordinado al otro. Es así por que el Rey complementa el órgano legislativo, por su derecho de veto. Así, encadenados uno al otro, con una cadena que no puedan romper por medio alguno, en la más absoluta dependencia de hecho, puesto que toda decisión o acción estatal reposa en reglas legisladas, inmediata o medianamente, nada podrán a fin de cuentas sino de concierto; y, personalmente independientes, no tendrán derecho jurídico alguno para constreñirse a otorgar su indispensable consentimiento a las proposiciones del otro; en una palabra, nada podrían uno contra el otro, ni uno sin el otro.

Asimismo, el ejercicio temperado del poder político requiere que el órgano que detente el poder supremo, sea un órgano compuesto, formado por los diferentes factores sociales, a los cuales él quiso dotar del medio de hacer valer sus concepciones e intereses, por sus representantes; y, por tanto, las decisiones expresarán la voluntad común, fruto del acuerdo de esos diferentes elementos.

Independientemente de los anteriores reparos teóricos, se ha venido hablando de una “crisis de la división de poderes”, en virtud de que dicho principio en ningún país ha logrado aplicarse de manera estricta, observándose un movimiento hacia la complejidad en el ejercicio de las funciones públicas, que ya no se acomodan cabalmente a dicho esquema, por lo que existe la tendencia predominante hacia el reforzamiento de las facultades del Poder Ejecutivo que hace ilusorio el contrapeso de los demás poderes.⁵⁵

2.4 Definición de División de Poderes

El presente apartado de ésta investigación será abordado conforme a la estructura metodológica siguiente: una perspectiva doctrinaria sustentada en grandes juristas mexicanos, una perspectiva legal obtenida de nuestra Carta Magna y una perspectiva personal producto del análisis obtenido del material recopilado.

2.4.1 DEFINICIÓN DOCTRINARIA

Esta perspectiva se encuentra sustentada en ilustres juristas mexicanos que por medio de su obra, pensamiento y propuesta dogmática, contribuyeron a la conformación del Derecho Constitucional Mexicano, así tenemos:

Que para el autor Mario de la Cueva la división de poderes significa:

“...el hombre por un imperativo de su ser y de su conciencia, ama y busca la libertad, la dignidad y la justicia, pero este ideal permanente de la humanidad ha sido perseguido por caminos muy variados, determinados por las circunstancias históricas y por la manera de ser de los pueblos. La Edad Contemporánea, se inclinó por la democracia representativa como forma de organización política, por la idea de los derechos humanos naturales como base del orden jurídico, por la Teoría del Estado de

⁵⁵ Vallet de Goytisolo, Juan *Montesquieu leyes, gobiernos y poderes*. Editorial Civitas, Madrid España, 1986, pp. 396-400.

Derecho como método para subordinar el poder a las normas legales y por la doctrina de la separación de poderes como la garantía de los derechos humanos.

Claro está que la identidad de los ideales no significa que los procedimientos puestos en uso para darles vida hayan sido siempre los mismos, más está fuera de duda que en el actuar de los pueblos y en el pensamiento de sus filósofos y escritores vibra una enseñanza que ha servido de guía a las generaciones siguientes.

Coincido con lo promulgado por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 cuando el 26 de agosto se cerró el debate: la Asamblea Nacional aprobó el derecho de la Nación para exigir cuenta de su conducta a los funcionarios públicos: "...La Sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución..."

Es una expresión magnífica de la universalidad de la idea: no se dirige a Francia, sino a todos los pueblos, razón por la cual emplea, en forma genérica, el vocablo sociedad, palabra que se aplica lo mismo al Estado que a cualquier otra forma de organización política. Igualmente hermosa es la parte segunda del precepto, ahí donde se une la idea de los derechos humanos y la separación de los poderes, como dos pilares del derecho constitucional, pues si falta alguno de ellos, la sociedad no tiene constitución..."⁵⁶

En el pensamiento del autor Mario de la Cueva, encontramos que ubica al hombre en el centro del derecho mismo y objeto de su estudio, por ello al entender que la Ciencia del Derecho se encarga del estudio y la regulación de la conducta humana en sociedad nos permite ubicar el profundo grado de relevancia que posee la teoría de la División de Poderes, pero no solo eso, el autor hace mención de algunos valores como lo es la libertad, la dignidad y la justicia que en unión plena se transforman en un código de conducta moral propio y acorde a la altura intelectual que hoy en los umbrales del siglo XXI el hombre posee, y que la ciencia del derecho ha considerado como los valores primordiales que sustentan a una norma jurídica, una ley y un Estado de Derecho.

Así, la universalidad a la que hace alusión el autor resulta inherente al concepto de individuo, o de Derechos Humanos que a través de los valores de la libertad, igualdad, justicia, solidaridad o equidad se establecen en un orden jurídico donde el poder, el poder supremo o el poder público es subordinado al Estado de Derecho y garantizado mediante la división de poderes, la Democracia Representativa y el Orden Constitucional.

En virtud de ello, la Teoría de la División de Poderes se ha transformado en los últimos dos siglos en una enseñanza permanente y en uno de los pilares del Derecho Constitucional y de los Estados Modernos.

A lo anterior solo me queda el manifestar mi pleno acuerdo con el pensamiento del autor Mario de la Cueva.

Otro ilustre jurista mexicano, lo es el autor Felipe Tea Ramírez, quién respecto de la Teoría de la División de Poderes, manifiesta lo siguiente:

"...Nuestra Constitución Política en su artículo 49, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial."

Ese precepto consagra la teoría de la División de Poderes. La División de Poderes, no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada en la historia. De allí que

⁵⁶ De la Cueva, Mario. *Teoría de la constitución y separación de poderes* Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1982, pp. 175-209.

sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo, si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado”.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época y teniendo en cuenta el Estado-Ciudad realizado en Grecia, Aristóteles diferencia la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. De las varias formas combinadas que descubrió en la Constitución Romana, Polibio dedujo la forma mixta de gobiernos. En presencia, de la realidad Francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de 5 clases de soberanía, que por ser esta indivisible incluyó en ellas al órgano legislativo. En presencia del Estado Alemán después de la Constitución de Wesfalia, Puttendorf distinguió 7 potencias “sumi imperi”. Y por último infiriendo sus principios de la organización constitucional inglesa Locke y Montesquieu formularon la moderna Teoría de la División de Poderes.

Pero si es verdad que estos dos últimos doctrinarios adoptaron el método de sus predecesores, deduciendo una doctrina general de las realidades observadas, sin embargo hay en su teoría un elemento nuevo. Hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo.

A partir de Locke, este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario. Y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso.

De este modo la División de Poderes llegó a ser, y continua siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder Público, que halla su complemento en la limitación extrema de las garantías individuales. De ahí la frase celebre de Montesquieu médula del Sistema de la División de Poderes: para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder. La limitación del Poder Público mediante su división implica garantía de libertad individual. Así el nuevo destino que se le dio a la separación de poderes, al ponerla al servicio de la libertad fue inspirado por la dramática conquista de las libertades públicas en que empeño su historia entera el pueblo inglés: el respeto de la autoridad a los hombres, a la persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas llamado Carta Magna...”⁵⁷

El pensamiento del autor Tena Ramírez es verdaderamente relevante en el sentido de considerar por principio de cuentas a la División de Poderes como una Institución que a través del devenir histórico, de la trascendencia política y del fundamento jurídico ha impactado la organización y estructuración de la Teoría General del Estado Moderno, ello sustentándose en la fracción del poder público para permitir la especialización de las actividades relativas a la conformación de las leyes, los asuntos inherentes al gobierno y a las acciones de aplicación de las normas jurídicas al caso particular todo en base a una realidad social, cultural e histórica.

También el autor Tena Ramírez hace referencia a un tópico principal de la Teoría de la División de Poderes cuando hace alusión a la intención de Montesquieu y de Locke para a través de la especialización de las funciones públicas, realmente dividen el trabajo encargado al Estado y el fin ulterior lo es la limitación del poder público en base a un sistema de frenos y contrapesos prevenido, consignado y establecido por la

⁵⁷Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial. Porrúa, XXI edición. Distrito Federal México 1985, pp. 211-261.

norma hipotética fundamental que intenta lograr el equilibrio político y la armonía jurídica para conceder las bases del desarrollo social.

En este orden de ideas resulta principal el aspecto que el autor Tena Ramírez comenta en su disertación sobre la libertad individual, que de acuerdo con los autores que hemos consultado para la realización de esta investigación como lo son: Lowestein, Kant o Fix-Zamudio consideran que la esencia de la teoría propuesta por Montesquieu consistía en garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos franceses e ingleses en contra del Poder Público y del absolutismo.

De esta manera solo me resta sumarme al pensamiento del autor Tena Ramírez sobre la División de Poderes.

Para el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela célebre constitucionalista mexicano, maestro emérito de la facultad de derecho en la UNAM, expresa el significado de la división de poderes de la siguiente manera:

“Signo de la democracia, garante de la seguridad jurídica, si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueran las mismas que las elaboran y si no existiese entre unas y otras ningún órgano que decidiese jurisdiccionalmente los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación y que velará por la observancia de la Constitución, en una palabra si fuere un solo órgano del Estado el que concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial no habría sistema democrático de frenos y contrapesos recíprocos, sino autocracia ideológica del régimen respectivo.

Este principio enseña que cada una de esas 3 funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo. División implica separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos interdependientes y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del Poder Público del Estado, debiéndose enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia”.⁵⁸

En el pensamiento del Dr. Ignacio Burgoa observamos, que de manera concreta se refleja el espíritu de la teoría que propuso el Barón de Brède de Montesquieu en el sentido de dividir el poder público en 3 funciones o poderes esenciales, legislativa, ejecutiva y judicial, que de manera integral conforman la estructura del Estado, asimismo esta división de poderes formalmente hablando, que materialmente se ubica como una distribución de funciones no habla de una separación rígida, inflexible o estática cual se le ubicó en el S. XVIII, el Dr. Burgoa entiende y expresa sabiamente que la División de Poderes se sustenta en la colaboración y la interdependencia de órganos del Estado, las funciones asignadas y la responsabilidad compartidas situación que de acuerdo a la Doctrina le ha permitido a la Teoría de la División de Poderes ser vigente los últimos 250 años y así evolucionar acorde a las condiciones políticas y sociales que predominaron en los siglos XVIII, XIX y XX, instalándose como uno de los pilares del constitucionalismo contemporáneo, a su vez el Dr. Burgoa manifiesta que la división de poderes es un signo de la democracia transformada no solo en una forma de gobierno sino en un sistema de vida actual en donde se dé cabal cumplimiento a la norma suprema (Constitución Política) concediendo la seguridad jurídica correspondiente a los ciudadanos mexicanos y al Estado de Derecho.

En virtud de lo escrito anteriormente me sumo al pensamiento del Dr. Burgoa en relación a la División de Poderes.

⁵⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio *Derecho constitucional mexicano*. Editorial. Porrúa. Distrito Federal México, 1973, pp. 655-664.

2.4.2 DEFINICIÓN LEGAL

Este aspecto del curso de nuestra investigación lo obtendremos de nuestra Constitución Política Federal, la cual como norma hipotética fundamental establece el Estado de Derecho en nuestro país, deseo expresar en no ahondar en esta definición toda vez que a lo largo del presente capítulo hemos hablado y analizado a la División de Poderes y el desarrollo constitucional mexicano, en virtud de ello nuestra CARTA MAGNA define a la División de Poderes en los siguientes términos:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo...”

2.4.3. DEFINICIÓN PERSONAL

Corresponde a un servidor desarrollar un concepto propio, producto del análisis de la información obtenida durante el curso de éste capítulo, lo cual me permite definir a la división de poderes en los siguientes términos:

“Principio filosófico-jurídico que tutela el interés individual de la libertad del hombre y el interés general de la sociedad, al amparo de las garantías jurídicas establecidas por la norma constitucional, en donde, se previene la estructuración del poder público a través de la instauración de derechos, obligaciones, funciones y órganos legislativos, ejecutivos y judiciales que se transforman en un sistema normativo que funda al Estado mismo, concediéndose un equilibrio vital en el ejercicio del poder público, el cual permitirá consolidar el desarrollo social...”

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Filosófico.- Corriente de pensamiento que se sustenta en el anhelo de conservar y preservar la libertad del hombre frente al poder público ejercido por otro hombre, así lucha y derrota al absolutismo, se instala permanentemente en la configuración de la organización constitucional de los Estados Unidos Mexicanos abanderando la dignidad del individuo, el respeto a los derechos humanos y favoreciendo el ejercicio de la libertad política, así como de la libertad civil considerándolos, la esencia del sistema político/jurídico de la representación social hoy llamada Democracia, en donde la gran mayoría del hombre del siglo XXI nace, crece y evoluciona.

Social.- Busca por medio del establecimiento de las funciones y órganos del Estado instaurar las bases doctrinarias para lograr el desarrollo social sustentado en el interés individual y en la voluntad general del conglomerado, amparando

básicamente el cabal ejercicio de la libertad humana con un sentido de derecho político y de derecho civil que les permita mediante el sistema de gobierno de la representación popular, instaurar a la democracia como una forma de vida en donde se conceda el constante mejoramiento de las condiciones de vida del ciudadano y de la sociedad en su conjunto.

Jurídico.- Forma parte de la Doctrina Constitucional que la considera una teoría sustentada por diversos autores entre ellos los más celebres: Aristóteles, Locke y Montesquieu, quienes intentan esencialmente instaurar a través de la norma jurídica fundamental el equilibrio del poder público por medio de la división de funciones consideradas elementalmente en tres:

-Función Legislativa, a la cual le corresponde crear las leyes.

-Función Ejecutiva, a la cual le corresponde las acciones del gobierno.

-Función Judicial, a la cual le corresponde la aplicación de la ley al caso concreto.

Conformando conjuntamente un sistema de pesos y contrapesos jurídicos que encuentran un fundamento en los derechos y las obligaciones que les concede la Constitución Política de un Estado, su fin primordial es la configuración del Estado por medio de la división de funciones que permita el ejercicio irrestricto de la libertad política y civil del individuo.

Histórico.- Es una doctrina filosófica/jurídica que surge desde el momento mismo en que el hombre decide organizarse en Estado/ciudad con los griegos y que se determina como Gobiernos Mixtos es decir aquellos en donde se da la concurrencia de una Asamblea y un Cuerpo Ejecutivo, así a lo largo del devenir del hombre y producto esencialmente de la forma de Gobierno Absolutista en donde el Rey en base al designio del todo poderoso ejerce el poder público absolutamente, los pensadores, filósofos e intelectuales de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX moldean la idea de garantizar al ciudadano su libertad entendida con un sentido político y un sentido civil, la cual tiende a frenar mediante el Estado de Derecho el abuso del poder que, la figura del Rey realiza cotidianamente, así surge esta doctrina que viene a dividir el ejercicio del poder público en tres funciones elementales que concede la posibilidad de establecer un sistema político/jurídico en donde la sociedad busca el equilibrio en su desarrollo y en donde el Estado encuentre mecanismos de evolución que le permiten cumplir eficaz y satisfactoriamente con sus fines primordiales que son instaurar el bienestar común de la sociedad, garantizar las libertades y derechos mediante las garantías jurídicas de libertad, seguridad e igualdad y encontrar un balance real en su organización y estructuración que responda a las necesidades y a la realidad social, política, cultural y económica de una sociedad en un espacio y tiempo determinado, por ello esta teoría ha acompañado la evolución del hombre y propiamente los últimos 250 años, tiempo en el que se ha transformado en un principio fundamental del Estado Liberal Contemporáneo del Derecho Constitucional.

Político.- Es una institución que tiene por finalidad lograr la conformación del Estado a través de un sistema estructural dividido en tres funciones básicas que son la función legislativa, la función ejecutiva y la función judicial concediendo al poder público un mecanismo de ejercicio que sustentado en la unidad del estado, el

ejercicio de la libertad del individuo y en un sistema de frenos y contrapesos permitan el establecimiento de la democracia como una vía de desarrollo social.

2.5 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

2.5.1 La libertad del hombre

El concepto de democracia en la época de la ilustración presupone un Estado de Derecho. Sólo puede haber democracia en la medida en que queden garantizadas las libertades civiles y políticas del pueblo. En efecto, el progreso que pueda hacerse en el sentido de lograr una mayor justicia depende de que el pueblo pueda expresarse en forma libre y pública acerca de las injusticias infligidas. Se trata de la única opción para que se formulen nuevos proyectos de ley, éstos sean sometidos a consideración de los legisladores, puedan obtener el respaldo político necesario y finalmente se plasmen en leyes que superen la injusticia, aproximando el derecho a la justicia. En la interpretación del Iluminismo, éste era el objetivo que el derecho natural perseguía a través de la democracia: aumentar la aproximación del derecho a la justicia. La libertad es el prerrequisito para que ello pueda darse, el prerrequisito de la libertad es a su vez el Estado de derecho y el del Estado de derecho la división de poderes. En consecuencia, los derechos humanos, la división de poderes y la democracia constituyen una unidad institucional. Allí donde no existe una división de poderes, no tiene sentido hablar de democracia. En efecto, si el pueblo no vive en un Estado de derecho y por ende no vive en libertad, tampoco puede manifestar su voluntad políticamente, y por consiguiente vive sumido en la inseguridad y el temor.

Ante el trasfondo de esta realidad en la que el monarca absoluto podía conceder tolerancias y volver a suspenderlas, los representantes de la Ilustración del siglo XVIII reclamaron la abolición del Absolutismo. El hombre, ya no debía quedar sometido al arbitrio del soberano, sino poder vivir en libertad. Sin embargo, vivir en libertad significaba ante todo vivir en un Estado de derecho. "Es este el derecho que le asiste a todo ser humano en razón de su humanidad", predicaba Immanuel Kant, quién no hablaba de derechos humanos en plural, sino de este único derecho humano, germen de todo el árbol de Estado constitucional democrático. Lo importante es no depender de la gracia, de la moral, de la complacencia o del iluminismo del monarca, sino vivir en un Estado de derecho. El Estado de derecho, sin embargo, presupone la división de poderes.

División de poderes en última instancia significa sujeción del poder público a la constitución y a las leyes, que ya no pueden modificarse ni ser quebrantadas a voluntad del Rey. Sólo del poder público que está sujeto al derecho, podrá esperarse que respete los derechos humanos. En la terminología empleada por la Ilustración, un Estado basado en la división de poderes se denomina "república". En esa acepción, "república" no es la contrapartida de la monarquía. Sino la contrapartida de la concentración de los poderes o el sistema político que los enciclopedistas denominaban "despotismo". Vale decir que el despotismo se caracteriza por su crueldad, y por la independencia por parte del poder supremo, de cualquier sujeción al derecho.

Según Kant, la república (interpretada como división de poderes) es la primera e irrenunciable condición para que pueda surgir un Estado de derecho y no impere la arbitrariedad. Kant definió a la libertad como un Estado de "independencia del arbitrio apremiante de otro". Es decir que la libertad, sólo es compatible con aquellas

limitaciones que no se basan en criterios arbitrarios. Lo importante es que “la libertad pueda coexistir con la libertad de todos los demás, observándose leyes de carácter universal”. Y continúa diciendo Kant que la libertad garantizada por el Estado de derecho es “aquel derecho que le asiste a todo ser humano en virtud de su condición de tal”. Por eso el despotismo era el “sistema que suprime toda libertad de los súbditos, que en consecuencia no poseen derecho alguno”. Aun cuando se lo ejerce de modo atenuado, tolerante y bajo la forma de la ley, en cualquier momento puede trastocarse en virtud de la crueldad e intolerancia. Por lo tanto, la tolerancia sólo es una forma más de la arbitrariedad, que se otorga y se vuelve a suprimir. El derecho humano en cambio, presupone que el poder público quede sujeto al derecho a través de la división de poderes.⁵⁹

La división de poderes no se reduce a un principio difuso de la limitación del poder, sino que incorpora la libertad como principio activo y constitutivo de la organización del Estado. Montesquieu analiza expresamente esta referencia en sus Libros XI y XII, que se titulan respectivamente <<Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec le citoyen>>. Se ha pretendido que, en relación con los contenidos jurídicos concretos que se acogen en el Libro XII, Montesquieu aparece como un precursor de los derechos sociales; pero quizá sería más adecuado interpretar la alusión de Montesquieu a estas garantías jurídicas en el ámbito de lo penal, de lo civil, en relación con la comprensión inglesa de los derechos y libertades como derechos concretos.

Al margen de esta cuestión, lo que interesa destacar aquí es que la libertad se configura como el constituyente específico y esencial de la organización política. Esta se entiende a partir de la institucionalidad de la libertad, a propósito de la cual Montesquieu habla algunas veces de la *liberté civile* y otras de la *liberté politique*, lo que puede interpretarse como sugerencia de una nueva polaridad en la que se tomaran como referencia al mismo tiempo la vigencia del derecho y su renovación. La idea de libertad de Montesquieu se dirige por igual contra el despotismo y contra el igualitarismo extremo; y por el gobierno moderado se opone en la misma medida a la concentración del poder y a la ausencia de poder. Moderación debe entenderse más bien como la medida -es decir, como la existencia de una medida- que resulta del reconocimiento de la diversidad histórica y de la orientación consecuente de la organización política en torno al principio de la individualidad.

La teoría de la división de poderes de Montesquieu contiene una orientación racional -la de enfrentarse a las circunstancias históricas desde el criterio de la libertad- cuyo sentido sigue teniendo plena vigencia para las condiciones históricas actuales.

Hoy resulta evidente que esta vinculación no puede entenderse como reducida a limitar el poder y la acción del Estado, sino que, más allá de esta función elemental, la organización del Estado ha de entenderse como el cauce adecuado para el planteamiento y resolución de los conflictos que derivan de la vigencia general de los derechos fundamentales; el Estado no tiene otra justificación que la de ser garantía y cauce suficiente para el mantenimiento y la realización de ese objetivo. Y, como hemos señalado en otro lugar, esta justificación no puede eludirse con el argumento de que el interés general se identifica con un interés <<total>>: el interés general no es más que la libertad individual concreta que se necesita por todos en un determinado momento

⁵⁹ Kriele, Martín. *Derechos humanos y división de poderes*, ESTUDIOS POLÍTICOS, Nueva Época, No 108, abril-junio, 2000 Madrid España, pp. 82-83.

histórico, y ésta no tiene por qué excluir o anular la existencia de otros intereses de tipo particular.⁶⁰

El tema de la libertad política, al que MONTESQUIEU prestó una especial dedicación, es enfocado con relación a la constitución de sus Estados y de los gobiernos, en forma panorámica, en el párrafo primero del capítulo IV del mismo libro IX: <<La democracia y la aristocracia no son por naturaleza Estado libres. La libertad política no se halla sino en los gobiernos moderados. Pero no siempre se da en los Estados moderados; pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él; hasta donde encuentra límites.>> De ahí, que en el siguiente párrafo enuncie la regla general: <<il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir>>, <<el poder contenga al poder>>.

MONTESQUIEU dice de los ingleses que <<para favorecer la libertad han quitado todos los poderes intermedios que formaban su monarquía. Son razonables en conservar esa libertad; si llegaran a perderla, serían uno de los pueblos más esclavos de la tierra>>. <<Es pues preciso que el buen inglés, trate de defender la libertad igualmente contra los atentados de la corona, que contra los de la cámara>>.

En términos generales, enuncia: <<Cuando en una misma persona o en un mismo cuerpo de magistratura el poder ejecutivo se halla unido al poder legislativo, no hay libertad>>. <<Tampoco hay libertad si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del ejecutivo>>. <<Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles o del pueblo ejerciera los tres poderes>>.

Pero estos términos generales no son absolutos, pues él mismo los limita. En efecto: <<En la mayor parte de los reinos de Europa el gobierno es moderado, porque el príncipe, que tiene los dos primero poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero>>.

Asimismo, en términos particulares circunscritos para donde no haya monarquía, dice: <<Si el poder ejecutivo fuese confiado a cierto número de personas extraídas del cuerpo legislativo, no habría ya libertad, porque las dos potencias estarían unidas; las mismas personas tendrían a veces, y podrían tener siempre, parte en uno y en otro>>. Por el contrario, se debe evitar, que un poder anule al otro; pues: <<Si el cuerpo legislativo estuviera un tiempo considerable sin reunirse, no habría ya libertad>>; ya que, en ese caso, <<no habría resolución legislativa, y el Estado caería en la anarquía>>, o bien esas resoluciones <<serían tomadas por el ejecutivo, y se convertiría en absoluto>>.

Por otra parte, MONTESQUIEU asegura que, presentando el modelo inglés, no pretende rebajar lo otros gobiernos. Como el mismo ha escrito al principio de su obra, las leyes <<han de ser de tal modo propia para el pueblo, para el cual son hechas que sería mucho azar que las de una nación sirvieran para otra>>. Y concluye en su libro XI con estas palabras: <<Querría buscar en todos los gobiernos moderados que conocemos cuál es la distribución de los tres poderes, y calcular por ellos los grados de libertad de los que pudo gozar cada uno de ellos. Pero no siempre es preciso agotar un tema, de tal modo que nada se deje hacer al lector. No se trata sólo de hacer leer, sino de hacer pensar>>.

En suma, a su juicio: <<MONTESQUIEU destaca, en Francia la existencia de un gobierno libre, en cuanto moderado, que no obstante tiene el peligro de convertirse en despótico; en Inglaterra, un gobierno libre por definición, en el cual la moderación es, sin embargo, frágil a causa de la debilitación de la nobleza>>.

⁶⁰ Agapito Serrano, Rafael. Op. cit., pp. 117-121.

Así llega a la conclusión de que la teoría de la libertad política de MONTESQUIEU quiere constituir una solución, <<tanto política como constitucional, que toma cuerpo en un modelo original, producto de la armonía orgánica de tres factores:

>>1. El Estado Mixto de la Edad Moderna, en el cual coexisten, juntamente, el rey, la nobleza hereditaria, el pueblo.

>>2. La distinción, o no confusión, de los tres poderes (sean “aristotélicos” o “lockianos”) compartidos y distribuidos entre las fuerzas sociales, de modo tal que constituyan un sistema muy sofisticado de contrapesos y controles recíprocos.

>>3. El principio, medieval tardío, de la autonomía de la justicia>>.

Factores que en Francia e Inglaterra se armonizaban de modo diferente: en la primera, por la función de <<freno y contención>> por los cuerpos intermedios; en la segunda, por la tensión y contrabalanceo entre el poder ejecutivo del monarca y el legislativo compartido entre al cámara de los lores y la cámara de los comunes.

El que hoy se haya generalizado la aceptación de una interdependencia en el ejercicio de las funciones superiores del Estado, fundada en razones de tipo constitucional pero también en la mera complejidad de las sociedades desarrolladas actuales, no elimina, si embargo, la necesidad de elaborar con claridad el significado constitucional de su distinción. Pues está aquí en juego lo que constituye el contenido esencial del principio de la división de poderes, que no es ni una mera limitación del poder ni una simple racionalización de su ejercicio, sino la instauración de un mecanismo adecuado para la reducción histórico social existente desde la libertad histórica necesitada por los individuos.⁶¹

2.5.2 La unidad del estado

Ya en el siglo XIX, la teoría de la división de poderes pretendió ser vulnerada a través de infinidad de discusiones argumentando que rompía la homogeneidad y la unidad del Estado y junto con estas posiciones se discutía la necesidad de separar la función judicial de la administrativa. Lo que se ganó finalmente fue depurar y perfeccionar aún más la separación de las funciones y replantear la teoría original de Montesquieu quien, por cierto, nunca sostuvo que cada una de las funciones era una porción de soberanía, sino una forma de preservar la unidad mediante una organización que expresará la especialidad de funciones y la concurrencia de la voluntad general.⁶²

Por otra parte, en la doctrina se ha conciliado la unidad del poder estatal con la doctrina que habla de la presencia de varios poderes.

De manera categórica, puede asentarse de acuerdo con la doctrina clásica que el poder del Estado es uno solo, consistiendo de manera invariable en la potestad que tiene el Estado de establecer sus órganos especiales, por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. La personalidad del Estado posee un carácter unitario y de ninguna manera es doble, posición ésta que –dicho sea de paso- se halla en franco declive y sostenida por muy pocos publicistas serios. Cualesquiera que sea el contenido y la forma de los actos por medio de los que ejerce la potestad estatal, todos se condensan en última instancia a manifestaciones de su voluntad única.

⁶¹ Vallet de Goytisolo, Juan. Op. cit., pp. 373-374.

⁶² Cisneros, Isidro. *Constitucionalismo y división de poderes*. SENADO DE LA REPÚBLICA, Vol 4, No. 13, octubre-diciembre, 1998 México D. F., pp. 37-39.

Sin embargo, el principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los Poderes y de falta de cooperación y asociación entre los mismos, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores, y aún dentro de las constituciones contemporáneas haya sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones. En efecto, no puede aceptarse ya la exigencia de tres poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de un poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos; porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el Principio de la Unidad del Estado. Y esta unidad no puede ser garantizada más que a condición de que entre la multiplicidad de autoridades y la especialización de las competencias de cada una de ellas resulte la organización del Estado combinada de tal manera que tenga como resultante una voluntad unitaria. A este respecto nada nos parece más definitivo que el comentario de Carré de Malberg: "Desde el punto de vista teórico, la separación de poderes sin relaciones entre las autoridades, es inconciliable con la noción misma del poder. En efecto, el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios. Si el Poder Legislativo y el Ejecutivo están aislados por una barrera que intercepta entre ellos toda comunicación y si deben actuar cada uno por su parte sin entenderse, sin ponerse de acuerdo, resultaría de allí no solamente la distinción o la independencia, sino la desunión de los poderes. En tal sistema de separación absoluta, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, puestos frente a frente y sin relaciones regulares entre ellos, serán fatalmente encaminados a entrar en lucha; y si uno de los dos llega a ser más fuerte, es de temerse que su preponderancia degenerare en un poder excesivo. De este modo, puede decirse que la separación completa de poderes llegará finalmente al despotismo".⁶³

En tal sentido debemos de entender que el Estado es un todo y que el poder es indivisible, que lo que sí está dividido son las funciones y atribuciones de los poderes que integran el Estado, lo que nunca y de ninguna manera podrán concurrir en una misma persona.

Ahora bien, si las expresiones división, separación o diferenciación de poderes, en los términos apuntados, son válidas, en cambio resulta ser impropio considerar, transcrito que el poder público se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

En efecto, es impropio y desacertado hablar de la división del poder público en los tres poderes, debido a que uno solo es el Estado y una sola es asimismo la soberanía o poder público; y por la expresión "División de Poderes" no se dividen, separan o diferencian ni el Estado ni la soberanía o poder público. Consecuentemente, es un error considerar que el constituyente distribuyó los poderes, pues como se ha visto en párrafos anteriores, la constitución sólo distribuye las funciones del Estado.

Acontece que todo el poder público se ejerce íntegramente por cada uno de los tres poderes.

⁶³ Lanz Duret, Miguel. Op. cit., pp 391-393

Cuando se habla de tres voluntades diferentes, una para cada uno de los tres poderes, lo que se desea significar y se significa es que cada una de las estructuras juridicopolíticas que constituye cada poder, es diferente y autónoma respecto de las otras dos.

En consecuencia, no existen tres voluntades del Estado: la voluntad legislativa, la ejecutiva y la judicial, que sumadas o asociadas dan como resultado a la voluntad general o poder público del Estado. Sólo existe el derecho objetivo, motivo por el que al actuar los sujetos situados en los poderes actualizan íntegramente a la expresión de la voluntad general. Así cada uno de los tres poderes ejerce todo el poder público del Estado aun cuando lo ejercen de modo diferente.

Quedando demostrado que no existe independencia completa entre los órganos del Estado, sino que es indispensable una colaboración eficaz y la existencia de relaciones entre ellos más o menos íntimas, es igualmente cierto que ni en el terreno de los hechos, ni el legal puede aceptarse la igualdad política de las funciones constitucionales de dichos órganos. Tampoco de las personas o titulares que representan a estos últimos, puesto que admitida la necesidad de dividir entre varios poderes el ejercicio de la soberanía para su mejor desempeño y para proteger la libertad política de los gobernadores, es necesario conservar la unidad del Estado y de la voluntad estatal.⁶⁴

2.5.3 Distribución de funciones públicas

Al establecerse en definitiva el Estado moderno, recogidos todos los elementos doctrinarios desde Aristóteles a Montesquieu y en base al constitucionalismo, que permite su funcionamiento, la división de poderes se desarrolló y evolucionó de acuerdo a la realidad práctica que su incorporación normativa exige, de ahí que surja como un fenómeno estatal que, en orden a las necesidades de cada comunidad, responde a la estructura de organización interna contenida en su carta constitutiva.⁶⁵

Los constituyentes americanos identifican sin más las tres funciones con los respectivos poderes. La definición y delimitación de las funciones se toma aquí en el mero sentido de que es necesaria una instancia que elabore normas generales, otra que sea adecuada para su ejecución, y finalmente, una tercera que aplique las normas a los casos concretos. En este contexto no resulta necesaria una teoría general, que explicita previamente el contenido objetivo de las funciones, como ocurrirá en la Europa continental, donde la dogmática jurídica elabora una teoría como remedio frente a la excesiva unilateralidad de alguno de los órganos superiores del Estado (ya sea del legislativo o del ejecutivo); pues desde un primer momento se entiende que todos los poderes del Estado derivan del poder originario y único del pueblo.

El contenido específico de las funciones es, fruto del ejercicio de este poder constituyente y es, por lo tanto, algo histórico y concreto. La asignación de las funciones a los órganos, a los poderes, no depende de alguna justificación en abstracto, sino que deriva de criterios de tipo político práctico: el carácter colegiado del legislativo deriva de la necesaria confianza del pueblo en él, así como del hecho de que permite una ponderación de intereses diversos; la condición de órgano unipersonal en el ejecutivo se apoya en la necesidad de eficiencia y rapidez; y las peculiaridades de los tribunales

⁶⁴ Vallejo y Arizmendi, Jorge. *División de poderes*, Editorial UNAM, Distrito Federal México, 1975, pp. 22-25

⁶⁵ Hidalgo, Luis de la. *Op. cit.*, pp. 23-24

responden a la necesidad de excluir su dependencia de los vaivenes de las posibles mayorías políticas. El principio político práctico que preside el modo de ejercicio de la función determina, la estructura del órgano y la asignación relativa de la función que le corresponde, de forma que los distintos poderes no se definen por sí mismos en aislado sino por su relación con los otros poderes.

No cabe duda aquí, que la idea de una separación rígida entre los poderes no existe. Esta idea se rechaza desde un doble argumento. Por un lado, si la organización del Estado se plantea al margen de la división de poderes, con ello se favorece la posibilidad de que se imponga sobre el conjunto de la sociedad un interés particular; de que se abra paso, como se dice en este contexto, a un <<espíritu de facción>> que podría proyectarse bien en el renacimiento y estabilización de privilegios para un grupo social determinado, al estilo de las sociedades preburguesas, bien en la exigencia de un interés nivelador que impondría un modo determinado de entender las relaciones sociales sobre todo el conjunto de la sociedad. Y, por otro lado, una separación rígida de los poderes supondría el riesgo de paralizar el proceso social a favor de una comprensión estática de la sociedad.

Es necesario insistir que mientras la doctrina general de la separación de poderes contiene valiosos principios políticos es aplicable sólo en un sentido limitado. Ningún gobierno puede organizarse sobre la base de una completa separación de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. En todos los Estados modernos, estos departamentos están relacionados, son independientes y cada uno ejerce poderes que en una estricta aplicación de la teoría, pertenecerían a los otros.⁶⁶

Sobre la división de poderes se construyó más tarde la teoría de las funciones del Estado, cuya preocupación es definir en su más íntima naturaleza los medios que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. En la teoría de las funciones más que causas de orden político, entran en juego motivos lógicos y de técnica jurídica, en cuanto se pretenden establecer los conceptos y características de las actividades estatales.

Motivo de controversia ha sido la diferenciación de las funciones del Estado, no por el órgano que las realiza, sino en virtud de sus cualidades intrínsecas. En relación con este último criterio debemos decir, que la función esencial de un órgano público es la actividad que en términos abstractos le corresponde y tiene por el solo hecho de existir.

En otros términos: la función es la potencia o posibilidad válida del órgano respecto de los actos jurídicos que debe ejecutar, de donde resulta que las funciones pueden ser determinadas en términos materiales mediante el estudio de los actos – legislativo, ejecutivo y judicial- fundamentalmente por los resultados de dichos actos, toda vez que los tres actos son jurídicos; y sus resultados son los que determinan su diferenciación en términos objetivos y materiales.

O lo que es lo mismo: las funciones del Estado son diferentes debido a que por ellas los poderes públicos quedan facultados y en posibilidad jurídica para ejecutar actos jurídicos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales.

Permitase precisar ahora, antes de ocuparnos de cada una de las tres funciones del Estado, de la relación entre poder, función, facultad y materia, en lo cual al respecto tenemos que cada uno de los poderes públicos es una estructura normativa integrada básicamente por una o más normas constitucionales. A cada uno de los poderes

⁶⁶ Agapito Serrano, Rafael. Op cit., pp. 137-138

corresponde sólo una función material la cual da un sentido pragmático, así los poderes públicos resultan ser estructuras normativas funcionales teleológicas.

Como quedó expuesto, la función es una facultad abstracta, aunque genérica o esencial, que da sentido pragmático al poder público, a la estructura normativa; y tiene por objetivo inmediato actualizarse en facultades concretas, expresas o lógicas. La facultad es una obligación jurídica concreta a cargo de los sujetos situados en los poderes; es un derecho de aquellos sólo por la titularidad de los mismos y por la libertad jurídica que les otorga la facultad para ejercer a ésta de uno o de otro modo dentro de los límites de la propia facultad y aun para no ejercerla si a eso se ve obligado el gobernante o conviene al interés público. La materia jurídica consiste en la representación normativa, expresa o lógica, de realidades que existen o que deben existir por la facticidad, de realidades del orden jurídico positivo, respecto de las cuales deben ejercerse las facultades.⁶⁷

Según esta teoría, cuyo desarrollo doctrinal se debe a juristas del siglo pasado, existen tres funciones principales: Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa; tales funciones son en realidad medios que el derecho adopta para realizar los fines estatales y establecer con ello la teoría de la división de poderes y que las funciones guardan estrecha correspondencia en la dinámica de la organización estatal. Hay una relación necesaria e inevitable entre el poder y la función, la fuerza que aquél implica debe contar con un medio efectivo para exteriorizarse.

La función legislativa, explica el maestro García Máynes, “es un proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”.

Elevada misión corresponde a la función legislativa: crear o producir el derecho objetivo del Estado. Mediante la legislación se elaboran la mayoría de las normas que regulan el universo social, abarcándose por tanto la conducta de los individuos, de los grupos y de los propios órganos públicos. Los diversos grados de orden jurídico se ven afectados por la función legislativa, desde la elaboración de las normas constitucionales, pasando por las disposiciones orgánicas y reglamentarias, hasta llegar a las de naturaleza ordinaria.

La función jurisdiccional persigue como meta la aplicación del derecho a casos particulares, por eso se dice certeramente que el legislador crea el orden jurídico mientras que el juez lo actúa declarándolo en situaciones de contienda.

El motivo que provoca esta función es la declaración de una situación de conflicto preexistente, es decir, se supone un estado de pugna entre las pretensiones de dos partes que éstas no pueden solucionar por sí solas, sino que es menester que las resuelva un tercero independiente colocado por encima de ellas que es un órgano del Estado, mismo que al sustituirse o imponerse a la voluntad de aquellas para declarar el derecho incierto o controvertido obra por cuenta ajena. Más la función jurisdiccional no sólo se circunscribe a determinar que existe una situación de conflicto, tiene también la finalidad de tutelar el orden jurídico violado y resuelve la situación de conflicto, imprimiendo a la decisión que se pronuncia el carácter de cosa juzgada, pues para que tenga firmeza y estabilidad debe presumirse que contiene la verdad legal.

Calamandrei afirma, que el poder legislativo se manifiesta en establecer nuevas normas jurídicas y el jurisdiccional en hacer observar las normas establecidas. La ley, sobresale por ser una volición general, abstracta e innovativa, en tanto que el acto

⁶⁷ Vallejo y Arizmendi, Jorge. Op. cit., pp. 16-23.

jurisdiccional se define por los caracteres contrapuestos, pues el mismo tiene un efecto especial, concreto y declarativo.

Dos características comunes ofrecen las funciones legislativa y jurisdiccional, las de imparcialidad y permanencia.

El Estado realiza, una función administrativa a cargo primordialmente del Ejecutivo. En forma extractada, expresaremos que la función administrativa consiste en una actividad autónoma y constante, mediante la cual se efectúan dentro de los límites fijados por el orden jurídico, una serie de tareas concretas tendientes a satisfacer intereses generales.

De las líneas anteriores se desprenden varios elementos que integran la función administrativa.

El elemento formal de la función administrativa consiste en que se realiza por medio del poder ejecutivo. Por fuerza de la tradición y por la manera como actúa este poder, la doctrina y la legislación le han asignado la función administrativa. Hay casos de excepción en los cuales el poder legislativo o el judicial desempeñan la actividad administrativa, pero tales excepciones son relativas y no desvirtúan la regla general.

Otro elemento de la función administrativa es su autonomía, su iniciativa en el actuar. En la función administrativa el Estado podría decirse que actúa de oficio, como parte interesada en los propios actos que realiza; los actos de la función administrativa tienen un objeto: la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público. Para el cumplimiento de estos cometidos, la administración tiene que desarrollar una actividad permanente, constante.

La función administrativa es también concreta, particular, sus efectos son limitados. El elemento de individualización se manifiesta en los actos que de ordinario la administración efectúa. Mediante esta función el Estado realiza, por conducto del ejecutivo, una notable variedad de actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales. El sector más importante corresponde a los actos administrativos; algunos actos administrativos aumentan la esfera jurídica de los particulares, como la concesión, la aprobación y la dispensa. Otros limitan o disminuyen esa misma esfera.⁶⁸

En relación con la legislación que lleva como objeto directo la formación del derecho y es general, se destaca la función administrativa por su cometido inmediato consistente en ejecutar una serie de actos con sujeción al orden jurídico vigente, así como también por constituir una actividad práctica, concreta, particular, cuyos efectos son limitados y circunstanciales.

Frente a la jurisdiccional que es declarativa, supone la existencia de un conflicto y porta como fin consolidar el orden jurídico, mirando el resto del orden social como algo dado, difiere la función de administración por no suponer la contienda previa, ni resolución de controversias, como también porque tiene que ver con el orden social como un todo, al cual aspira a transformar mediante la realización de actos materiales o jurídicos, dictados para mitigar o satisfacer las necesidades colectivas.

La función administrativa no es imparcial e intermitente como las funciones legislativa y jurisdiccional. En la administración el Estado obra por sí mismo y no por cuenta ajena, su interés es grande en la realización de las tareas administrativas, pues de su buen cumplimiento depende que los fines que le han sido confiados se actualicen. Además, la actividad administrativa es siempre continua y permanente, por exigirlo así los urgentes requerimientos sociales que trata de satisfacer.

⁶⁸ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional general y comparado*, Editorial Universidad Veracruzana, Jalapa, Veracruz, México, 1991, pp. 48-50.

Permítasenos insistir en que la división, diferenciación o separación de Poderes, es sólo la distribución de las funciones en términos materiales; sin ella, no sería posible la auténtica diferenciación de poderes. De tal modo que para obtener el equilibrio básico en el ejercicio del poder público, es necesario empezar por establecer a los poderes y otorgar a cada uno de ellos la función material que les corresponde; empero, no debe ignorarse que en todo caso la diferenciación de poderes públicos significa asimismo la colaboración, pues de otro modo no sería posible el buen funcionamiento del poder público, así como, la correcta actualización de los servicios públicos.

2.5.4 El sistema de frenos y contrapesos del poder público.

El principio de la división de poderes, constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático, en cuanto que los poderes en su actuación están frenados por los otros poderes, están limitados por el derecho, quedando obligados a realizar estrictamente las funciones que a cada uno le corresponden. Y en esta dirección podemos afirmar que el instrumento político más significativo radica en la llamada división de poderes que actualmente se encuentra en crisis en cuanto a su formulación original. Lo importante en nuestros días no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado: administración, legislación y jurisdicción, las cuales ya fueron señalados por Aristóteles, sino el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos órganos con el objeto de evitar la concentración del poder, y promover su limitación recíproca, que es la finalidad que le atribuyeron los promotores del principio, es decir, el inglés John Locke y Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, los que influyeron decisivamente en las primeras constituciones en sentido moderno, es decir, las expedidas en los Estados Unidos y en la Francia Revolucionaria, en virtud del concepto de *check and balances* (pesos y contrapesos), que no obstante las transformaciones de los regímenes contemporáneos, todavía debe considerarse como un principio válido.

Lo que ha ocurrido en la realidad es que el dogma trinitario de las tres funciones distintas y un solo poder verdadero se ha modificado profundamente en nuestra época y se ha vuelto mucho más complejo al agregarse otros elementos y formas de limitación del poder.⁶⁹

El señor de la Brède creía, que el despotismo en una monarquía podía evitarse con los poderes intermedios subordinados con influencia moral y el peso social de las costumbres, usos y hábitos vividos. Pero consideraba que el contrapeso mecánico de poderes era indispensable en cuanto existieran cuerpos legislativos, pues sabía que también cabía el despotismo en los regímenes parlamentarios, pues éstos podrían legislar despóticamente haciendo leyes tiránicas, llegando hasta la propia corrupción, y afirmaba no hay libertad si el poder ejecutivo es confiado a cierto número de personas del cuerpo legislativo

A través de este sistema de contrapesos, y fundamentalmente, también del carácter rígido de las constituciones, se establecen *límites constitucionales para el proceso político*: por un lado, se asegura la *referencia política a intereses concretos*, evitando un planeamiento abstracto e ideológico de la misma a través de interés totales; y, por el otro, se pone en primer plano la necesidad de *mantener diferenciadas las funciones superiores del Estado*. De esta forma la idea del equilibrio constitucional no

⁶⁹ López y Conde, Javier. Op. cit., pp 129-130.

se plantea como algo que depende en primer término de un juego de fuerzas entre órganos y poderes del Estado, sino que se refiere básicamente a un equilibrio en el desarrollo de la sociedad.

La estructura orgánica del Estado, aparece así como un instrumento adecuado para el objetivo de articular constitucionalmente el proceso de desarrollo de las relaciones sociales, pues contiene las garantías suficientes para establecer, las normas del derecho.

Montesquieu, en una fórmula universalmente conocida y que ha alcanzado la celebridad dice: "Es una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza, con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder". "Todo estaría perdido –agrega– si el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar". Esta teoría que tuvo al ser formulada una resonancia considerable, debido especialmente a que el sistema de la monarquía absoluta, preponderante en Europa, comenzaba a declinar y se acercaba a una próxima destrucción, tendía a garantizar la limitación del poder público, y para tal fin, la única solución que encontraba era que ninguno de los tres titulares de los poderes pudiera adquirir superioridad que le permitiera dominar a los otros dos.

En síntesis, el rasgo esencial de esta doctrina consiste en que Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes: es decir, a la noción de la unidad del poder y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes.⁷⁰

La teoría de pesos y contrapesos no hace en sí misma referencia a las tres funciones de gobierno, simplemente postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos de tal forma que se evite que uno de ellos abuse de los otros. La teoría de pesos y contrapesos se encuadra dentro de la tradición del gobierno mixto, cuyos orígenes pueden rastrearse en Aristóteles y Polibio. Los teóricos de la Constitución Mixta pensaban que para prevenir los abusos del poder los diversos cuerpos gubernativos deberían ser capaces de resistirse y equilibrarse mutuamente. En el modelo de pesos y contrapesos una rama de gobierno de alguna manera puede, entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra, para equilibrar su poder. En cambio, en el modelo de límites funcionales, que sigue la teoría pura de separación de poderes, se prohíbe cualquier intervención o influencia de los departamentos sobre los otros.

Es muy notable que, a excepción de los federalistas norteamericanos, durante siglos los estudiosos del derecho constitucional al igual que los actores políticos pensaran que Montesquieu proponía en *El Espíritu de las Leyes* un sistema de límites funcionales. Sin embargo, hace tiempo el profesor Charles Eisenmann demostró en dos importantes estudios que Montesquieu *no* proponía una teoría pura de separación de poderes. La interpretación de los Federalistas de *El Espíritu de las Leyes* estaba más apegada al texto que la de los antifederalistas, aunque ésta última fue la que históricamente se convirtió en la versión estándar de la división de poderes. La doctrina

⁷⁰ Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción al estudio de la defensa de la constitución*, Editorial UNAM, México 1994, pp. 18-22.

de Montesquieu *no* prohibía la intervención parcial de una rama de gobierno en la función desempeñada principalmente por otra.

A pesar de que la teoría pura de separación de poderes marca rigurosamente los límites de cada poder, nada en ella impide que un poder invada la esfera del otro. Esto, fue lo que Madison ridiculizó con su metáfora de las "barreras de pergamino". El sistema de pesos y contrapesos presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarán todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la Constitución. De ahí que al dar injerencia parcial a un poder en los asuntos de los otros, se crea una estructura de incentivos en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones. Puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costos de exceder los límites de su esfera y eso los disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, dando como resultado un equilibrio estable.

Los federalistas norteamericanos rechazaron el modelo de límites funcionales porque la experiencia inmediata a la independencia de las trece colonias, había demostrado que ese modelo era insuficiente para impedir la usurpación funcional de los poderes.

Emilio Rabasa escribió en 1912: la completa separación de los dos poderes no aseguraría su equilibrio; le daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de amplitud, y ambos se harían insoportables para los gobernados: se requiere, por el contrario, que el uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos; y como el Legislativo tiene ya por su función especial el gran medio de dictar leyes para intervenir en la marcha de los negocios públicos, la atención de la ley fundamental se dirige principalmente a armar al Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del poder legislador, fuerte por sus facultades, inmune por su irresponsabilidad absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo que exclusivamente quiere atribuirse, y apasionado por su condición de muchedumbre que lo subordina más a las gestiones oratorias que al valor de los razonamientos.⁷¹

Por último los frenos constitucionales por los cuales un poder está facultado para frenar la actividad de alguno de los otros dos poderes y con lo cual hacemos notar uno de los objetivos fundamentales de la División de Poderes, es que cada uno de ellos actúe libremente, sin la interferencia de los demás. Sólo se explican considerando que cada uno de los tres poderes públicos que corresponden a los tres poderes, son diferentes y parciales, no totales; y sólo siendo poderes diferentes y parciales, es posible el enfrentamiento de los órganos supremos.

El razonamiento anterior puede ser contestado en sus mismo términos de excepción: cuando el ejercicio del poder público no interfiere a ninguno de los otros dos poderes, se trata del ejercicio de todo el poder público; en cambio, cuando se aplican los frenos constitucionales, la teoría de la estructura sufre una excepción o relajamiento.

Acontece a los demás que como los frenos son normas constitucionales, es en la propia constitución en donde está dividido el poder público, de donde se deduce que la estructura del Estado es mas bien formal desde el punto de vista jurídico y quizá meramente sociológica y de tipo asociativo.

Así, en los frenos constitucionales no resulta estar dividido el poder público en cuanto poder público, pues lo que está diferenciado son los modos de ejercer todo el

⁷¹ Aguilar Rivera, José Antonio. *Oposición y separación de poderes*. METAPOLÍTICA Vol. 2, No. 5, enero-marzo 1998, México D. F., pp. 70-71

poder público, a través de las funciones. Consecuentemente, los frenos constitucionales sólo frenan a las funciones con que el Estado ejerce todo el poder público, por lo tanto: los frenos constitucionales sólo significan que el orden constitucional positivo pretende mediante ellos, no la división del poder público, sino su correcto y depurado ejercicio.⁷²

2.5.5 El equilibrio estructural del estado.

Si consideramos la historia del desarrollo constitucional de la división de poderes, es muy claro que esa división ha facilitado el mantenimiento de un equilibrio entre diversos grupos y aspiraciones rivales, por medio de un equilibrio no estable, que se reajusta continuamente al cambiante equilibrio de esos grupos, a medida que éstos van evolucionando.

De esta manera se puede afirmar que en la actualidad se ha superado el concepto clásico de la separación de las funciones; ni siquiera en su formulación primitiva implicó un aislamiento tajante de las atribuciones de cada una de las ramas de la autoridad del Estado, por lo que cada vez menos puede hablarse de dicha separación.

Así el maestro Fix-Zamudio habla de colaboración, porque resulta evidente que cada vez más se advierte una cooperación entre los tres departamentos clásicos, por la necesaria interdependencia en sus respectivas funciones, que en último extremo corresponden al poder público, siendo este último único e indivisible.

La complejidad de la vida política, económica y social de los pueblos modernos, exige que exista una cooperación, cada vez mayor, entre los titulares del poder público, para realizar conjuntamente las mismas funciones, sin que esto signifique, desde luego, una verdadera confusión entre las mismas atribuciones, ni supremacía de unas en perjuicio o supresión de las otras.

En segundo término, debe buscarse el equilibrio entre los diversos órganos y las funciones que realizan, de manera que pueda efectuarse un funcionamiento armónico de los mismos.

En relación con la búsqueda del equilibrio, en ocasiones se ha estimado de una manera romántica, que la función del sufragio, más o menos popular, constituye un verdadero poder, puesto que sobre él deben apoyarse los poderes tradicionales, y la confianza o falta de ella por parte de los electores sirve de contrapeso y equilibrio a los titulares de los organismos de gobierno, que en el supuesto de extralimitarse en sus atribuciones, corren el riesgo de ser derrotados en las elecciones subsiguientes.

Queda demostrado suficientemente, que planteado el problema del equilibrio en el ejercicio del poder público por los poderes en términos cuantitativos, de cantidad de poder determinado por las facultades constitucionales, es asunto meramente de perspectiva, pues cada poder es superior a los otros dos aunque sólo desde el punto de vista de su competencia, pues lo importante es que cada uno de los poderes sea la instancia única y suprema en el ámbito de su competencia jurídica, con lo cual se considera, convencionalmente si así se quiere, que existe el equilibrio entre los poderes en el ejercicio público.

La división de poderes es, por tanto, la forma de equilibrio de un Estado, en el cual se impide a cualesquiera de ellos ser dominante sobre los demás, y por lo mismo conforma un gobierno moderado en bien de la ciudadanía, que se acentúa más en las democracias pluripartidistas, tanto de las monarquías limitadas como en los regímenes

⁷² Sayeg, Lourdes Op cit., pp. 320-321

parlamentarios y presidenciales característicos de nuestro tiempo, en que se procura por una limitación de poder de los gobernantes.⁷³

Para el efecto de sistematizar una materia tan extensa y compleja, es preciso un ensayo de clasificación, no obstante el convencimiento de que toda división es forzosamente artificial.

Dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: la primera podemos denominarla de manera convencional como *protección de la constitución*, y la segunda, que ha tenido consagración institucional en varias cartas fundamentales contemporáneas comprende las llamadas *garantías constitucionales*.

En lo relativo a la protección de la Constitución se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, es decir, con estos instrumentos se pretende lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.

Sin el respeto al principio constitucional de la división de poderes, es imposible pensar en un sistema equilibrado de funciones públicas y menos aún es posible constituir tal sistema.⁷⁴

La disyuntiva es equilibrio *versus* desequilibrio, abordando cuatro cuestiones fundamentales:

- 1.- El equilibrio, no significa ausencia de conflictos, sino, sobre todo, medios para resolverlos.
- 2.- En el ejercicio de las funciones de los órganos legislativo y ejecutivo, deben existir controles, pero esos controles han de seguir pautas de funcionamiento, conforme a unas reglas que los haga operativos.
- 3.- El equilibrio es el resultado final de una construcción jurídica y política, que deriva de las instituciones de cada país, pero que está enmarcada dentro del tema de la justicia política.
- 4.- El equilibrio en el ejercicio del poder es el fin último de la constitución desde el punto de vista material.

De acuerdo con lo expuesto, el equilibrio y armonía de un sistema constitucional es el resultado de la interacción de sus poderes, concertada a través de los controles interorgánicos e intraorgánicos.

Los hombres de 1789-91 sentaron las bases de una teoría ingeniosa y acertada que corresponde exactamente a las necesidades de las sociedades contemporáneas. Comprendieron que el desarrollo progresivo de una sociedad está íntimamente ligado a un equilibrio constante y tan perfecto como sea posible de los intereses colectivos y de los intereses individuales, y que el único medio

⁷³ Fix-Zamudio, Héctor. Op. cit., pp. 6^a-7^a.

⁷⁴ Krieger, Emilio Op. cit., pp. 146-148.

*de asegurar este equilibrio es confiar a dos cuerpos diferentes la gestión de los unos y la garantía de los otros.*⁷⁵

MONTESQUIEU trató de crear un <<equilibrio constitucional>> que fuera, a la vez, un <<equilibrio social>>, a modo de que <<cada clase, estando representada en el seno del poder legislativo, pueda impedir toda tentativa de perjudicar sus intereses por medio de reformas legislativas. El equilibrio intangible de la constitución se convierte así en el mismo equilibrio social>>.

Sin embargo existen algunos principios generales, en relación al equilibrio institucional como son: a) Que el ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo no debe estar acumulado en una misma persona y órgano; bien que, en caso de tenerlos reunidos en un monarca, se canalice su ejercicio a través de poderes intermedios subordinados y dependientes con suficiente eficacia sociológica. b) Que la función de juzgar no la deben ejercer quienes tengan el poder legislativo o el ejecutivo, e incluso, en las monarquías moderadas debe ser ejercida por poderes intermedios, es decir el rey debe dejarlo a sus súbditos.

Estas inducciones van entreligadas a una triple finalidad teológicamente valorada: 1) Impedir el despotismo o tiranía, cuya maldad previamente ha inducido, a salvaguardar la libertad política, conforme el mismo la defina; 2) Hacer que impere la justicia; pues, se trata de evitar, <<que no haya injusticia>> y que <<se hagan las leyes tiránicas >>, 3) Que quien <<tenga la fuerza de un opresor>>, y que quienes ejerzan poder <<puedan destruir a cada ciudadano por sus voluntades particulares>>.

Resulta, sin embargo, que los expresados principios generales, adecuados a los fines enunciados, deben adaptarse a la naturaleza, principio u objeto del gobierno de cada Estado.

Así la distribución y el equilibrio de poderes aparecen, finalmente, como <<parte integrante de un conjunto de ideas e instituciones colectivas que extienden sus raíces en el carácter nacional de los ingleses y en los antecedentes que muestra la historia social y política contemporánea.>>⁷⁶

2.6 Desarrollo histórico de la división de poderes en los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestro país desde sus primeros momentos de existencia como nación, adopta la doctrina de división de poderes y la incorpora a sus ordenamientos constitucionales como uno de los conceptos fundamentales que debería caracterizar al Estado Mexicano, sin embargo a pesar de su inclusión dentro de las normas supremas, la inercia de tres siglos de colonia unida a los avatares de la historia nacional, establecieron las condiciones para que éste principio tuviera un valor formal y en la práctica el poder se concentrara en manos de caudillos.

La concentración del poder en manos de un líder, se convirtió en una constante de la organización política, y existe un consenso entre la doctrina en considerar que aunque este principio nunca ha sido llevado a la práctica y que incluso en ocasiones se ha interpretado erróneamente, sin embargo, es básico para entender a la Constitución, puesto que es una manifestación clara del espíritu que animó al Constituyente, además de factor determinante en la estructura orgánica del Estado Mexicano.

Desde el periodo de la lucha por la Independencia, el principio de la división de poderes penetró con fuerza en nuestro derecho público, como una de las bases de su

⁷⁵ Duguit, León. Op cit , pp 133-135.

⁷⁶ Vallet de Goytisolo, Juan Op. cit., pp. 401-405.

organización política y de su estructura gubernamental, fijando las reglas esenciales de esa fragmentación en el ejercicio de las actividades que corresponden al Estado y prohibió terminantemente la reunión en una o más personas de esas potestades.

La organización constitucional que entraña un nuevo criterio de división en el ejercicio del poder público es la aceptación –fuera de una disputa histórica que ensangrentó muchos años de la historia de México- de una estructura de República Federal. Esto obliga a distribuir las competencias de los órganos de autoridad, marcando las fronteras y los límites entre la esfera de acción válida de los poderes federales y cada área de las entidades federativas.⁷⁷

La historia del constitucionalismo mexicano inicia con la Constitución de Cádiz de 1812. En ella se establecieron los tres poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), denominándose “Cortes”, “Rey” y “Tribunales” respectivamente. A éstos se les asignaron facultades propias, aunque las funciones legislativas correspondían conjuntamente a las Cortes y al Rey. Desde esa época, hasta hoy, prevalecen denominaciones y actos que se siguen utilizando; por ejemplo, la denominación de “Secretarios de Despacho”, la Diputación “Permanente” (hoy Comisión Permanente), la “Cámara de Diputados”, “Supremo Tribunal de Justicia” (nombre que se da al Poder Judicial local en algunos de los Estados de la República), así como los siguientes actos:

1.- En relación al Legislativo: la prohibición de la reelección inmediata de diputados, la ratificación de los tratados, fijar los gastos de la administración pública.

2.- En relación al Ejecutivo: el derecho de veto sobre un proyecto de ley o decreto, el refrendo de los actos del Rey y, por último, la obligación del Rey de asistir a la apertura de sesiones de las Cortes.

La Constitución de Apatzingan de 1814, es el primer documento estrictamente nacional y en sus artículos 11 y 12, acogió también de manera rotunda el principio.

Esta Constitución, aunque no estuvo vigente, es de gran importancia, ya que estableció específicamente que los poderes “Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación”. A éstos les denominó “Supremo Congreso Mexicano”, “Supremo Gobierno” y “Supremo Tribunal de Justicia”. Sin embargo, el primero, es decir, el Congreso tendría mayores facultades: por ejemplo, elegir a los miembros del Supremo Gobierno y a sus Secretarios, así como a los del Supremo Tribunal de Justicia, éstos últimos a propuesta del Supremo Gobierno. Y las causales de responsabilidad de los integrantes eran amplias y, para exigirla, se contempla la existencia de un “Tribunal de Residencia”. Con lo cual, se advierte claramente la subordinación del Ejecutivo respecto del Legislativo incluso, podría afirmarse que esta Constitución estableció un sistema de asamblea.⁷⁸

La Teoría de la División de Poderes aparece en dicha Constitución en los artículos siguientes:

<<Artículo 11.- Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares>> y

⁷⁷ Krieger, Emilio. Op. cit., pp. 150-152.

⁷⁸ Pedroza de la Llave, Susana. Op. cit., pp. 8-9.

<<Artículo 14.- Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de *supremo congreso mexicano*. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de *supremo gobierno*, y la otra con el de *supremo tribunal de justicia*>>.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del año 1824, fue el primer texto fundamental que se promulgó en México una vez concluido el movimiento de Independencia nacional. La división de poderes se encuentra en el artículo 9, el cual textualmente cita: <<El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo>>.

En esta Constitución las denominaciones que se le atribuyeron a los tres poderes clásicos, fueron: Congreso General (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Corte Suprema de Justicia (CSJ), junto con los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. Dicha Constitución estableció, por primera vez, el sistema presidencial, y un verdadero federalismo. Este último influyó en la organización y facultades de los tres poderes; por ejemplo, en la elección del presidente, del vicepresidente, de los diputados, de los senadores y de los miembros de la CSJ participaban las legislaturas locales. Particularmente en el nombramiento de los ministros de la CSJ (11 miembros) intervenían los Congresos locales y la Cámara de Diputados Federal. Asimismo, la CSJ intervendría en los casos de responsabilidad del presidente, del vicepresidente, de los diputados, de los senadores, de los secretarios de despacho, de los gobernadores, entre otros. Y, para ello, antes conocerían las Cámaras del Congreso. Mientras que para exigir responsabilidad a los ministros de la CSJ la Cámara de Diputados, votando por Estados, elegiría a 24 ciudadanos que no fuesen miembros del Congreso y que tuviesen las mismas cualidades de los ministros, para juzgar a estos últimos.

¿De qué manera se desarrolló este principio en la Constitución de 1824? Esta carta federal depositó el Legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, y éstos últimos eran representantes de las entidades federativas, ya que eran designados por las legislaturas locales (artículo 25). Por su parte, el Poder Ejecutivo se depositó en un Presidente de la República cuyo periodo de duración era de cuatro años (artículo 74 y 94). Para el Poder Judicial, inspirándose en la Constitución Estadounidense y en su Ley Orgánica del Poder Judicial de 1789, se estableció la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito (artículo 123).

Mas adelante se dio la época del centralismo en donde destaca el establecimiento, además de los tres poderes clásicos, el del Poder Conservador. Este podía declarar nulos los actos (incluidas la leyes), de cualquiera de los tres poderes por su inconstitucionalidad. También se estableció que al Ejecutivo lo integraría una sola persona y duraría ocho años en el cargo, así como una CSJ integrada también por 11 miembros. Los integrantes de dichos Poderes serían elegidos, y para ello intervenían las Cámaras del Congreso, la CSJ y las Juntas Departamentales.

El artículo 4º. de las bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835, dispuso: "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", disponiendo la existencia de prohibiciones para que ninguno de los tres poderes traspasase el ámbito de sus competencias.

Las leyes constitucionales de 1836, en particular en la segunda ley, recogió el anterior principio, pero conformando un nuevo tipo de órgano constitucional investido con todas las facultades necesarias para determinarlo como un superpoder.

La historia constitucional, *in genere*, de nuestro país durante la segunda mitad del siglo XIX, puede ser caracterizada de la siguiente manera:

-Una preeminencia de hecho del Ejecutivo sobre los otros dos órganos, y un uso, o mejor dicho un abuso, del ejercicio de facultades extraordinarias.

-Una formal preeminencia y control del Poder Legislativo sobre el ejecutivo, mediante elecciones.

-Una casi nula presencia del Judicial.⁷⁹

En 1847 se expidió el "Acta Constitutiva y de Reformas", que hizo entrar nuevamente en vigor a la Constitución de 1824, y se fijaron nuevas reglas para determinar la responsabilidad de los altos funcionarios: a la Cámara de Diputados le correspondería acusar y el Senado fungiría como Jurado de Sentencia.

La Constitución de 1857 estableció el principio general de la división de poderes en su artículo 50. El predominio del poder legislativo frente al ejecutivo quedó asegurado constitucionalmente en las diferentes cláusulas que otorgaron prerrogativas exclusiva a favor del Congreso de la Unión.

Al respecto el artículo 51 estableció una sola Cámara Legislativa, el artículo 62 contempló períodos fijos de sesiones del Congreso de la Unión; el 70 la posibilidad de superar el veto del presidente en cualquier materia, con tal de que se de una mayoría absoluta de los diputados presentes; el 71 estableció que el Congreso tenía la facultad para suprimir los trámites del artículo 70 de la Carta Fundamental en casos de urgencia notoria, calificada así por el voto de dos tercios de los diputados presentes, con lo cual se suprimía la posibilidad del veto presidencial; y la fracción II del artículo 74 así como la fracción XII del artículo 85 estipuló que la Diputación Permanente tenía la facultad exclusiva para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.⁸⁰

Rabasa, teórico, jurista e historiador, reconoció explícitamente que el equilibrio efectivo entre los poderes no había sido preservado por los constituyentes mexicanos, e hizo de este rasgo uno de los componentes principales de su crítica a la Constitución de 1857. La diferencia con la Constitución de los Estados Unidos era evidente, "Nuestra Ley Fundamental", afirmaba Rabasa, "no es una copia, ni buena ni mala, de la del Norte". La Constitución Mexicana "no solo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al Legislativo, sino que, al depositar éste en una sola Cámara y expedir sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez al obrar".

Es necesario recalcar que a menudo se ha pensado que el mayor peso asignado al Legislativo en la Constitución de 1857 se debió a que la memoria de la dictadura de Santa Anna prevenía a los constituyentes sobre el riesgo de un poder Ejecutivo fuerte. También se ha afirmado que la Constitución Mexicana seguía, al darle primacía al Legislativo, el modelo de las asambleas revolucionarias francesas.

⁷⁹ Hernández, María del Pilar. Op cit., pp. 359-360.

⁸⁰ Rabell García, Enrique. Op cit., pp. 83-86.

En la Constitución de 1857 el equilibrio entre poderes había sido roto en dos sentidos. 1) El peso relativo de los departamentos, había sido alterado, ya que la supresión del Senado aumentó el poder del Legislativo y dejó sin representación a los estados en la cámara única. 2) El equilibrio entendido, no como igual peso relativo, sino como estabilidad, fue trastocado. Aquí equilibrio quiere decir que cuando ocurre una transgresión, el sistema tiende a restaurar la situación anterior, lo que en la teoría de los juegos se conoce como "equilibrio Nash".⁸¹

La Constitución de 1857 consagró un sistema de gobierno semipresidencial o un parlamentarismo aproximado, porque el Ejecutivo era elegido de manera indirecta, y éste debía subordinarse al Congreso Unicameral (denominado "Congreso de la Unión") porque su responsabilidad era amplia y se encontraba tipificada. Por otro lado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) era elegido por el pueblo, que en caso de falta absoluta del Presidente de la República éste lo sustituiría. De la responsabilidad penal de los altos funcionarios conocería el Congreso, y una vez levantado el fuero, conocerían los tribunales. Mientras que en el caso de responsabilidad política el Congreso y la SCJ conocería de ésta.

Las reformas constitucionales de 1857 a la Constitución del 57, no sólo determinaron el restablecimiento del senado y el otorgamiento de un veto suspensivo a favor del Ejecutivo, sino que, además, posibilita la consolidación de un sistema presidencial.

Sin embargo, el Congreso se debilita con la reforma de 1874, y otras que se dieron más adelante; éste se dividirá en dos Cámaras, el presidente tendría el derecho de veto sobre leyes y decretos, y se determinan más funcionarios que pueden suplir las faltas del presidente, hasta corresponderle al Congreso dicha facultad.

Al triunfo de la República, el Presidente Juárez formaliza parte de las Leyes de Reforma y la figura del veto presidencial. <<De mayor trascendencia fueron las reformas realizadas durante la administración de D. Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876). En septiembre de 1873 se incorporan a la constitución las leyes más importantes de la Reforma; en noviembre de 1874 se hizo modificación en el Poder Legislativo, restableciendo el bicameralismo, con un Congreso dividido en Cámara de Diputados y de Senadores; se reglamentan sus actividades y las de la diputación permanente>>.

A pesar de todas estas reformas constitucionales, se continuo haciendo uso de las facultades extraordinarias y el ejecutivo continuó redactando los proyectos legales para su posterior promulgación. <<Juárez gobernó de 1861 a 1872 haciendo uso de facultades extraordinarias. Excediendo los límites del artículo 29, legisló en épocas pacíficas. Y de aquí nació la costumbre –viciosa y anticonstitucional- del ejecutivo de legislar fuera de los márgenes constitucionales. En los periodos presidenciales de Lerdo de Tejada (1872-1876), Porfirio Díaz (1876-1880), Manuel González (1880-1884) y, de nuevo, del general Díaz (1884-1911) se hizo costumbre que el presidente expidiera los códigos y leyes federales>>.

Durante los gobiernos de Porfirio Díaz y Manuel González el presidencialismo se intensifica más que nunca. Entre las múltiples acciones legislativas que afirmaron el centralismo se encuentra la supresión de las alcabalas, el aumento de facultades al Congreso en materia federal en el año de 1882, la restricción de la libertad de expresión y el aumento de facultades al Congreso en materia de minería y comercio en 1883. <<La segunda parte del gobierno porfirista ya sin interrupción hasta 1911, reformó la carta fundamental aumentando el centralismo, en materia de marcas y patentes,

⁸¹ Aguilar Rivera, José Antonio. Op. cit , pp. 74-75

institucionales bancarias, vías de comunicación, correo, emigración, salubridad y otras. También la no reelección se suprimió. Se crea el Territorio de Quintana Roo, en 1902, antes se había aumentado las facultades de la Corte de Justicia. Se establece la vicepresidencia y se aumenta el periodo de gobierno a seis años>>.

Los Constituyentes de 1916 adoptaron la tesis de un solo poder público, el cual se divide para su ejercicio en los tres poderes tradicionales. Al respecto la Constitución de 1917 originalmente citaba:

<<Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar>>⁸²

La discusión del artículo 49, en la Constitución de Querétaro, no tuvo casi relevancia, ya que era un principio generalmente aceptado. Efectivamente, cuando se discutió este precepto la Segunda Comisión de Constitución expresó: "Esta teoría de los Tres Poderes esencial en nuestro sistema político; es el pivote en el que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional". El dictamen sólo provocó alguna inquietud del diputado Fajardo sobre facultades extraordinarias que en seguida contestó Paulino Machorro, puesto a votación fue aprobado por ciento cuarenta y tres votos por la afirmativa y trece votos en contra.

Pero si en la redacción del artículo no hubo mayores modificaciones, en el desarrollo del esquema constitucional de los poderes se vigorizó aún más la posición constitucional del Presidente de la República, a) Se estableció la elección directa del mismo, b) Se modificó el sistema de responsabilidad oficial establecido por el artículo 105 de la Constitución en relación con los altos funcionarios de la Federación; pero tomando en cuenta, en forma particular, la del Presidente de la República, de manera que ahora sólo puede ser enjuiciado por los delitos graves del orden común y por traición a la patria (artículo 108 de la Constitución de 1917, tanto en su texto c) Se limitó el funcionamiento del Poder Legislativo, de tal manera que los dos periodos ordinarios previstos se redujeron a uno solo, aunque actualmente se retornó de nuevo a dos periodos, d) Se restringió la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias. Y además sólo en el supuesto de delitos oficiales o del orden común de los altos funcionarios, siempre que estuviese instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, pero de acuerdo con el precepto actualmente en vigor, se devolvió la facultad de la referida Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias sin consultar al Presidente de la República.

Se vigorizó, en el texto primitivo de la Constitución de 1917, la posición de los tribunales federales, en particular de la Suprema Corte de Justicia, tomando en cuenta las observaciones del mismo Emilio Rabasa sobre la debilidad del organismo judicial, de manera que los propios tribunales pudiesen decidir sobre la constitucionalidad de los actos y de las disposiciones legales de los otros órganos de poder, pudiendo sintetizarse de la manera siguiente los instrumentos de fortalecimiento judicial; a) Se suprimió el sistema artificial de la elección popular en segundo grado de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto en el artículo 92 de la carta de 1857, tomando en cuenta que en la realidad eran designados directamente por el Presidente de la República, y se adoptó el nombramiento por el Congreso de la Unión; b) Se

⁸² Rabell García, Enrique. Op. cit., pp. 87-89.

establecieron requisitos más severos sobre la idoneidad técnica para ser designado Ministro de la Suprema Corte, ya que la Constitución anterior (artículo 93), requería únicamente estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, mientras que el artículo 95 de la carta de 1917 exige la posesión de título profesional de abogado (en realidad, de licenciado en Derecho), expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; c) Se estableció la inamovilidad no sólo de los propios Ministros de la Suprema Corte, sino que también la de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a partir de 1923, solo podrían ser removidos por mala conducta o previo el juicio de responsabilidad correspondiente, en tanto que el artículo 92 de la ley suprema de 1857 determinaba que los referidos Ministros de la Corte durarían en su encargo únicamente seis años; d) Se suprimió la Secretaría de Justicia, a la cual se le atribuyeron intromisiones y consignas durante el régimen del general Díaz, según lo dispuesto por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, con lo cual se pretendió liberar al organismo judicial federal de toda injerencia del Ejecutivo.

En una disertación retrospectiva podemos afirmar que la Constitución del 17 no sólo consagró la división de poderes (artículo 49) y la forma de gobierno presidencial sino que, además, estableció los mecanismos constitucionales de fortalecimiento y preeminencia del Ejecutivo Federal y ciertas modalidades en las facultades del Poder Legislativo y el Poder Judicial; por lo que hace al Ejecutivo Federal permean las siguientes características:

- La determinación de la elección directa del Presidente de la República.
- Se restringen las causales del juicio de responsabilidad al presidente, sólo a delitos graves del orden común y traición a la patria.
- Se derogan las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.

Por lo que hace al Legislativo, si bien se le mantiene las facultades que la Constitución del 57 preveía, se establecen algunas modalidades tales como:

- La reducción a uno de los periodos de sesiones.
- Se establece la competencia del senado para conocer la segunda instancia y en cuanto jurado se sentencia en los juicios de responsabilidad de "Funcionarios Públicos".
- Restricción de las facultades de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias.⁸³

Por lo que hace al Poder Judicial, se permite la intervención del senado en la ratificación de los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedando suprimido el sistema de elección popular en segundo grado de dichos funcionarios; se establecen nuevos requisitos de elegibilidad para el nombramiento de los ministros.

El artículo 49 fue objeto de su primera reforma constitucional bajo la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río, por decreto de 12 de agosto de 1938. La reforma respondió a la intención del general de evitar que el Congreso de la Unión confiriera al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, cuando no se presentaran los supuestos del artículo 29 de la propia Constitución; esto es, en el caso de suspensión

⁸³ Fix-Zamudio, Héctor. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1999, pp. 398-402.

de garantías individuales. Con esta reforma se erradicó una costumbre *contra legem*: el abuso en el ejercicio de facultades extraordinarias por parte del presidente con plena tolerancia del Legislativo y el Judicial, y el acotamiento y corrección en el sano equilibrio entre los tres órganos constitucionales.

Si bien el artículo que rectamente consagra la división de poderes, o si se quiere la división y colaboración de funciones, sólo ha sido reformado en dos ocasiones, el fortalecimiento del Ejecutivo y su preeminencia sobre los otros dos poderes ha venido, tanto de las sucesivas reformas que le han permitido acrecentar sus facultades formales, así como de una serie de situaciones de facto que le han dotado de una considerable suma de facultades extraconstitucionales.

Ahora bien, aunque teóricamente el principio de la división de poderes jamás se puso en cuestión por ninguna de nuestras leyes fundamentales, ni menos se propuso en forma alguna sustituirlo, en la práctica sufrió graves desviaciones a lo largo del siglo XIX consecuencia lógica del acentuado caudillismo que prevaleció en el país, mismo que condujo al desequilibrio de los poderes en beneficio del Ejecutivo. Es cierto que hubo algunos periodos brillantes para el Legislativo, particularmente en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857, y que en el Judicial se sentaron las bases de nuestro juicio de amparo, pero ambas instituciones fueron avasalladas por la larga y férrea dictadura de Porfirio Díaz.⁸⁴

2.7 La división de poderes en los Estados Unidos Mexicanos actualmente.

Una vieja ilusión de quienes quisiéramos vivir en nuestro país un verdadero estado de derecho, inspirado en principios teóricos y en reglas de organización actualizadas, sería la de sentar las bases para el cumplimiento de los principios que en materia de división de poderes, de determinación de esferas de competencia y de limitación a la esfera de acción válida de todos los órganos del Estado marca nuestra Constitución, aún vigente en algunas partes, aunque destrozada e incumplida en la mayoría de sus preceptos.

Parece que hoy podríamos afirmar, fuera de toda razonable duda, que el principio constitucional de división de poderes consagrados en el artículo 49 constitucional ha sido inexorablemente sustituido por un conjunto de prácticas que integran la concentración autárquica de todo el poder público en manos de una sola persona: el Jefe del Poder Ejecutivo Federal, quien es, al mismo tiempo, el jefe nato del partido oficial y verdadero elector del sucesor por el cual el pueblo habrá tenido que votar.

La fórmula aplicada en México de la concentración del poder, que constitucionalmente debía estar distribuido por lo menos en tres grandes cuerpos independientes entre sí y en tres niveles, es absolutamente incompatible con un sistema de equilibrio de poderes como el que señala nuestra Constitución.

Diversos tópicos que giran en torno a la división de poderes ha estado en el centro del debate nacional en los últimos años. Este debate ha provocado varias reformas constitucionales y legales que están modificando, por una parte, la estructura y las relaciones de los principales poderes del Estado, y por otra, los principios y reglas que han caracterizado a nuestro sistema político.

Para la Constitución de 1917 la teoría de la división de poderes ancló en el plano formal del sistema político, pero no logró materializarse por el predominio de un partido mayoritario, cada vez más hegemónico que ha venido cumpliendo su ciclo de apogeo y

⁸⁴ Hernández, María del Pilar Op. cit., pp. 363-365.

perigeo. No es el tema a discusión particularizar sobre este fenómeno pero arroja muchas luces de cómo la teoría de la división de poderes está exigiendo aún esfuerzos mayores para ser totalmente esclarecida. Si aplicamos la teoría al caso de México, veríamos que, o bien, no fue cabalmente comprendida, o a la misma teoría le faltaron algunos elementos para explicarnos el profundo desequilibrio con el cual ha venido operando en el caso mexicano, debido a una variable no comprendida, como fue la presencia dominante de un solo partido.⁸⁵

De ahí lo necesario de concluir este capítulo examinando la vinculación tan estrecha que existe entre el sistema político y la división de poderes.

Respecto de nuestro sistema político, cabe decir que, pese a sus deficiencias, ha permitido hasta ahora a la comunidad institucional y la paz pública, logros de ninguna manera desdeñables en una región políticamente crítica como la latinoamericana. En la actualidad, sin embargo, nuestro sistema político está experimentando profundas y diversas transformaciones, que se han reflejado ya en el orden constitucional y en el futuro lo harán aún más.

El sistema político mexicano exhibe hoy signos de deterioro y es objeto de vivos cuestionamientos. No pocas inquietudes, dudas y opiniones encontradas se han vertido recientemente sobre el sistema político. ¿Qué está sucediendo ante la modernización acelerada con los principios que emanaron de nuestro movimiento revolucionario? ¿Hasta que punto el sistema ha periclitado y está inmerso en una transición? ¿Qué puede esperarse en el futuro del sistema? ¿Cuáles son las respuestas más pertinentes para suprimir los escollos que enfrenta la democratización?

A este respecto, conviene hacer memoria que ha existido diversidad de teorías sobre el sistema político mexicano. Ciertamente que en sus primeros años bastó la explicación de que se trataba de un régimen singular, surgido de un movimiento revolucionario, que incluso gravitaba poco a poco hacia la democracia.

Precisamente, en un estudio de gran actualidad, el autor Jaime Cárdenas Gracia después de exponer la teoría de la transición mexicana, especula sobre los siete escenarios posibles de la transición: la evolución, el gradualismo, la reforma pactada-ruptura pactada, el pacto opositor, el triunfo electoral opositor, la detonación y el desmoronamiento.

Como quiera, crece cada vez más el convencimiento, que el sistema ha pasado ya el momento que Morlino denomina "el umbral de la transformación", el punto más allá del cual un sistema político se convierte en otro. La transición mexicana está en aquellas etapas del proceso que se denomina liberalización y democratización, en las cuales las libertades civiles y políticas se ejercen de manera más efectiva así como empiezan a implantarse los procedimientos normales de cualquier democracia.

Bajo esta óptica, el sistema político mexicano descansó durante mucho tiempo en principios y reglas que, sin desconocer que estuvieron sujetos a una dinámica constante, estos básicamente fundan los siguientes aspectos: a) un Poder Ejecutivo fuerte, dotado de heterogéneas y extensas facultades tanto constitucionales como "metaconstitucionales" o "poderes de hecho"; b) un régimen de partido dominante o hegemónico, con incipientes partidos de oposición; c) un arreglo entre el Estado y la Iglesia, que duró muchos años; d) fuerzas militares de raíz popular, que han mantenido una respetable función institucional; e) sustento en las clases medias y populares que el sistema favoreció, implantando al propio tiempo ciertos controles corporativos.

⁸⁵ López y Conde, Javier. Op. cit., pp. 225-229.

Este esquema ha entrado en crisis, varios de sus principios y reglas están en revisión, y se está transitando a una realidad política diversa. La autoridad presidencial ha sido severamente cuestionada en los últimos sexenios, particularmente a finales de cada periodo constitucional; el dominio del partido mayoritario ha decrecido y los partidos de oposición han ganado clientela; las reglas del trato con la Iglesia cambiaron, y no para bien pero tampoco se ha encontrado un nuevo equilibrio; el propio ejército, con motivo de los levantamientos armados y de otros incidentes, ha sido enjuiciado a menudo, mientras que las clases medias y populares afectadas por la dilatada crisis económica han dado muestra de una inconformidad creciente.

Arreció la crisis del sistema político mexicano a partir de 1994. Distintos eventos, algunos notablemente graves, conmovieron al sistema. En el mes de enero surgió una insurrección armada en Chiapas, hasta ahora no resuelta; poco después, el partido mayoritario perdió a su candidato presidencial que fue asesinado en campaña, más tarde a su secretario general, quien también fue asesinado. Estos hechos –que hacía muchos años no se presentaban– acompañados de varios secuestros de personajes económicamente pudientes, problemas de seguridad pública, de narcotráfico y, en general, de carácter social, han hecho temer a no pocos un porvenir borrascoso.

Tales afirmaciones no deben conducirnos a una visión catastrofista porque, sin embargo, como en un claroscuro, las elecciones de 1994 y 1997 se efectuaron de manera tranquila y con una buena concurrencia a las urnas, lo que demuestra no sólo el gran valor que los mexicanos están concediendo hoy día a su voto, sino también su firme determinación de provocar un cambio pacífico en el sistema que conduzca a un país más democrático.

Una transformación a profundidad; de amplio espectro, que involucre tanto la reforma del Estado como la propia sociedad política.

En consecuencia, resulta cada vez más evidente que los principios básicos del régimen tanto formales como del comportamiento de la sociedad política, están experimentando variaciones sensibles, que han provocado importantes cambios en el orden constitucional o susceptibles de provocarlos en un futuro inmediato. Frente a éstos signos, que apuntan hacia un sistema político más democrático, es imprescindible incorporar muchas de las necesidades que la sociedad está planteando, pero sin rompimiento, y cuando sea menester rescatar, aquellos principios que aún conservan valor y que nos permitieron un desarrollo pacífico prolongado.

Tal es el caso de la división de poderes, principio que ha funcionado de manera bastante relativa entre nosotros, y que hoy en día marcha a lo que pudiéramos denominar como un nuevo equilibrio. En efecto, los poderes más importantes del régimen político mexicano, tanto en el orden federal como en el local, están demandando nuevas estructuras y formas de actuar. Un marcado consenso existe entre los partidos, el propio gobierno y la sociedad en general, de que es preciso restaurar el sentido prístino de la división de poderes y generar un nuevo arreglo entre dichos poderes.

En este sentido, se han efectuado ya algunas reformas constitucionales y legales que tienden a que los poderes Legislativo y Judicial se desempeñen como contrapesos más efectivos, igualmente se ha hecho hincapié en el imperativo de que se reforme el propio Poder Ejecutivo. Están asimismo, por otra parte, pendientes en la agenda política nacional una serie de proposiciones e iniciativas que se proponen restaurar e incrementar el equilibrio entre los mencionados poderes.

Para el Poder Legislativo, sin ánimo de ser exhaustivos, han venido ya operando algunas reformas y otras proposiciones están sujetas aun a debate; veamos las

principales: a) se ha subrayado la necesidad de mejorar la función de control que el Legislativo ejerce sobre el poder del Estado Mexicano, particularmente sobre el llamado "Poder de la Bolsa", encarnado básicamente en el presupuesto y la cuenta anual; b) una intervención mayor en la planeación nacional, donde la intervención del Congreso hasta ahora ha sido modesta; c) facilitar y ampliar los poderes de investigación y de fiscalización sobre las Secretarías de Estado y otras dependencias, establecida en el artículo 93, que hasta ahora por sus márgenes tan estrechos más bien parece destinada al lucimiento personal de los funcionarios citados a comparecer; d) establecer un órgano más profesional e independiente de fiscalización, que supervise de manera más eficaz y oportuna como se emplean los recursos de la nación; e) propiciar una participación organizada de la oposición en las comisiones parlamentarias; f) alentar de manera sistemática la carrera parlamentaria, eliminando el principio de la no reelección para los legisladores; g) expedir nuevos ordenamientos jurídicos internos para las cámaras; h) incrementar en calidad y en cantidad los servicios de apoyo y de consulta.

Otro tanto cabe decir del Poder Judicial, para cuya reforma se han venido haciendo diversos planeamientos alcanzados: a) una carrera judicial más consistente, que mejore el sistema de preparación y selección de jueces; b) un sistema de nombramiento y promoción más independiente de los funcionarios judiciales, mediante el establecimiento de un Consejo General de la Magistratura; c) implantar la declaración general de la inconstitucionalidad; d) garantizar constitucionalmente la autonomía económica de los tribunales; e) facultad de iniciativa legislativa y constitucional para la Suprema Corte de Justicia en asuntos de su competencia (a este respecto existe ya una iniciativa en al Cámara de Diputados).

Pero en el Poder Ejecutivo, casi todas las opiniones coinciden en la necesidad de establecer límites más precisos y controles más efectivos a este poder.

En virtud de la gran importancia que tiene todos estos tópicos para la reforma del Ejecutivo, le asignamos un apartado especial en el capítulo en el que examinamos dicho poder.

Tanto el sistema político como la división de poderes, por último, requieren para su renovación que se involucren en el proceso los otros niveles de gobierno, representados por las entidades federativas y los municipios. El federalismo y el municipio libre fueron banderas muy claras del movimiento revolucionario, aunque se han hecho reformas y esfuerzos respecto a ellas, siguen siendo aun asignaturas pendientes.⁸⁶

Felizmente, esa variable ausente que fue la democracia, ha empezado a florecer en México y tanto el poder en su ámbito territorial que es el federalismo, como el ámbito político, que es la división de poderes, han ganado espacios definitivos para que la República funcione cada vez más cerca del ideal de la democracia, y cada día mas semejante al postulado de la división de poderes.

Bajo la presión continua de la voluntad general, las instituciones se perfeccionan y los conceptos alcanzan su punto de mayor eficiencia. En México lo estamos viviendo. Nunca más la voluntad de un solo hombre por encima de la propia voluntad general. Nunca más el predominio de un partido por encima de todas las demás fuerzas de la pluralidad. Debemos reconocer que el Senado ha abierto un espacio amplio a la discusión de estos temas, no únicamente con el propósito de cumplir una función de divulgación, sino para hacer explícita la democracia con la expresión de todas las corrientes políticas.

⁸⁶ Fix-Zamudio, Héctor. Op. cit , pp. 407-410

En este sentido, podemos decir que los avances de la democracia son irreversibles y que sus resultados están a la vista con la operación de órganos legislativos que no tienen mayor pertenencia que la voluntad general. Esto, que es verdadera democracia, habrá de marcar el funcionamiento de un gobierno de equilibrios como única fórmula de asegurar libertades y gobierno estable.⁸⁷

Vale asentar: una breve reflexión a manera de conclusión en donde la vigencia del principio de división de poderes, a partir de 1988, más que nunca adquiere un nuevo parámetro de legitimidad, procedimental en aras del recto funcionamiento de los órganos constitucionales en los cuales se deposita el poder del Estado.

Baste decir que a partir de que se dio la instalación de los denominados diálogos para la reforma del Estado en 1996 y su corolario en la Reforma Constitucional del 22 de agosto de 1996, marcan un hito en la historia constitucional, y en la real división de poderes.

Los escenarios aún están por definirse, pero una situación es clara: el cambio en las relaciones entre los órganos por un mayor equilibrio es una realidad que se debe sopesar en toda su magnitud y con la seriedad, por parte de los actores políticos, con la convicción de un verdadero cambio constitucional.⁸⁸

⁸⁷ Cantú Najera, Isael Petronio. *Poder legislativo contra poder ejecutivo*. QUORUM, año 7, No. 63, noviembre-diciembre, 1998 México D. F., pp. 48-52.

⁸⁸ Hernández, JMaría del Pilar. Op cit., pp. 361-363.

3.- EL PODER LEGISLATIVO Y LA CULTURA FÍSICA

3.1 NOCIONES PRELIMINARES SOBRE EL PODER LEGISLATIVO.

En este capítulo al propio tiempo que nos ilustramos acerca de la valiosa herencia histórica que ha dejado la evolución del Poder Legislativo, habrá que dejar también analizadas las nuevas actividades que dicho poder está desempeñando en la actualidad y cuáles son las reformas que está demandando para su mejor funcionamiento.

Se parte de la afirmación, de que el esquema clásico que confiaba al legislativo como misión fundamental la creación de la ley está superado, que encierra una verdad parcial; en efecto, si bien este poder sigue conservando formalmente dicha potestad, en la mayor parte de los países del mundo ha sido desplazado por el Poder Ejecutivo en el predominio de la acción legislativa. Esta modificación en el esquema teórico no significa que la influencia de los órganos legislativos haya disminuido radicalmente, sino que en tales órganos se han operado transformaciones funcionales que los hacen desempeñar otras actividades que son tan importantes como las estrictamente legislativas, así cuando actúa fiscalizando a otros órganos de poder, ejerciendo el control presupuestario u orientando políticamente el quehacer gubernamental, actúa fortaleciendo al Poder Legislativo.

Un Congreso de la Unión con una actividad legislativa eficiente y oportuna, es el mayor punto de equilibrio, el fiel de la balanza, sobre el que se puede apoyar el entendimiento de las fuerzas de poder estatal, por el que afanosamente escudriña toda la teoría política.

Evidentemente que no se trata de una legislación que genere una armonía estática, fría, estructurada, sino como diría Rawls construida. En un pluralismo razonable y en un consenso acerca de los valores políticos fundamentales. En su opinión las labores de asentamiento de costumbres y, conciencias públicas son esenciales para el progreso en las tareas de justicia.⁸⁹

Por lo tanto, el pluralismo, la composición y la distribución del poder en el nuevo congreso, puede llegar a ser reflejo y afirmación operante de la regla de oro de una democracia: "una persona, un voto", en la cual 'persona' y 'voto' no se refieren al Presidente de la República.

El nuevo papel del Poder Legislativo, en los sentidos aquí discutidos, puede tener derivaciones en cambios estructurales en la distribución nacional del poder político y, por ende, en el equilibrio y balances entre poderes y niveles de gobierno. Esto implica un proceso de "aprendizaje" de la propia acción legislativa para ser cada vez más un poder, para decidir por sí misma, así como para cooperar, ser autónoma y a la vez capaz de arribar a compromisos democráticos legítimos.

La normalidad democrática representa hoy en nuestro país una práctica política, real y tangible cuya autoría, no se atribuye a persona determinada. Es el resultado de un prolongado debate que se genera y madura en el tiempo, desde diversos escenarios de la vida nacional.

Lo anterior, por supuesto, depende definitivamente de la solidez, modernidad y sentido de responsabilidad de los partidos políticos. Igualmente, debe tomarse muy en cuenta la activa existencia de una enorme y fuerte red de intereses económicos y

⁸⁹ Sepúlveda, Ricardo. Op. cit., pp. 83-86.

políticos, formada a través de casi siete décadas de poder discrecional, que no consideraba estar obligado en verdad a rendir cuentas.

El nuevo papel del congreso con relación al país como un todo, por supuesto va mucho más allá del solo aspecto de las elecciones y aun de diversos elementos de una Reforma del Estado. Después de todo, ¿qué pensamos y proponemos nosotros –como partidos políticos, parlamentarios o académicos- respecto de la violencia estructural en México?, ¿qué nos proponemos hacer con respecto de la brutal y deshumanizante pobreza, acerca de la economía, de temas sociales diversos y urgentes, educación, ecología, México en la comunidad de naciones, o sobre la globalización y tantos asuntos, todavía pendientes, de política pública?...Al final de cuentas, pudiera arribarse a un acuerdo en México, en el sentido de que tales temas, y otros de naturaleza socio-económica, son la materia prima de la política y de las políticas; de que, en el fondo, son estos temas los que dan significado a un “nuevo papel del congreso”.

Es debido a esto, a la necesidad nacional por impulsar un movimiento compartido hacia la convergencia de fuerzas, corriente y propuestas políticas; de la urgencia para México de construir espacios y mecanismos de “encuentro” entre los mexicanos. Favoreciendo al congreso, por su naturaleza misma y, más aún, en su nuevo papel, sea la instancia privilegiada para tal encuentro.⁹⁰

Por ello, habría que planear selectivamente un esquema de categorías o principios político-normativos inherentes al ámbito del Poder Legislativo, como lo son:

Principio de Autonomía y Equilibrio. La reforma del estado debe tener como uno de sus propósitos medulares, el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, para que sin menoscabo de las atribuciones constitucionales y legales que compete ejercer al titular del poder ejecutivo, prevalezca el respeto a sus respectivas autonomías, sin que ello signifique fractura o confrontación sistemática con el responsable de la administración pública, sino que por el contrario, implique el establecimiento de relaciones de colaboración y equilibrio.

Principio de Gobernabilidad. El Congreso no tiene más camino viable, que privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos que permitan por un lado, establecer gobernabilidad y garantizar que fluya la dinámica del proceso legislativo con normalidad, porque de no hacerlo así, se corren graves riesgos de vacíos de poder y paralización de las tareas esenciales del legislador. Sobre la base de reglas claras que garanticen la gobernabilidad del órgano legislativo.

Principio de Iniciativa-Aprobación. Vinculado al principio de autonomía y equilibrio, los integrantes de una Legislatura deben esmerar su empeño por generar iniciativas de leyes, reformas y adiciones a las mismas, que respondan a las expectativas sociales en todos los órdenes de la vida comunitaria. Con ello, al tiempo que cumplen con una de sus funciones esenciales, evitan que sea exclusivamente el poder ejecutivo, quien promueva, por propia iniciativa la creación de leyes.

Principio de Debate y Consenso. El marco jurídico regulador del proceso legislativo debe privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos en toda la gama de temas que atañen al órgano legislativo. Solo con tal práctica parlamentaria es posible destrabar cuestiones torales. Atender la figura del consenso, traerá como consecuencia elevar la calidad del debate en la tribuna, sobre aquellas cuestiones en que se asumen por las fracciones parlamentarias posturas con frecuencia irreconciliables, pero que ya tuvieron la oportunidad de pasar por el tamiz del consenso.

⁹⁰ Estrada Sámano, Fernando. *Equilibrio de poderes y nuevo papel del congreso*, PROPUESTA, Año 4, No. 7, agosto, 1998 México D. F., pp 271-273

Principio de Fiscalización. Cada vez con mayor vehemencia el pueblo exige de sus gobernantes, capacidad, honestidad y claridad en la rendición de cuentas en el manejo del erario público. Por ello la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la que organice a la Contaduría Mayor de Hacienda o al órgano superior de fiscalización dependiente de la Legislatura, deben puntualizar las atribuciones procedimientos y consecuencias que derivan de la función fiscalizadora. Tal vez, se acerca el momento de valorar la conveniencia de judicializar la función fiscalizadora, a través de un marco jurídico que prevea la institución del Tribunal de Cuentas, en que para efectos de la fiscalización presupuestal, se establezca un proceso similar al que ejercen los órganos jurisdiccionales.

Principio de Gestión Social. La legislación reguladora de la función legislativa, no debe soslayar el papel del diputado que sin descuidar su tarea legislativa, también debe encaminar sus esfuerzos como representante popular para asumir actividades de gestoría que aproximen soluciones a las carencias y problemas cotidianos que aquejan a sus electores. En este principio se insertan cuestiones torales como la consulta y el informe a la ciudadanía.

Principio de Profesionalización. Cada vez se ve con mayor nitidez la necesidad de que los Congresos estatales se apoyen en órganos permanentes estructurales que garanticen: profesionalismo, capacidad, apartidismo, experiencia y honestidad, que más allá de los diferendos que surgen al calor del debate parlamentario, sirvan como efectivos canales de fluidez, al trabajo en comisiones; conducción de sesiones; proceso legislativo, diario de debates, producción de iniciativas y manejo presupuestal.

De ahí, que el Poder Legislativo tenga como prioridad anotar sin tinta invisible en su agenda, el compromiso de marcar la pauta de que México ha entrado por fin a la era de la subordinación al derecho. Es un buen comienzo que sean los propios legisladores quienes reconfiguren el papel del derecho en la sociedad. No puede haber democracia sin estado de derecho y tampoco puede haber estado de derecho sin democracia y sin un régimen de partidos políticos. Hoy, la pluralidad social y política, que estará representada en el nuevo Congreso Federal, obliga a los legisladores y partidos políticos a hablar a fondo de una agenda legislativa que exponga las prioridades nacionales para tratar de mejorar la regulación jurídica.

Por lo mismo, ha llegado la hora de que el Poder Legislativo demuestre a los mexicanos el valor que tiene su misión: consolidar la democracia, con base en un régimen de derecho que se haga cumplir para todos.

Por ello, el Congreso Federal debe ser garante de la gobernabilidad y para conseguir esto debe en principio revisar las normas jurídicas que lo rigen, precisamente para hacer más flexible y abierto el trabajo parlamentario.⁹¹

Sin lugar a dudas, el adecuado funcionamiento de nuestro sistema de gobierno requiere de la composición plural de las cámaras legislativas, pues se necesita de la participación activa de la oposición, a fin de lograr imparcialidad en la toma de decisiones y controlar eficazmente al gobierno.

Con base en la observación del funcionamiento real de la vida parlamentaria mexicana, se sugieren cuatro áreas principales que parecen estar necesitadas de atención inmediata y quizás, de cambios factibles en el Congreso.

⁹¹ Fix-Zamudio, Héctor. *La organización de los tribunales administrativos*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1989, pp. 107-129.

1. Una más racional distribución de poder, recursos y funciones, así como de responsabilidades y rendición de cuentas, especialmente en la composición, modos de integración y acciones de las Comisiones Congresionales.
2. Medidas concretas para reconstruir y reorientar los canales de diálogo entre el Congreso y la sociedad.
3. La cuestión misma de un liderazgo congresional altamente concentrado. Cuando se hacía referencia a " el" líder, no había empleado del congreso o guardia de seguridad, ni diputado o senador perteneciente a la mayoría numérica, ni quizás, representante de medios de comunicación, que se atreviera siquiera a pensar en nadie más, sino en el líder del Grupo Parlamentario Mayoritario.
4. La reelección, esto es, la posibilidad de que los Miembros del Congreso pudieran presentarse a elección en periodos inmediatos y consecutivos.

Cambios muy visibles y de importancia han tenido lugar ya en la distribución de presidencias, en la composición y agenda de la Comisiones de la Cámara; esto ha abierto en corto tiempo avenidas nuevas de significación relevante para la acción parlamentaria y para la construcción de contenidos y estilos distintos en las relaciones con otros poderes gubernamentales.

En esta reorganización de composición, procesos de decisión y liderazgo rotativo entre Partidos Políticos, en los órganos de gobierno de la Cámara Baja, han sido fundamentales, y se han reflejado, también en el Senado.

En consecuencia de lo anterior, otras modificaciones también substanciales pueden ser ahora pensables y factibles en un futuro razonablemente cercano.

Entre otras áreas, esos posibles cambios se referirían a reformas muy necesarias en los instrumentos legales que gobiernan la vida y el trabajo del propio congreso y, así, el proceso de elaboración y decisión de leyes, la creación misma del derecho y de la convivencia social.

Volviendo al nuevo papel del Congreso Mexicano, ha implicado un cambio en la distribución del poder político y por ende, en el equilibrio y balances entre poderes y niveles de gobierno.⁹²

La actual sociedad se ha encargado de construir una nueva correlación de fuerzas que le imprimen una funcionalidad distinta a los poderes, particularmente al legislativo, el cual, desde el 6 de agosto de 1997 no tiene ningún partido que tenga mayoría absoluta. Hecho relevante si se toma en cuenta que en los sexenios anteriores, la mayoría absoluta del Congreso, tanto en la Cámara Alta como en la Baja, la tenía el Partido Oficial, concentrando en un solo instituto político los tres poderes que concurren en el gobierno.

La nueva realidad legislativa ha obligado a los partidos políticos a reforzar direcciones colegiadas, particularmente la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y a plantear un sano equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

El Poder Legislativo actual, está jugando un poderoso papel de redefinición en la histórica relación con el Ejecutivo y paulatinamente se está haciendo escuchar en

⁹² Alcántara Soria, Juan Miguel. *Nueva relación entre poderes*, QUORUM, Año VII No. 63, noviembre, 1998 México D. F., pp 18-22

medio del ruido de la crisis más profunda del México postrevolucionario. De un diálogo de subordinación, se está pasando al de "pares", es decir, al de iguales, puesto que la Constitución no otorga a ningún poder, la preeminencia sobre ningún otro, salvo lo que metaconstitucionalmente se construyó en el presidencialismo, que es lo que está en franco retroceso.

Al diálogo subordinado entre Legislativo y Ejecutivo, se ha dado paso a uno fragmentado, que requiere de una profunda reforma que garantice que ambos poderes pueden dirimir, en razonable diálogo entre poderes, sus controversias en el ejercicio de su propio ámbito de poder.⁹³

En ese marco, es posible que el tema que se ha debatido progresiva y crecientemente en el país, tenga que ver con la evolución deseable y factible del sistema mexicano hacia un sistema verdaderamente presidencial, o, de manera alternativa, más en dirección de un modelo semipresidencialista o semiparlamentario, como lo visualizó Jeovani Sartori

Son muchas las razones que habrán de llevarnos a una regulación constitucional, partiendo del principio de separación de poderes y del ejercicio soberano de las funciones de cada uno de ellos, que asegure la realización de tales principio y de esta manera, restaure la soberanía, respetabilidad y representatividad el Poder Legislativo.⁹⁴

3.2 Definición de poder legislativo

Siguiendo una secuencia metodológica, la definición de poder legislativo la desarrollaré bajo 3 perspectivas: una perspectiva dogmática que nos conceda los principios, las teorías y diversas corrientes de pensamiento jurídico acerca de este tema, una perspectiva legal otorgada por la Carta Magna y una perspectiva personal que permita expresar mi razón o concepto acerca del tema.

3.2.1 Definición doctrinaria

Como quedó asentado en el inciso anterior, esta perspectiva nos aporta la visión que importantes juristas mexicanos poseen sobre el tema, de esta manera tenemos las ideas expuestas por:

El Dr. IGNACIO BURGOA, considerado pilar del pensamiento jurídico en los Estados Unidos Mexicanos, catedrático emérito de la Facultad de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México para quién el Poder Legislativo, existe, considerando que el poder equivale a una actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones, en que se desarrolla es la legislativa, esto, por ende, permite la elaboración de las leyes.

La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos substanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extiendan a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

⁹³ Cantú Najera, Isael Petronio. Op. cit., pp. 26-28.

⁹⁴ Krieger, Emilio. Op. cit., pp. 95-97.

De acuerdo con estas ideas, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas, será siempre una ley en su contextura intrínseca o material, de ahí que un órgano llamado "legislativo" puede desempeñar el poder legislativo mediante la expedición de leyes o el poder administrativo o el jurisdiccional según los actos que realice conforme a su competencia constitucional.

A través de esta consideración bien se ve por lo que se ha expuesto, que el poder legislativo, como actividad o función de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva que determine la constitución.

Así el Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, o sea, la función de imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, llamadas leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de "Congreso General" (que utiliza el artículo 50 de la Constitución), "Congreso Federal" o "Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", es decir, "Congreso de la Federación". El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no es una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye y aunque tiene la facultad (potestad) de reformar a la Constitución con la colaboración de las Legislaturas de los Estados, esta atribución no implica el ejercicio del Poder Constituyente propiamente dicho, puesto que, según hemos afirmado, no le compete alterar o sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, fenómeno que solo incumbe al pueblo.

Por otra parte al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el Poder Legislativo Federal, distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación del legislativo sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, en otras palabras, la constitución otorga 3 especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las políticas/administrativas y las político/jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos, que ya examinaremos en otra ocasión".⁹⁵

Una vez realizada la lectura del pensamiento del Dr. Ignacio Burgoa, es importante resaltar el hecho de considerar al producto de la función legislativa del Congreso General, la ley como un acto de imperio del Estado, tendiente a la regulación de la conducta humana en sociedad.

Así mismo este autor resalta la característica principal en relación a la estructura orgánica del Congreso de la Unión, mencionando que se trata de un órgano bicameral en el cual se deposita el Poder Legislativo Federal, concediéndole dicha estructura, mayor solidez y fortalecimiento a la función legislativa.

Por último otro aspecto relevante lo es la idea de que el Congreso de la Unión es un órgano constituido y no una Asamblea Constituyente y la razón fundamental para esta afirmación estriba en que el Congreso debe su existencia, facultades y funcionamiento a la Constitución Política y aunque le asiste la posibilidad de reformar a la propia Constitución, no le compete alterar los principios filosófico/jurídicos en que se sustenta nuestra Carta Magna, ello es la potestad del pueblo.

⁹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit , pp 702-710.

En virtud de lo expuesto, solo me resta sumar mi pensamiento, al del Dr. Burgoa en cabal acuerdo con sus ideas sobre el poder legislativo.

El autor Felipe Tena Ramírez fue pionero del pensamiento constitucional en nuestro país, por ello y en reconocimiento a su magna obra, legada en beneficio del derecho y sus instituciones me atrevo a mencionarlo en este trabajo de investigación académica.

Para el autor Felipe Tena Ramírez cuando estudia la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo determina: "El artículo 50 de la Constitución dice así: El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores...", realiza pues la Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo el sistema de 2 cámaras o bicameralista.

Nacido en Inglaterra dicho sistema, cuando en el S. XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cámaras, representó a clases sociales diferentes: la Cámara Alta o la de los Lores, representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los Comunes, representó al pueblo.

Las respectivas realizaciones del bicameralismo en Inglaterra y EU. fueron producto de los hechos, no de las doctrinas. Pero más tarde los teóricos se han encargado de proponer nuevas aplicaciones del sistema. La principal de ellas consiste en dar a una de las dos Cámaras la representación de los diferentes sectores económicos del país y reservar para la otra la clásica representación popular que siempre ha ostentado.

El sistema bicameral tiene sus propias ventajas, tales como:

- a) Debilitar al Poder Legislativo, que tiende a predominar generalmente sobre el ejecutivo, favoreciendo el equilibrio de poderes.
- b) En caso de conflicto entre el ejecutivo y alguna de las Cámaras puede intervenir la otra como mediadora.
- c) La rapidez en las resoluciones, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas, favoreciéndose así la madurez del juicio.

Así el Poder Legislativo, contribuye a la estructuración y evolución de un Estado de Derecho sustentado en la norma jurídica y la legislación urgente.

Siglos más tarde, el pueblo norteamericano, aplicó el sistema bicameralista con fines del todo diversos a los entonces conocidos, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al Senado de los Estados"⁹⁶.

De la lectura de este célebre autor, me llama la atención los siguientes aspectos:

De nueva cuenta sobresale la conformación estructural del Congreso de la Unión en un sentido bicameralista, es decir en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, las sociedades modernas y los estados contemporáneos han aprendido de la lección de la historia universal, el hecho de que la configuración del poder legislativo en una sola asamblea de deliberación, resulta ser mas factible de manipularse políticamente o de transformarse en un poder indestructible, que luchara hasta morir

⁹⁶ Tena Ramírez, Felipe Op. cit , pp. 320-325.

contra el poder ejecutivo, todo esto en perjuicio de la integración de un Estado y trayendo como consecuencia la no existencia de la teoría de la División de Poderes, sustentada en el equilibrio institucional.

De lo anterior, establecemos que se posibilite, la instauración de un régimen de gobierno democrático en donde los derechos fundamentales del hombre/ciudadano, sean respetados cabalmente.

Abundando en el pensamiento de este gran autor, nos menciona los beneficios del sistema bicameral, como los son: favorecer el equilibrio de poderes, asumir un rol de mediador cuando se suscite un conflicto entre el Poder Ejecutivo y alguna de las Cámaras y proponer ante todo actitudes de madurez, diálogo y razonamiento al crear una nueva norma jurídica.

Debido a todo lo expresado, me sumo plenamente al pensamiento jurídico de este excelente autor.

Otro destacado autor en la materia lo es Daniel Moreno, quien en su obra ha perpetuado un legado dogmático al derecho constitucional mexicano, estableciendo en referencia al Poder Legislativo los siguientes pensamientos:

“...tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la Nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las provincias o de los Estados en Régimen Federal. Desde Locke y más tarde con Rosseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la Soberanía Nacional.

Esto ha ocurrido en la evolución de los regímenes modernos del constitucionalismo, sobre todo del Estado Demoliberal Burgués...”⁹⁷

Con un estilo muy concreto, este autor hace una reflexión sobre un tópico especial “...la representación de la Nación...”, en esta frase encontramos la naturaleza jurídica de la figura social denominada: Diputado, así es la Constitución Política en su artículo 52 determina que trescientos diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria y 200 serán electos según el principio de la representación proporcional, también nuestra Carta Magna en su artículo 56 determina que de los 128 Senadores, 2 en cada Estado y en el DF. serán elegidos según el principio de votación mayoritaria, lo cual en un sentido gramatical no es otra cosa que aquel candidato a Senador o Diputado en un Distrito Electoral o en una Circunscripción Plurinominal, que obtenga la mayoría de los votos en una elección, será designado ganador o electo por quién? Por el pueblo mexicano, que de esta manera designa a sus representantes nacionales, ejerciéndose el sistema de la representación semidirecta democráticamente establecido.

En razón de lo comentado expreso mi acuerdo con el pensamiento jurídico de este excelente autor.

3.2.2 Definición legal

Para desahogar el presente aspecto tomo como fundamento, a nuestra Carta Magna, en su sentido de norma hipotética fundamental en el Estado de Derecho de los Estados Unidos Mexicanos

Antes de establecer la definición legal, deseo expresar que en virtud de no ser reiterativo y toda vez que la definición es clara, objetiva y concreta, no voy a abundar

⁹⁷ De la Cueva, Mario. Op. cit., pp. 362-369.

en su análisis ya que el mismo se desprende de la lectura del presente capítulo en su conjunto.

Por lo tanto nuestra Constitución Política Federal establece:

“...Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores...”

3.2.3 Definición personal

Es resultado, de la disertación que he realizado en sustento de la información recopilada en el curso de esta investigación, intentando complementar mi propia definición de Poder Legislativo, con una perspectiva política y una perspectiva jurídica que permita una visión polidimensional del concepto.

En consecuencia tenemos que mi definición de Poder Legislativo es la siguiente:

“...El Poder Legislativo, es un elemento constitutivo del poder público, que mediante el estado de derecho, tutela la organización, estructuración y funcionamiento de los órganos legislativos, los cuales buscan por medio de las funciones de legislación, control y jurisdicción amparar la vigencia y eficacia del equilibrio institucional, que el Estado Mexicano requiere...”

Desde una perspectiva SOCIAL podemos considerar al Poder Legislativo como una institución de gobierno que se fundamenta en la participación social, que mediante la representación política de tipo semidirecta y a través del sufragio efectivo, determina a los representantes sociales denominados diputados y senadores, lo cual permite establecer parámetros de equidad en el ejercicio del poder público, dentro de la organización del estado, por medio de una forma de gobierno pacífica y democrática que conceda la posibilidad de bienestar colectivo.

Desde una perspectiva POLÍTICA es una manifestación del poder público que mediante la organización del estado participa dinámicamente en la división de funciones, promoviendo el equilibrio institucional, la protección de los derechos civiles y políticos del ciudadano, estableciendo un sistema democrático sustentado en la gobernabilidad.

Desde una perspectiva JURÍDICA se considera un elemento conformador del estado de derecho que encuentra fundamento legal en las normas jurídicas, en las cuales se le atribuye como funciones primordiales: la legislativa o creación de iniciativas de leyes o reformas, la de control de los órganos administrativos del Estado Mexicano y jurisdiccional al constituirse en jurado para determinar la procedencia del juicio político, todo ello salvaguardado por nuestra Constitución Política y el Estado de Derecho que busca consolidar la instauración del sistema democrático, tutelar los derechos fundamentales del ciudadano y proporcionar plena vigencia a la división de poderes en nuestro país.

3.3 Bicameralismo

3.3.1 Nociones preliminares

Se ha estructurado el Poder Legislativo contemporáneo, por regla general, en base a una o dos Cámaras, aquel sistema se ha denominado unicameral (aunque algunos autores franceses prefieren el término monocameral); al otro se le llama

bicameral, mismo que implica la existencia de una Cámara llamada baja y otra denominada Cámara alta.

Tanto el sistema unicameral como el bicameral, según veremos, han tenido una gran difusión en el mundo.

El unicamarismo ha sido preferido por muchos países porque es una fórmula relativamente sencilla, en cuanto a que en una sola Asamblea se hace recaer las diversas facultades legislativas y en ella misma los representantes populares toman las decisiones que haya lugar.

El bicamarismo, en cambio, es una fórmula mucho más complicada, dado que tiene que resolverse, entre otros aspectos, las relaciones que deberán privar entre las dos Cámaras, su composición y tipo de representación, si se les conceden poderes semejantes o una de ellas predomina sobre la otra.

La mayoría de los Estados que hoy existen han establecido un sistema unicameral.

Muchos países del mundo, por su parte, se han inclinado por el sistema bicameral, de manera general puede decirse que la cámara baja representa a la población, a sus miembros se les exige menores requisitos para acceder al cargo y tienden a ser el órgano legislativo predominante, en tanto que la cámara alta, a sus miembros se les exige mayoría de edad y sus mandatos son más largos entendiéndose como el órgano que se caracteriza por la experiencia y por la reflexión.

En los Estados Federales es natural el bicamerismo, ya que precisamente la Cámara alta se instaura para tutelar los intereses de las partes componentes que decidieron unirse en un ente federal.

El sistema bicameral, por su parte, dice fundamentarse en razones de arte político y de gobierno, en el "principio de moderación" que aconsejaba Montesquieu inspirado en los ingleses, pues el reparto de poderes entre dos Cámaras, evita los abusos propios de la concentración del poder en una Cámara única. Abundan también argumentos que justifican el sistema bicameral: a) el doble debate madura el juicio del legislador y evita la precipitación, las pasiones políticas o la demagogia, así decía Madison que el senado en su país semejaba la taza en que se enfriaba el café bullente de los representantes; b) propicia el equilibrio de poderes, al fragmentarse el órgano legislativo se evita que pueda prevalecer sobre los demás poderes, como ha sucedido cuando la asamblea se vuelve incontrolable; c) resuelve los conflictos que pueden presentarse entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, en virtud de que la otra puede intervenir a manera de contrapeso como mediadora; d) permite que ambas Cámaras se complementen y estimulen su vigilancia, basadas en la máxima que dos ojos ven más que uno, e) sirve, a cualquier forma de Estado, en el federal es consecuencia natural de la representación que se otorga a los Estados miembros, en el regional da acogida a la llamada representación territorial o en el unitario incorpora importantes fuerzas políticas que operan en la sociedad.

Fórmula dominante en la actualidad porque la segunda Cámara ha ido perdiendo su carácter conservador, como se constata en la composición que ésta última ha adquirido en diversos países en la actualidad.

Una cuestión muy importante en el bicamerismo se refiere a las facultades que debe tener cada una de las Cámaras. A este respecto se han utilizado dos técnicas diferentes que representan a los extremos.

Cuando las Cámaras poseen atribuciones o poderes idénticos se produce el bicamerismo perfecto, mismo que "supone una posición tendencialmente equivalente de ambas Cámaras, tanto respecto a las competencias de orientación y control del

gobierno, como en la legislación”, y ello sucede “cuando en las Cámaras sus miembros se eligen simultáneamente, mediante sistemas de escrutinio análogos, de modo que su composición política acaba por ser tendencialmente homogénea”.

Cuando una Cámara domina sobre la otra estamos en presencia del bicameralismo imperfecto, en el cual puede distinguirse, enseña Sartori, dos variantes, puede suceder que la fuerza de las Cámaras sea muy desigual y tenemos un bicameralismo débil (asimétrico) o acontecer que su fuerza sea muy similar y tenemos un bicameralismo fuerte (simétrico).

En algunos países del mundo se puede observar la tendencia que concede a las Cámaras, al menos formalmente, facultades muy semejantes. En México, las Cámaras de Diputados y de Senadores, tienen en principio poderes similares establecidos en el artículo 73 constitucional, pero se distinguen por las facultades exclusivas establecidas en los artículos 73 y 74 constitucionales; sin embargo, en los últimos años han surgido opiniones constantes de los legisladores de ambas Cámaras que pretenden un acercamiento y aún la identidad en las facultades de dichos cuerpos colegiados.

¿Cuáles son los efectos prácticos que pueden ocasionarse por la selección de tantas variantes de los bicameralismos perfecto e imperfecto? Aún suponiendo que, en principio, todo bicameralismo depende en mucho para funcionar del sistema constitucional concreto en que opera, se ha señalado por la doctrina una serie de postulados empíricos en la selección de las variantes: la peor combinación posible es la del bicameralismo perfecto; un bicameralismo muy débil se transforma imperceptible en unicameralismo; en los países federales, se requiere para que funcione el bicameralismo en condiciones óptimas dos Cámaras de igual poder pero de diferente naturaleza.⁹⁸

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, según previene el artículo 50 de la Constitución, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Ambas Cámaras son iguales en poder y poseen las mismas facultades, salvo algunas cuyo ejercicio se reserva exclusivamente a cada una de ellas. Tienen la misma representación, o sea la del pueblo mexicano como colectividad organizada en nación, y la voluntad legislativa de ésta corresponde ejercitarla a los Diputados y Senadores en su calidad de miembros del Congreso. Por lo tanto, no es exacta ni menos constitucional, la clasificación que vulgarmente se da, aún en las esferas oficiales, de Cámara Popular o Cámara Baja a la Cámara de Diputados y de Cámara Alta o Federal a la de Senadores, pues tanto una como otra constituyen las dos ramas que integran el cuerpo único legislativo de la Nación, o sea el Congreso, siendo designados los miembros de ambas directamente por el pueblo. Así pues, se trata de dos componentes iguales de un mismo organismo político que es el Congreso, por lo cual no pueden tener validez constitucional las leyes o decretos que sean votados por una sola de las Cámaras, o sin llenarse los procedimientos fijados por la Constitución, toda vez que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del Congreso actuando como unidad, como un todo, como órgano legislativo del Estado.

En efecto, el Congreso de la Unión sólo es el órgano legislativo federal creado por la Constitución para dictar las disposiciones de carácter general y obligatorias dentro del territorio nacional para todos los habitantes del mismo, sin distinciones de carácter particular que no entran en sus facultades constitucionales; por lo tanto, la división que se hizo de aquél en dos Cámaras está fundada en las razones que

⁹⁸ Fix-Zamudio, Héctor Op. cit., pp 625-633.

expusimos antes de conveniencia política, y en la necesidad de armonía de los poderes para mantener la estabilidad constitucional en el Estado Federal Mexicano, pero no precisamente para defender en una de esas Cámaras, por medio de delegados de los Estados, los intereses colectivos del pueblo en su aspecto de unidad nacional. No, los Diputados y los Senadores, requieren los mismos requisitos, legislan para el pueblo mexicano y no para los residentes en determinadas regiones del país, y salvo los limitados casos en que tienen conferidas facultades exclusivas una y otra Cámara, en todos los demás se necesita la cooperación, la concurrencia forzosa de ambos cuerpos legisladores para que sus acuerdos y disposiciones sean obligatorios en la República.⁹⁹

El bicameralismo ha sido una constante en la historia constitucional de México; se ha buscado con la existencia de dos cámaras ponderación, equilibrio, serenidad, ecuanimidad, dar curso a diversos pareceres emitidos en diversos foros y contextos; todo ello aun a costa de restar velocidad al proceso legislativo y, cuando menos en teoría, de dar lugar a reiteraciones en el momento del debate.

El bicameralismo en la constitución general se justifica de modo básico como medio para establecer un sistema de contrapesos y de frenos juridicopolíticos dentro del mismo Poder Legislativo Federal; y asimismo, para frenar algunas de las facultades del Presidente de la República. La división significa mejor conocimiento y mejor seguridad en el ejercicio de la función legislativa, así como libertad orgánica para los particulares, para los gobernados, pues por ella no existe una concentración de poder público como en el caso de que existiera una sola Cámara.

En la actualidad, el Poder Legislativo de todos los estados miembros del Sistema Federal Mexicano, está compuesto por una sola Cámara, la de Diputados. Ejercen el poder legislativo federal, no decimos que en todo caso la función legislativa, el Congreso general, la Cámara de diputados, la Cámara de senadores, la Comisión Permanente, aun cuando estas entidades no tienen a su favor la representación juridicopolítica exclusiva del pueblo, de la nación mexicana, pues dicha representación corresponde a los tres Poderes Federales.¹⁰⁰

3.4 Estructura del Congreso de la Unión

3.4.1 Introducción

En México, cabe afirmar que, de conformidad con los textos constitucionales y de acuerdo a las teorías y doctrinas que los inspiran, el principio básico teórico-jurídico de la estructura central o Federal de la Constitución:

Lo es el principio de la división de poderes, en términos del artículo 49 y demás preceptos constitucionales aplicables, con ejercicio soberano de cada poder de las potestades que la Carta Magna les fija.

Siguiendo con el último criterio resulta interesante estudiar las principales funciones de los poderes públicos de la Federación que establece la Constitución Mexicana.

A. Poder Legislativo

Las funciones específicas del Poder Legislativo Federal son:

⁹⁹ Lanz Duret, Miguel. Op. cit., pp. 127-124.

¹⁰⁰ Vallejo y Arizmendi, Jorge Op. cit., pp. 40-42.

- a) Facultad de expedir la Ley Orgánica del Congreso de la Unión sin intervención de otro poder.
- b) Derecho de iniciar leyes a los congresistas.
- c) Facultad de superar el veto presidencial con el voto de dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las cámaras.
- d) Los actos realizados en forma colegiada por las dos cámaras o actos del Congreso no pueden ser vetados por el ejecutivo.
- e) Facultad para promulgar leyes en materia federal.
- f) Facultad de administración interna de cada una de las cámaras.¹⁰¹

La Constitución prevé que las funciones que han sido asignadas al poder legislativo deben ser desempeñadas en forma colegiada. El principio es operante en los niveles central y estatal.

Los valores que pretenden salvaguardarse con el principio de división de poderes peligrarían si cada una de las tres partes en que se fracciona el poder fueran confiadas sólo a tres individuos; ello independientemente de la imposibilidad material de que fueran ejercidas adecuada y oportunamente. Las funciones legislativas y judicial han sido atribuidas a entes colegiados y complejos. La ley se enriquece y perfecciona por la diversidad de opiniones.

De manera específica el Poder Legislativo Federal se encuentra previsto en el artículo 50 de nuestra Constitución, en el que establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirán en dos Cámaras, una de DIPUTADOS y otra de SENADORES. Por lo tanto podemos concluir que nuestro sistema es bicameral.

El hecho de que nuestro Congreso sea bicameral, obliga a concluir que las leyes o decretos que son emitidos por una sola de ellas, no tendrán el valor Constitucional y en consecuencia no tienen ninguna obligatoriedad. Ahora bien la misma Constitución confiere a cada una de las Cámaras, individualmente consideradas, facultades exclusivas.

Además de la denominación de Congreso de la Unión o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Existe una mala apreciación en el sentido de que se dice comúnmente que los Diputados representan al pueblo y los Senadores a los Estados, esto no es correcto, toda vez que de la lectura del artículo 50 concluimos que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores y ambas son representantes del pueblo.¹⁰²

3.4.2 Cámara de Diputados

La nota más característica de la Cámara Baja, que le ha valido uno de los adjetivos con que se le designa, es la de ser *popular*. Y lo es, no tanto porque

¹⁰¹ Rabell García, Enrique. Op cit., pp. 100-104.

¹⁰² Arteaga Nava, Elisur. *Constitución política y realidad*, Editorial Siglo XXI, Distrito Federal México, 1997, pp. 51-57.

representa a todo el pueblo, a toda la nación (recuérdese lo que, páginas anteriores, hemos hecho notar al analizar el hecho de que la representación proviene del sufragio universal), en cuanto que es representación de la clase íntima de la sociedad, por lo que se suele llamar también popular, consecuencia ineludible del sufragio universal directo, en donde necesariamente ha de predominar la clase popular, mucho más numerosa que las clases elevadas.

Y he aquí el mal de origen, la raíz de los defectos inherentes a la Cámara Baja; su defectuosísimo reclutamiento, el sufragio universal, igualitario y directo. Esperar que el pueblo, al que se le entrega ese medio de actuación, ha de designar, para que le represente, a los mejores y más dignos, por el instinto certero que se le supone para elegir, o porque eso conviene a sus propios intereses, es una ilusión constantemente desmentida en la práctica. Habrá que recordar aquéllas palabras de Laveleye: "Es vicio reconocido de la democracia no llevar al poder los hombres más dignos y capaces".

"Hay hechos que saltan a los ojos de todos, refiriéndose a las consecuencias del sufragio universal: el nivel de las Asambleas Políticas ha bajado en todas partes, desde el punto de vista del talento y de la educación. Parece como que el cuerpo electoral tiende naturalmente a escoger sus representantes en un medio que va bajando, a medida que el cuerpo electoral se ensancha".

En la Cámara de Diputados se ha intentado una búsqueda democrática, por mantener las condiciones no ya para que se dé un equilibrio exterior, sino para autorregularse, sin exponer su propia soberanía. Veamos como ostenta dicho cuidado y esmero institucional.¹⁰³

Nuestro texto constitucional, en su artículo 52 establece que la Cámara de Diputados se integra por trescientos miembros electos según el principio de mayoría relativa por distritos uninominales, y por doscientos plurinominales. Para que opere el mecanismo del sistema mixto, el propio artículo 54 constitucional, ha establecido las siguientes reglas: 1)Mínimos. Los partidos para tener derecho a la distribución de diputados plurinominales, deberán acreditar que participan con candidatos de mayoría, en por lo menos doscientos distritos uninominales y alcanzar como porcentaje mínimo el 2% del total de la votación emitida por las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. 2)Sistema de dos pistas, un partido político puede obtener diputados por dos vías, aquéllas que provienen de las constancias de mayoría relativa que obtuvieron sus candidatos, y otro número de diputados que se le asignan por representación proporcional de acuerdo con la votación nacional emitida. 3)Candados; a)límite en el número de diputados (60%) por ambos principios, como representación máxima en la cámara baja; b)límite en la sobre representación, ningún partido puede tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la cámara baja exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida en su favor, fracciones IV y V; 4)Restos, las diputaciones de representación proporcional que restan después de asignar las que corresponden al partido político que se halle en los supuestos anteriormente mencionados se adjudicará a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, que en proporción directa con las respectivas votaciones nacional efectiva que hubieran obtenido.

¹⁰³ Izaga, Luis Op. cit., pp. 446-450.

Dichas reglas, en combinación con el amplio espectro que conforma la reforma electoral federal, han permitido avanzar hacia un multipartidismo de mucho mayor competencia.

Por otro lado, respecto a los "distritos uninominales", estos tienen su origen en la redistribución distrital que se realizó años atrás, misma que se mantiene en la actualidad.

Como establece el artículo 53 constitucional, se divide a la población total del país en trescientos distritos uninominales. El término "uninomial" significa que se vota un solo nombre por cada distrito y constituye la regla de los regímenes de mayoría. Para llevar a cabo la distritación referida, se tomó en cuenta el censo general de población, con la salvedad de que en ningún caso la representación de un Estado puede ser menor de dos diputados de mayoría.

En este mismo orden de ideas, la creación de las circunscripciones plurinominales implicó también en su momento, un cambio al régimen electoral; "Plurinomial" indica que se votan varios nombres en un área previamente determinada. Las circunscripciones, según indica el artículo 53 constitucional, segundo párrafo vigente, podrán ser hasta cinco.

En las elecciones de 1979 se crearon tres circunscripciones plurinominales, mientras que en las de 1982 se aumentaron a cuatro. A partir de 1985 y para los comicios de ese año funcionaron cinco circunscripciones plurinominales, mismas que se conformaron de la siguiente manera: primera circunscripción plurinomial, con cabecera en el Distrito Federal; segunda circunscripción plurinomial, con cabecera en Durango; tercera circunscripción plurinomial, con cabecera en Xalapa, Veracruz; cuarta circunscripción plurinomial, con cabecera en Guadalajara Jalisco; y quinta circunscripción plurinomial, con cabecera en Toluca, Estado de México. Cada circunscripción implicó la delimitación de una cierta área del territorio nacional, a la cual se le asignó una cuota de curules determinados.

El mismo número de circunscripciones rigió para las elecciones federales de 1988, 1991, 1994, 1997, adoptando la autoridad electoral como regla el que debe corresponder la elección de 40 diputados plurinominales en cada una de las cinco circunscripciones fijadas.

La Cámara de Diputados tiene un efecto que cumplir con sus propósitos de reforma, pero no debe desatender las labores ordinarias, en las cuales comparte la tarea del gobierno con el Poder Ejecutivo. Estas labores que en otro tiempo eran sumamente sencillas, puesto que se reducían únicamente a la aprobación indiscutida de todos los actos del Poder Ejecutivo, han tomado en la actualidad una gran importancia y ocupan tiempo, porque laborando la cámara con inexperiencia, pero con el deseo de desempeñar concienzudamente su tarea, no ha podido despachar dichos asuntos con la facilidad con que aparentemente se despachaban antes, sino que cada punto sometido a su consideración exige un esfuerzo y una atención que no requerirá, cuando se haya familiarizado con estas labores.

Tan importante como la labor de reforma que se espera en la Cámara de Diputados es el desempeño de sus labores ordinarias y que debe desarrollar en colaboración a las funciones del Poder Ejecutivo.¹⁰⁴

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

¹⁰⁴ Cabrera, Luis. *Relaciones entre la cámara de diputados y el ejecutivo*, PRI, Nueva Época, México D.F. 1987, pp. 7-11.

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.
- III. Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999).
- IV. Examinar, analizar y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.
- VI. (Derogada); (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987).
- VII. (Derogada); (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982).
- VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.¹⁰⁵

3.4.3 Cámara de Senadores

Deben considerarse exactamente en igual plano a Diputados y Senadores, como representantes del pueblo mexicano, y a las dos Cámaras Federales como partes componentes del Congreso, sin prerrogativas diversas y sin representación política distinta.

Los senadores no son representantes de las entidades federativas se pone de manifiesto que los dos, que cada una de ellas tiene, pueden votar en sentido contrario, uno por la negativa y el otro por la afirmativa, el uno, ser de un partido político y el otro, corresponder al opuesto. Todo lo cual demuestra que no se trata de verdaderos delegados de intereses políticos de autonomías locales, sino simplemente de representantes del pueblo mexicano para constituir el órgano legislativo federal encargado de velar por los intereses generales de la nación y no por los particulares de alguna o varias de las regiones del país.

La única consideración que en realidad se tomó en cuenta por lo que toca a la protección de los intereses locales, al crearse en nuestra Federación el Senado, es la de que para defender los deseos, las aspiraciones, los intereses del pueblo mexicano

¹⁰⁵ *Constitución Política Federal*. Op. cit., pp. 39.

residente en los Estados poco poblados contra la opresión o el capricho de los representantes de las Entidades Federativas de numerosa población, fue necesario contraponer a la representación variable y desigual, basada en el número de habitantes, la representación fija e igual para cada Estado, cualquiera que fuese su población. Así pues, si no existiera en México la Cámara de Senadores, quienes decidieran de una manera absoluta, y hasta arbitraria si lo deseaban, serían los Diputados de unos cuantos Estados, por ejemplo, los de Veracruz, Puebla, Jalisco, Guanajuato, México, Michoacán, Oaxaca y el Distrito Federal, pues esas ocho entidades tienen mucho más de la mitad del total de representantes que integran la Cámara de Diputados, y por lo tanto, con que marcharan de acuerdo impondrían invariablemente su voluntad contra las determinaciones de las veintiuna Entidades Federativas restantes, lo que traería un malestar y un desequilibrio político evidente. Eso se ha conjurado con la representación igual que tienen todos los Estados en el Senado, ya que al pasar a este último, como Cámara revisora, las disposiciones votadas por las Diputaciones de las ocho Entidades densamente pobladas se restablece el equilibrio votando en sentido contrario los Senadores de las 21 Entidades referidas.¹⁰⁶

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrara por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Después de que fue aprobado en Querétaro sin dificultades, el sistema bicameral se consolida en nuestro país. Salvo la extensión del mandato ya señalada, el Senado se mantuvo sin mayores alteraciones, hasta las reformas de 1986 que modifica el sistema de renovación de la Cámara, de 1993 que introduce los senadores de primera minoría y de 1996 que incorpora a los senadores de representación proporcional.

Ahora bien, aunque la permanencia del Senado dejó por mucho tiempo de ser fuente de controversias, reafirmandose como una parte consustancial de nuestro Poder Legislativo Federal, sin embargo, en los últimos años venía siendo fuertemente cuestionado respecto al cumplimiento de sus fines generando puntos de vista coincidentes en el sentido de que "el bicameralismo ha sido entre nosotros, una de tantas instituciones que espera, en el ejercicio democrático la prueba de su eficiencia".

En tales circunstancias, la necesidad de reformar el Senado fue tomando cuerpo, a lo que se añadió la exigencia de un pluralismo político de mayor envergadura en dicho órgano colegiado, el asunto fue objeto de múltiples estudios, tocándose con frecuencia en el debate nacional y en el de las propias Cámaras, dando ocasión a que se presentarán diversas iniciativas constitucionales para reformar al Senado.

Ninguna de las propuestas prosperó en aquel entonces, tuvieron que guardarse para un mejor momento que llegó después de la elección federal de 1991, a partir de entonces el Senado se convirtió en tema prioritario de la agenda política nacional. En efecto, la elección federal de 1991 corroboró la falta de pluralidad en dicho organismo

¹⁰⁶ Lanz Duret, Miguel Op cit., pp. 139-141

colegiado, solo dos partidos de oposición PAN y PRD, obtuvieron una representación mínima que no rebasó el 55 del total de los escaños, situación reconocida por la propia iniciativa de reforma constitucional de 1993, en la que se dijo que “la hegemonía de las mayorías en el Senado ha sido casi absoluta manteniendo en la actualidad el 95% de la totalidad de ese cuerpo colegiado”. Para modificar esta realidad, se produjo el consenso de las fracciones parlamentarias, que deseaban transformar al Senado en un órgano funcional y democrático donde se realizase un verdadero diálogo y rigiese la pluralidad de opiniones.

Los cambios introducidos, al Senado, por reforma constitucional de 1993, fueron los siguientes:

- 1) Sistema electoral. Se aumentó el número de integrantes a cuatro senadores, respetando la representación igualitaria por cada entidad y el Distrito Federal, determinándose un nuevo mecanismo para incorporar a otras fuerzas políticas a través de un sistema de primera minoría, de tal manera que cualquiera de ellas desde el punto de vista teórico, puede tener acceso a los escaños del Senado.
- 2) Renovación del Senado. Para la procedencia de este sistema de minoría resultó imprescindible regresar al sistema de renovación integral cada seis años, por medio de elección directa.
- 3) Candado superior. En virtud del porcentaje de representación que se le tiene garantizado a la oposición en la Cámara alta, la presencia de la mayoría se limita a un 75%.
- 4) Se eligen tres fórmulas de candidatos, por cada Estado del país más el Distrito Federal. La candidatura es uninominal (candidato y suplente), el elector tiene un solo voto.
- 5) Senaduría de primera minoría. Esta será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político, que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Es conveniente añadir, que para los comicios federales de 1994 se eligieron por cada entidad y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría, haciendo un total de noventa y seis senadores y no ciento veintiocho como reza la reforma, esto en virtud de que el Senado se venía renovando cada tres años. De esta manera, en 1997 se elegirá un senador por tres años, que terminará junto con los otros tres que fueron electos el 21 de agosto de 1994, es decir, en el año 2000; siendo a partir de esta fecha cuando realmente la Cámara alta empezará a renovarse por periodos de seis años (artículo 3º. Transitorio del decreto de reforma electoral de 1993).

Sin embargo, para 1996, por reforma al artículo 56 constitucional, la integración de la cámara alta varió de nuevo, con el propósito de dar mayor pluralidad a la representación se introdujeron los senadores de la lista nacional, aunque se mantuvo el total de ciento veintiocho miembros en el Senado, se disminuyeron de tres a dos los senadores que se eligen por mayoría, conservándose un escaño para la primera minoría, y reservándose los treinta y dos senadores restantes para asignarlos según el

principio de representación proporcional, de una lista nacional propuesta por cada partido político.¹⁰⁷

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.
- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.
- VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas y omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

¹⁰⁷ Fix-Zamudio, Héctor. Op. cit., pp. 647-649.

- VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como el otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.
- IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.
- X. Las demás que la misma Constitución le atribuya.¹⁰⁸

3.5 Funciones que desarrolla el Congreso de la Unión.

3.5.1 Introducción.

Como es bien sabido las funciones del órgano legislativo se pueden subclasificar en múltiples aplicaciones de las tres más importantes: la de legislar –que le da su nombre-, la de ser el órgano representativo, y finalmente la de controlar. Esta última se refiere fundamentalmente al órgano ejecutivo, y es la que más desarrollo ha ido teniendo en las reciente épocas. De hecho sobre esta función se han generado la mayor parte de las teorías contemporáneas del equilibrio sobre órganos de poder. Sin embargo, como hemos ya advertido el control no es forzosamente equilibrio, sencillamente por tratarse de dos cuestiones distintas. El equilibrio se puede obtener mediante dos vías: la del control y la de la colaboración.

Entre las propuestas para recobrar los cometidos de todo Poder Legislativo en democracia, que son el de legislar, controlar y el de juzgar, se pide la introducción de normas e instituciones que fortalezcan cada una de esas funciones.

El Poder Legislativo ha experimentado una transformación radical en lo que se refiere a las funciones que desempeña en el Estado contemporáneo; si antes la actividad del referido poder era de carácter eminentemente legislativa, ahora sus funciones se han diversificado e intensificado en otras áreas, como consecuencia de las cada vez más eficaces acciones de control y fiscalización que ejercen sobre los demás órganos del poder público, de la movilidad e influencia de que gozan los partidos en las Cámaras, y de la participación creciente de los legisladores en el debate de los asuntos y de los problemas más vitales para la vida de una nación. En suma, las funciones del Poder Legislativo en nuestros días poseen una naturaleza heterogénea y multidimensional; es más, en la medida en que en un país se ha ido aplicando esta transformación funcional del legislativo, se insertan los parlamentos con éxito en la nueva realidad constitucional del Estado y aseguran su contribución eficaz para el progreso de la democracia.

Ahora bien, las principales funciones que se atribuyen hoy al Poder Legislativo, como bien lo ha estudiado la doctrina del derecho parlamentario, son las siguientes: a) Función Legislativa, que se manifiesta en la creación de normas de carácter abstracto general e impersonal, denominadas leyes; b) Función de Control mediante la cual el Poder Legislativo encauza y fiscaliza a otros órganos estatales, particularmente al Poder Ejecutivo; c) Función Financiera, que se refiere a la autorización del presupuesto, que se concreta en los ingresos y los egresos necesarios para el sostenimiento del

¹⁰⁸ *Constitución Política Federal*. Op. cit., pp 62-63

Estado, así como en la revisión de los gastos que efectúan los poderes públicos en sus tareas; d) Función Jurisdiccional, porque en ocasiones corresponde al legislativo juzgar y determinar las responsabilidades de los altos servidores públicos; e) Función de Representación y de Orientación Política, porque en el Poder Legislativo deben estar representadas las clases y los sectores sociales de un país, y por ello mismo estos están obligados a establecer las orientaciones que requiere la política general del Estado.¹⁰⁹

3.5.2 Función legislativa.

La función legislativa es: *principalem actum regis*, como la llama Santo Tomás. Puesto que las otras funciones han de quedar siempre en situación subordinada con relación a la legislativa; porque en último término, han de dirigir su actividad por el cauce señalado por las leyes, exigiendo su cumplimiento y castigando sus violaciones. Por lo mismo, en el régimen político en que las facultades soberanas están repartidas entre varios órganos, el criterio objetivo más acertado para conocer la residencia efectiva de la soberanía, lo es investigar la residencia de la facultad legislativa.

Considerada como la más característica de los parlamentos, entraña la aprobación de normas jurídicas con eficacia general que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico, es una función normativa que debe ser distinguida *strictu sensu* de lo que compete al Ejecutivo, cuando este produce reglamentos.

Por lo mismo se ha considerado a la función legislativa como la más característica de los parlamentos, así lo reconoció la doctrina clásica de la división de los poderes cuando fue formulada. Por ello, durante el siglo XIX, el esquema funcionó, desafortunadamente en el presente siglo el Poder Ejecutivo adquirió un predominio tal en el ámbito legislativo, que puso en tela de juicio la actividad de los legisladores; diversas causas se encuentran en la raíz del fenómeno, que ha sido considerado casi universal, aunque es indudable que mucho contribuyó a dicho cambio el hecho, de que el Ejecutivo haya contado con mayores recursos técnicos, informativos y económicos, factores que lo posibilitaron para elaborar de manera más sencilla y consistente las iniciativas de ley.

Esta opinión muy difundida tiene su justificación, subraya un grave problema constitucional de nuestra época; afortunadamente, la simple y estéril crítica esta siendo sustituida por posturas más constructivas, que propugnan en muchos países por la reforma profunda del legislativo, que le permita adecuarse a los retos que las nuevas realidades plantean.

Durante muchos años, el Poder Ejecutivo ha tenido un predominio desmesurado sobre la actividad legislativa no sólo como consecuencia del fenómeno general del fortalecimiento del Ejecutivo, sino también como resultado de diversos factores de nuestro sistema político, de ahí que haya sido un hecho bastante conocido que más del 90% de las iniciativas de ley, se hayan originado en la Presidencia de la República, con el agravante de que dichas iniciativas eran casi siempre aprobadas sin mayores modificaciones por las Cámaras. En los últimos años, el panorama empieza a modificarse sensiblemente y se está presenciando lo que puede denominarse una revalorización del Poder Legislativo, que se manifiesta en la gradual modernización de sus procedimientos, en la revisión más esmerada de los proyectos de ley que propone

¹⁰⁹ Fix-Zamudio, Héctor. Op. cit., pp. 669-672

el Ejecutivo, e incluso en iniciativas de ley de los propios legisladores, que han logrado romper el monopolio tradicional de dicho órgano.

En las últimas legislaturas federales, ha sido cada vez más frecuente que las Cámaras, sea la de diputados o la de senadores, introduzcan modificaciones importantes, decanten o afinen textos, o incluso impidan que prosperen algunos proyectos de ley inadecuados.

La función legislativa puede ser caracterizada como un proceso, mediante el cual, se formula determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre específico de leyes. Las reglas que norman el proceso legislativo en México, se encuentran en los artículos 71 y 72 de la Constitución, mismos que señalan las principales etapas que comprenden dicho proceso: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Las reglas sobre el proceso legislativo se hayan consignadas en el propio artículo 72 constitucional, que en sus diferentes incisos ha previsto múltiples casos que avalan la discusión del proyecto de ley; desde la hipótesis más sencilla cuando el proyecto se aprueba sin mayor obstáculo, pasando por los casos en que dicho proyecto se desecha o se aprueba sólo en parte, hasta el rechazo total de una iniciativa. Este juego parlamentario de tantas aristas, ha sido de aplicación muy relativa en nuestra historia constitucional, aunque seguramente lo veremos operar con más frecuencia en los últimos años.¹¹⁰

3.5.3 Función de control

Ha venido desempeñando el Poder Legislativo, cada vez más a menudo y con mayor eficacia, diversas actividades de control y fiscalización sobre el Poder Ejecutivo, y eventualmente respecto de otros órganos del poder público. Esta función de control radica en el legislativo, porque en principio, en dicho poder esta depositada la representación del pueblo, mismo que como titular de la soberanía tiene el derecho de demandar a través de sus representantes la buena conducción de los asuntos públicos, utilizando diversos instrumentos y procedimientos para valorar, verificar y fiscalizar las actividades que realiza el Poder Ejecutivo.

La idea del control parlamentario se originó en las prácticas legislativas y en los reglamentos antes que en la constitución, recuérdese a este respecto las experiencias del parlamento inglés y francés.

La naturaleza del control parlamentario ha despertado mucho interés en la doctrina, explica García Fernández, así, algunos autores, la hacen descansar en la responsabilidad política, otros la estiman como una garantía constitucional tanto de verificación como de elemental responsabilidad, también se conceptúa como el elemento central de la relación fiduciaria entre el gobierno y el parlamento. En estos sentidos, existe gran parecido con la tipología de los instrumentos de control, no sólo porque el propio término de control es multívoco, sino también por la manera en que opera dicha función de control, misma que en algunos supuestos significa verificación o inspección de las actividades de gobierno, en otros implica un verdadero poder de aprobación o veto y también incluye casos en que participa en dichas actividades. Sea cual fuere la naturaleza y la tipología del control, es importante destacar que la esencia de esta función para efectos prácticos radica en que establece un conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Legislativo para supervisar tanto en lo

¹¹⁰ Izaga, Luis. Op. cit., pp. 398-400.

particular al gobierno, así como actualizar las responsabilidades a que haya lugar si se llegasen a presentar.

El tema del control ha venido teniendo mayor importancia en los distintos regímenes presidenciales, pero en México debe considerársele de carácter prioritario porque de él pueden derivarse, instrumentos muy necesarios para la transición democrática que venimos experimentando.

La función de control es una función típica e histórica en cualquiera de los parlamentos del mundo. Se ha entendido por referencias a actos de fiscalización o de presión política sobre el gobierno y otros entes sometidos a las asambleas legislativas, tal como las preguntas, las interpelaciones, las encuestas, las mociones.

Para algunos, esta idea de control es insuficiente, pues la presión puede dimanar también de la función legislativa. Por eso se entiende principalmente por control las funciones de supervisión, presión o fiscalización que impliquen al mismo tiempo medidas de corrección, veto o sanción para el Ejecutivo o para los poderes controlados.

La debilidad del legislativo en nuestro país, es producto de la falta de adecuadas funciones de control, tanto por una deficiencia constitucional, al no estar contempladas tales atribuciones, debido a la postración política del legislativo con respecto al ejecutivo, lo que es inherente a la naturaleza no democrática del régimen político.¹¹¹

Uno de los sectores en que el órgano legislativo ha venido aumentando sus poderes es el relativo a su intervención ya sea en forma directa o en colaboración con el Ejecutivo, para la designación de altos funcionarios del gobierno, del Poder Judicial y recientemente de los electorales, un ejemplo de esto lo es, que en el aspecto judicial, debemos recordar que de acuerdo con el texto original del 96 constitucional, los ministros de nuestro máximo tribunal se designan ahora por el Senado, a propuesta de terna del Presidente de la República, por el voto de las dos terceras partes de los miembros que se encuentren presentes.

En tal virtud, el control de gestión, se transforma en instrumentos de gran utilidad práctica, con motivo de que a través de diversos medios se pueden esclarecer y mejorar las políticas de gobierno, los servicios públicos y, en general, contribuir ejerciendo una supervisión adecuada a la buena marcha de la administración.

Los medios de control de gestión son, principalmente, los siguientes: a) los informes; b) las preguntas; c) las investigaciones; d) las interpelaciones, y e) las mociones de confianza y censura. Por ejemplo en el artículo 93, primer párrafo, indica que los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos tienen que dar cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos, tan luego esté abierto el periodo de sesiones ordinarias.

Es importante mencionar al control financiero, el cual ha sido llamado "poder de la bolsa", técnicamente, el control financiero del órgano legislativo, es uno de los instrumentos más poderosos que se tiene sobre el titular del Ejecutivo Federal. Este poder fue una de las primeras limitaciones que tuvieron éxito frente a los monarcas, a los cuales para imponer tributos a sus súbditos, en un cierto momento histórico, se les exigió la autorización de las asambleas, de ahí la conocida expresión que se convirtió en regla perdurable *taxation without representation*, esto es, no pueden establecerse impuestos sin que sean consentidos por los representantes populares.

Se ha vuelto el control financiero mucho más complejo en el estado moderno, los parlamentos han sido dotados de atribuciones de las que depende de manera muy

¹¹¹ Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia*. Editorial UNAM, Distrito Federal México, 2000, pp. 118-119.

directa la obtención de ingresos para el Estado y la consecuente asignación de los recursos obtenidos a determinados objetivos. Pero el control financiero no se detiene ahí, sino que también, con base en él se han instrumentado una serie de mecanismos para asegurar, que la utilización de los recursos presupuestarios se efectúe de acuerdo con las prescripciones aprobadas por el legislativo, así como dentro del marco que para el efecto han establecido las normas legales y constitucionales.

Para ejercer el control financiero, la Constitución vigente ha dotado al Poder Legislativo de las llamadas facultades en materia hacendaria, mismas que son, principalmente, las siguientes: aprobación del presupuesto de egresos, aprobación de la ley de ingresos, revisión de la cuenta pública y contratación de empréstitos.

Durante muchos años por diversas causas, entre otras, por lo complejo de la materia financiera, por la carencia de preparación específica de los legisladores o de asesores que los auxilian, y por la holgada mayoría de que gozaba el partido en el poder de las Cámaras, las autoridades hacendarias hacían llegar a los legisladores el presupuesto de egresos y la ley de ingresos para que las examinaran en plazos verdaderamente ridículos, a veces un par de días, así se reformó el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74, que ahora brinda un plazo más adecuado para examinar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos, mismo que se hacen llegar a más tardar el día 15 de noviembre y pueden revisarse hasta que concluye el primer periodo, consecuentemente, los legisladores tiene el plazo de un mes para el ejercicio de tales facultades y han mejorado su trabajo en el control de las finanzas públicas.

Respecto del control del gasto público, el artículo 79, establece, a los organismos que están encargados de dicho control. La entidad de fiscalización superior de la federación es el órgano técnico con que cuenta la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública del gobierno federal, sus facultades, de acuerdo con el artículo 3º. de la Ley Orgánica, son esencialmente de análisis verificación y supervisión no tiene facultades jurisdiccionales, pero si puede formular pliegos de observaciones y promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades ha que haya lugar.

3.5.4 Función jurisdiccional

Esta es una función que sólo de manera excepcional realiza el Poder Legislativo, y tiene ámbitos de acción muy concretos. Dos son los procedimientos jurisdicciones que ha conservado constitucionalmente el legislativo: a) la declaración de procedencia; b) el juicio político.

La declaración de procedencia se refiere a la materia penal, antes era conocida en nuestra tradición parlamentaria como desafuero. Se ventila solamente ante la Cámara de Diputados, misma que en el pleno tiene que dictaminar si ha lugar a proceder o no contra el inculpado, si el resultado fuera positivo será destituido de su cargo y se le pondrá a disposición de los tribunales competentes.

Se inicia el procedimiento de juicio político, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades, en la Cámara de Diputados, incluso por cualquier ciudadano, turnándose a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes tienen establecida una subcomisión de examen previo, compuesta por un reducido número de diputados, que se encarga de determinar si hay suficientes elementos para que el pleno de las Comisiones Unidas conozca el asunto, si hubiere resolución favorable de las Comisiones Unidas y del propio Pleno de la Cámara, se procede a acusar al servidor público y ponerlo a disposición de la Cámara de

Senadores. A su vez, el Senado turna la acusación a la sección de enjuiciamiento, en la cual presentan alegatos una comisión de tres diputados encargados de la acusación, el acusado y su defensor. Si el servidor público acusado fuera declarado culpable, la sanción que se le impone es la destitución del cargo e inhabilitación para el ejercicio de empleo en el servicio público que puede ir de uno a veinte años.

Existen algunas otras actividades, que puede efectuar el Poder Legislativo que también tiene naturaleza jurisdiccional o cuando menos están relacionados con la actividad jurisdiccional, como son las siguientes: a) declarar la renuncia tácita de un diputado o senador cuando no se presenta durante los treinta días siguientes a la apertura del periodo ordinario de sesiones o falta a ésta durante diez días sin causa justificada; b) arreglo de límites no contencioso entre las entidades federativas, fracción IV del artículo 73 constitucional; c) considerar amnistías en delitos federales, fracción XXIII del artículo 73; d) resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, artículo 76 fracción VI.¹¹²

3.6 Organización administrativa del Congreso Federal.

3.6.1 Introducción.

Para posibilitar el funcionamiento del legislativo en la Constitución, el artículo 63 y 65 a 70, se establecen ciertas reglas operativas que versan sobre diferentes tópicos: quórum de las Cámaras, periodos y clases de sesiones, residencia de las Cámaras, regulación del informe presidencial y resoluciones que puede tomar el Congreso. Haremos un breve análisis de cada uno de estos aspectos.

Para comprender el quórum de las Cámaras, los autores Carpizo y Madrazo, señalan que se debe distinguir entre el “quórum de asistencia” y el “quórum de votación”.

Se entiende por “quórum de asistencia” el número indispensable de legisladores para que puedan sesionar validamente las cámaras que integran el Poder Legislativo.

Las propias asambleas, como sucede en nuestro país donde la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Congreso General establecen los principales órganos internos de las cámaras así como, sus atribuciones, las comisiones parlamentarias, la regulación de los grupos parlamentarios y distintas reglas que concierne al proceso legislativo.

Obedece tal situación a que la estructura del legislativo descansa en el principio de la organización de los parlamentos, que se origina en la independencia histórica y funcional que obtuvieron frente al monarca y que se fue fortaleciendo con el paso de los siglos. La autoorganización parlamentaria se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía reglamentaria, que consiste en la capacidad que se ha otorgado a los parlamentos para establecer normas en las que se regulan su estructura y organización internas, como son los reglamentos parlamentarios que las Cámaras adoptan sin intervención del gobierno; b) autonomía financiera y administrativa, implica que las Cámaras fijen su presupuesto y controlen su gestión mediante órganos propios, para asegurar la más amplia dependencia respecto a las intervenciones gubernamentales; c) autojurisdicción, en cuanto a las cuestiones que atañen al personal de las asambleas legislativas y los recursos contra las decisiones internas de los organismo directivos de éstas, cuando perjudican intereses individuales, se sustraen a

¹¹² Fix-Zamudio, Héctor. Op. cit., pp. 680-683.

los jueces ordinarios y administrativos quedando reservadas a la jurisdicción de la asamblea.¹¹³

3.6.2 La Comisión Permanente

El artículo 78 constitucional determina: Durante el receso del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta por 37 miembros, de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a la Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara de sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto de la sesión extraordinaria;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de sus ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.¹¹⁴

La existencia de la comisión permanente como órgano del Congreso de la Unión, se explica en función del hecho de que éste, no sesiona ininterrumpidamente todos los días del año; de que, por razones de índole política, se ha considerado necesario que entre en receso.

¹¹³ Fix-Zamudio, Héctor. *Ibidem*, pp 661-664.

¹¹⁴ *Constitución Política Federal*. Op cit , pp 63-64.

El artículo 107 de la *ley orgánica del congreso* dispone que la comisión permanente es un órgano del Congreso de la Unión; la constitución se limita a ubicarla dentro del aparato normativo de ese poder, a determinar el número de sus miembros y precisar sus atribuciones.

Considerando el imperativo inherente a la naturaleza de todo cuerpo legislativo, sea parlamento o congreso de que no debe, ni puede estar reunido todos los días del año, y ante el hecho, teórico y real, de que la autoridad ejecutiva mexicana, tiende a exceder el campo de acción que legalmente le corresponde, como un instrumento de control y vigilancia, se previó como solución la existencia de un apéndice que actuara en los recesos, anteriormente prolongados, del órgano legislativo.

Legalmente, la Comisión Permanente es parte del Poder Legislativo; un análisis detallado de sus facultades lleva a la conclusión de que suple al propio congreso o al senado; pero no sustituye a la Cámara de diputados.

Por disposición de la carta magna las atribuciones de la comisión permanente han sido rigurosamente determinadas por ella; no son susceptibles de ser aumentadas mediante actos del Congreso de la Unión, ni por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias; mucho menos lo puede hacer ella misma. Ése es el principio general que se desprende del primer párrafo del artículo 79: "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes..." La *ratio legis* del precepto es evidente: impedir que un reducido número de legisladores asuma, temporal o definitivamente, en términos particulares o generales, las funciones que por mandato constitucional sólo deben corresponder al órgano legislativo que, con el fin de evitar precipitaciones, se ha dividido en dos cámaras, de composición diferente y regulados en forma detallada su organización y funcionamiento.

La actuación de la Comisión Permanente ha sido limitada doblemente: en el tiempo, por cuanto que únicamente actúa en los recesos del congreso; y por materia, por cuanto que, como se ha dicho, sólo tiene competencia en lo que hace a los conceptos expresamente determinados por la constitución. No puede ir más allá.

Es un órgano de composición irregular, a decir de Tena Ramírez: "La falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Permanente, en relación con el número de cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso ni a los Estados, pero sobre todo, la Permanente no responde sino al sentir de la mayoría que predominaba en cada Cámara en el momento de designar a los miembros de la Comisión.

A los miembros de la comisión permanente los nombran sus respectivas cámaras en la última sesión ordinaria de cada una de ellas (art. 78); la propuesta debe provenir de la gran comisión (art. 105, frac. I de la *ley orgánica*). No hay impedimento legal para que sean reelectos.¹¹⁵

Bien, el fundamento jurídico específico de la Comisión Permanente lo encontramos en la legislación siguiente: dentro de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos siguientes:

Artículo 116.

1. La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁵ Cárdenas Gracia, Jaime Op. cit , pp 65-69.

Artículo 117.

1. La Comisión Permanente se compone de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas cámaras, durante la última sesión de cada período ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

Artículo 118.

1. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos secretarios de su elección, a fin de integrar la mesa directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un presidente, vicepresidente y cuatro secretarios; de éstos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

Artículo 120.

1. Llevada a cabo la elección de la mesa directiva, los electos tomarán desde luego posesión de sus cargos y el presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

Artículo 121.

1. Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda.

2. Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso y se turnarán a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.

Artículo 123.

1. La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.¹¹⁶

A su vez el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece el sustento jurídico de la Comisión Permanente en los términos siguientes:

Artículo 171. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que, con el arreglo al artículo 78 de la Constitución, hubieren sido elegidos en sus respectivas Cámaras para formar la Comisión Permanente, se reunirán en el

¹¹⁶ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* Editorial Porrúa, Distrito Federal México, pp. B101-B102.

salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos y de nombres, si hubiere dos o más apellidos iguales, ayudado por dos secretarios de su elección procederá a nombrar por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. De estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

Artículo 172. La Mesa de la Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso de las Cámaras para el cual fue elegida.

En un período de receso, el presidente y el vicepresidente serán elegidos entre los diputados, y en el período siguiente, entre los senadores.

Artículo 173. Verificada la elección de la Mesa, los elegidos tomarán desde luego posesión de sus puestos, y el presidente declarará instalada la Comisión Permanente, comunicándolo así a quienes corresponda.

Artículo 174. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana, en los días y a las horas que el presidente de la misma designe. Si fuera de los días señalados, hubiere necesidad.

Artículo 179. Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las Comisiones relativas de la Cámara que corresponda.¹¹⁷

3.6.3 Gran Comisión del Senado.

Conviene expresar, en primer lugar, que en cualquier Poder Legislativo del mundo, sea unicameral o bicameral, existe siempre un órgano encargado de gobernarlo, mismo que planea, coordina las actividades y se esfuerza para que los trabajos parlamentarios lleguen a feliz término. En México, durante muchos años estos importantes cometidos han sido desempeñados en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados por un órgano denominado "Gran Comisión", si bien en el caso de esta última ha sido desplazada ahora por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

En el Senado se le denomina Gran Comisión, la cual sigue siendo el órgano rector, previsto en los artículos 91 a 93 de la Ley Orgánica y 74 a 77 del Reglamento Interior. Se integra este órgano por un senador de cada Estado de la República y el Distrito Federal, más los coordinadores de los grupos parlamentarios que hallan accedido a la representación. Corresponde a la Gran Comisión: presentar a la Cámara el programa legislativo; proponer el personal de las comisiones, el nombramiento del oficial mayor y del tesorero, nombramientos y remociones del personal de la Cámara y comisionados ante el Consejo General del IFE; prestar cooperación a la Mesa Directiva en la conducción de los asuntos y en general, dirigir y vigilar los servicios internos para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara. Se integra la directiva de la Gran Comisión por un presidente, un secretario y dos vicepresidentes.

¹¹⁷ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2001, pp. C53-C54

3.6.4 Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política de la Cámara de Diputados.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, por su parte, constituye el eje sobre el que giran los trabajos parlamentarios en la Cámara de Diputados, se encuentra previstas en los artículos 43 al 45 de la Ley Orgánica. Esta situación parlamentaria es muy significativa, tanto porque el nuevo órgano desplazó a la Gran Comisión que tradicionalmente desempeñaba dicho papel, porque revela el pluralismo político existente hoy en día en la cámara baja.

Efectivamente, a resultas de la reforma política, el sistema de partido hegemónico que había caracterizado a nuestro país se está convirtiendo en un sistema de partidos cada vez más vigoroso, de tal modo que en la pasada LV legislatura, cuyas actividades empezaron el 1 de noviembre de 1992, los partidos acordaron en el pleno que las principales facultades que tenía la Gran Comisión serían ejercidas por una comisión de nueva creación, que se denominó precisamente de Régimen Interno y de Concertación Política, cuyo desempeño fue bastante aceptable, recogiendo tal experiencia legislativa por reforma a la Ley Orgánica del 20 de julio de 1994, en su artículo 45 que textualmente señaló que dicha comisión “fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara”. Consecuentemente, el nuevo órgano de gobierno se encarga ahora de: proponer a los integrantes de las comisiones y comités, al oficial mayor, al tesorero, a los consejeros titulares y suplentes que formarán parte del Consejo General del IFE; presentar el presupuesto general anual; suscribir acuerdos respecto de asuntos que se desahogarán en el pleno; contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos camerales. Se integra esta Comisión por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario de la Cámara.¹¹⁸

Esta Comisión abunda sobre el proceder de los acuerdos a través de la historia nacional, y concluye con fundamento en el artículo 50, fracciones II y III de la Ley en cuestión, con tres premisas: 1) Ha sido práctica reiterada en las diversas legislaturas, el aprobar cada Cámara por separado, acuerdos encaminados a proveer al correcto desarrollo de los trabajos camerales, con el propósito de suplir la insuficiencia de la normatividad interna vigente. Tal ha sido el caso de los acuerdos relativos a las comparecencias de funcionarios públicos, a la integración de comisiones y a la discusión en el pleno de dictámenes de reformas constitucionales o legales de importancia; 2) Los acuerdos parlamentarios tienen como finalidad suplir lagunas, esto es, complementar la normatividad interna de la Cámara, cuando así se requiere, para actividades, trabajos o acciones específicas y, por lo tanto, desde este punto de vista, los acuerdos guardan una posición similar en cuanto a su obligatoriedad con el resto de las normas y 3) Para la validez de los acuerdos complementarios y, por tanto, para que éstos obliguen a todos los diputados, incluidos los ausentes y disidentes, deberán incluirse en el orden del día, discutirse y aprobarse por mayoría.¹¹⁹

Asimismo, existe el acuerdo relativo a las sesiones, que en la LVII legislatura se dio de la manera siguiente:

Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, considerando:

¹¹⁸ Fix-Zamudio, Héctor Op. cit., pp 657-659

¹¹⁹ Estevanez Nicolas, *Del espíritu de las leyes*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1971, pp. 55-58.

- I. Que la Cámara de Diputados cuenta con un reglamento interno que corresponde por igual a las dos Cámaras del Congreso, no obstante las diferencias de composición entre ambas, y que dicho reglamento data, en sus partes relevantes, del Siglo XIX;
- II. Que el derecho parlamentario es una parte del orden jurídico que se caracteriza por su dinamismo y flexibilidad, así como por el uso de costumbres y prácticas que permiten al órgano legislativo preservar sus facultades y funciones y otorgar seguridad jurídica a los sujetos considerados en los supuestos de competencia del mismo;
- III. Que en el marco de la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior, la Cámara de Diputados ha adoptado la práctica de suscribir y aprobar acuerdos parlamentarios que interpreten, integren y complementen la vigente normatividad interna del Congreso General, con el propósito de proveer al mejor desarrollo de los trabajos legislativos;
- IV. Que la conformación de la Cámara de Diputados en la actual LVII Legislatura ha precisado de acuerdos para integrar su órgano de gobierno, comisiones y comités, como en el caso de los aprobados respectivamente el 4 de septiembre y el 30 del mismo mes, para la integración, primero, de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y, segundo, de las comisiones ordinarias, especiales y comités;
- V. Que en razón de los acuerdos a que se hace referencia en el considerando anterior y restando mes y medio para finalizar el Primer Período de Sesiones Ordinarias, del Primer Año de Ejercicio de la LVII Legislatura, es preciso adoptar lineamientos para dinamizar la actividad legislativa; y
- VI. Que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno, como es el caso de los sesiones, debates y votaciones a que hace referencia el artículo 58 de la propia Ley.

De manera específica el sustento jurídico de esta comisión, se encuentra en los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40. La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con 20 miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los grupos parlamentarios estarán representados por la misma. Se encargará de:

- a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camerales;
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento e

- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.¹²⁰

3.6.5 Mesas directivas

Las mesas directivas son órganos colegiados que se encargan de dirigir los debates en el Senado y en la Cámara de Diputados, aunque su función es la misma hay ciertas diferencias en ambas Cámaras respecto de su integración. En la Cámara de Diputados, los artículos 21 a 30 de la Ley Orgánica, establecen que la mesa directiva se integra con un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la Cámara, cuatro prosecretarios, mismos que también se seleccionan de manera plural. La mesa directiva dura en su encargo un mes durante las sesiones ordinarias y en las extraordinarias el tiempo que se extiendan éstas, de ahí que se haya estimado que un término tan fugaz requiere ser extendido; la conducción de las sesiones es rotativa entre el presidente y los vicepresidentes. Por su parte, en el Senado, artículos 65 a 73 de la Ley Orgánica, establecen que la mesa directiva se integra por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, todos electos por mayoría de votos, con la diferencia de que sólo cambian cada mes el presidente y los vicepresidentes, mientras que los restantes cargos duran un año en su ejercicio.¹²¹

Dentro del Congreso de la Unión, el fundamento jurídico de la mesa directiva lo encontramos para la Cámara de Diputados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a través de los artículos siguientes:

Artículo 17.

1. La mesa directiva de la Cámara de Diputados será electa por el pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.
2. La Cámara elegirá a la mesa directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.
3. La elección de los integrantes de la mesa directiva se hará por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica.
4. Para la elección de la mesa directiva, los grupos parlamentarios postularán a quienes deban integrarla.
5. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la mesa directiva.

Artículo 18.

1. En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la mesa directiva los grupos parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una

¹²⁰ Ley Orgánica del Congreso General. Op. cit., pp. D5-D6.

¹²¹ Fix-Zamudio, Héctor. Op. cit., pp 659-661.

trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.

Artículo 19.

1. En las ausencias temporales del Presidente de la mesa directiva, los vicepresidentes los sustituirían de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de la directiva.

4. Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara, por las siguientes causas:

- a) Transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta ley;
- b) Incumplir los acuerdos del pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara y
- c) Dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la mesa directiva.

Artículo 20.

1. La mesa directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley

2. La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del pleno de la Cámara.
- b) Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;
- c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- d) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.
- e) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;
- f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
- g) Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;
- h) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos efectúe los nombramientos correspondientes

Artículo 21.

1. La mesa directiva es dirigida y coordinada por el presidente; se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.

2. Como órgano colegiado, la mesa directiva adoptará sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el Presidente de la mesa tendrá voto de calidad.¹²²

3.6.6 Comisiones legislativas

Las comisiones son grupos de trabajo en los cuales se distribuye a los diputados y senadores para desempeñar sus actividades parlamentarias; en principio, existe la costumbre de solicitar a cada legislador que exprese en cuáles comisiones desea participar, aunque son los órganos de gobierno de las Cámaras los encargados de presentar las proposiciones generales de la integración de las comisiones a la consideración del pleno. Conceden los ordenamientos legislativos bastante atención a las comisiones, la Ley Orgánica dedica los artículos 42 a 58 a las comisiones y los comités de los diputados y 74 a 93 para las de los senadores, por su parte, el Reglamento Interior consagra los artículos 65 a 94 a dichos organismos. La Constitución, por su parte, se refiere a las comisiones de manera breve en algunos de sus artículos: 74, fracción II, Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor; 77, fracción II, que plantea la posibilidad de que las comisiones se comuniquen con la cámara colegisladora o con el Ejecutivo de la Unión; 78, sobre la Comisión Permanente; y 79, fracción III, respecto de las iniciativas de ley que en receso se reciban para las comisiones.

Existen diferentes clases de comisiones, pero se dividen esencialmente en ordinarias y de carácter transitorio, aquellas tienen un carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura, mientras que éstas se crean para propósitos específicos, como lo son las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales. Descansa el peso del trabajo parlamentario en las comisiones extraordinarias, que son poco más de 40 en la Cámara de Diputados y 26 en el Senado (aunque éstas se han fragmentado en varias); estas comisiones responden a las áreas de la administración pública federal o a ciertos requerimientos funcionales de las Cámaras. En la práctica, en algunas de estas comisiones recae un trabajo legislativo más intenso y mayor importancia política que en otras.

Cabe añadir que en la Cámara de Diputados, por su magnitud, las comisiones no pueden tener más de 30 miembros y un legislador tampoco puede participar en más de 3; para su funcionamiento administrativo, esta cámara ha establecido los siguientes Comités: administración, biblioteca e informática, asuntos editoriales e Instituto de Investigaciones Legislativas.

Han venido realizando las comisiones un trabajo cada vez más eficaz en el parlamento mexicano, de ahí que hayan atraído el interés de los estudiosos y aún de la propia opinión pública. No era así hasta hace algún tiempo, ahora las comisiones han ganado una importancia práctica, ya que cada vez con mayor frecuencia se realiza en ellas un buen trabajo de técnica legislativa, en su seno se presentan las iniciativas, se debaten a profundidad, se les hacen observaciones y se emite el correspondiente

¹²² Ley Orgánica del Congreso General. Op. cit., pp. B54-B59.

dictamen; en muchas ocasiones, las negociaciones de los partidos políticos se celebran en torno a las referidas comisiones, y el debate del pleno resulta meramente formal. Con cuanta razón ha dicho André Chardenagor: "No se puede entender el funcionamiento de una institución si no es desde su interior mismo, y el parlamento es un universo cerrado". Ciertamente es que las manifestaciones exteriores de su actividad, y sobre todo las sesiones plenarias de las asambleas están bajo la mirada pública. Pero no constituyen más que la fase última de un conjunto de procedimientos que se desarrollan en privado; no son más que el coronamiento de diversas actividades que únicamente los iniciados, parlamentarios y funcionarios de las asambleas podrían describir; los primeros realmente no tienen tiempo aunque les gustaría; los segundos se rehúsan por el temor de infringir, aún en lo más mínimo la regla de la neutralidad y de discreción.¹²³

El sustento normativo de las comisiones lo encontramos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos siguientes:

1 A) Cámara de Diputados

Artículo 39.

1. Las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantiene de legislatura a legislatura y son las siguientes:

- I. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;
- IV. Comercio y Fomento Industrial;
- V. Comunicaciones y Transportes;
- VI. Defensa Nacional;
- VII. Desarrollo Social y Vivienda;
- VIII. Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología;
- IX. Energía;
- X. Equidad y Género;
- XI. Fomento Cooperativo y Economía Social;
- XII. Gobernación, Población y Seguridad Pública;

¹²³ Ver Fix-Zamudio, Héctor en *Derecho constitucional...* pp. 661-664.

- XIII. Hacienda y Crédito Público;
- XIV. Justicia y Derechos Humanos;
- XV. Marina;
- XVI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- XVII. Presupuesto y Cuenta Pública;
- XVIII. Puntos Constitucionales y Sistema Federal;
- XIX. Reforma Agraria;
- XX. Relaciones Exteriores;
- XXI. Salud y Seguridad Social;
- XXII. Trabajo y Previsión Social y
- XXIII. Turismo.

Artículo 42.

1. El pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Artículo 43.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta 30 miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún diputado pertenecerá a más de dos de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y a las de investigación.

2. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones.

3. Al proponer la integración de las comisiones, la junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

Artículo 44.

1. Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

3. Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias.

4. Las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la Constitución de las subcomisiones se buscará reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios representados en la comisión.

Artículo 45.

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender, de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República.¹²⁴

B) Cámara de Senadores.

Dentro del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el tema de las comisiones se prevee en los términos siguientes:

Artículo 65. Para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y Especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. Las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio.

Artículo 66. Las Comisiones Permanentes serán: Agricultura y Fomento; Asistencia Pública, Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas, Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo y Vías Generales de Comunicación.

¹²⁴ *Ley Orgánica del Congreso General*. Op. cit., pp. B58

Artículo 70. Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas Comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Artículo 71. Asimismo, cada una de las Cámaras nombrará las Comisiones Especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios.

Artículo 78. Serán Comisiones Especiales las que acuerde cada Cámara para el mejor despacho de los negocios.

Artículo 79. Las comisiones no reglamentadas especialmente, se compondrán en lo general de tres individuos propietarios y un suplente, y sólo podrá aumentarse su personal por acuerdo expreso de la Cámara. Los suplentes cubrirán las faltas temporales de los propietarios y en caso de falta absoluta de éstos, quedarán como propietarios, nombrándose nuevos suplentes. Será presidente de cada comisión el primer nombrado, y en su falta, el que le siga en el orden del nombramiento.

Artículo 87. Toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Artículo 88. Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

Artículo 89. Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, toda la información y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Artículo 90. Pueden también las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de la Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias para cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieran alguna dificultad y obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. La Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.¹²⁵

¹²⁵ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Op cit , pp. C29-C32*

3.6.7 Grupos Parlamentarios.

Cada cámara, por último, tiene distintos grupos parlamentarios, que representan al conjunto de diputados o de senadores afiliados a un determinado partido político. En nuestro país, en el párrafo tercero del artículo 70, de la ley fundamental, se hace referencia a dichos grupos respecto de la Cámara de Diputados, aunque también el Senado, autoriza el artículo 95 de la Ley Orgánica, puede formarse libremente. A través de los grupos parlamentarios se establece, entre otros aspectos, el orden del día, la manera en que se realizarán las intervenciones en los debates, el horario de las actividades parlamentarias y la designación de los miembros de las comisiones.

Se ha recogido en la Ley Orgánica algunas reglas mínimas para los grupos parlamentarios, artículos 31 a 37 para los diputados, y se requiere cinco miembros en la cámara alta y tres en la cámara baja, se debe presentar la documentación en que conste la decisión de los miembros de constituirse en grupo, para que una vez hecha la declaratoria correspondiente a la sesión ordinaria puedan disponer dichos grupos de locales adecuados en las instalaciones de la Cámara, así como de los asesores, personal y elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Así el ordenamiento jurídico del Congreso de la Unión, en referencia a los Grupos Parlamentarios, establece lo siguiente:

A) Cámara de Diputados.

Artículo 26.

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

2. El grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

3. En la primera sesión ordinaria de la legislatura, cada grupo parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;

b) Las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen y

c) Nombre del diputado que haya sido designado como coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

Artículo 27.

1. El coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

2. Durante el ejercicio de la legislatura, el coordinador del grupo parlamentario comunicará a la mesa directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores de los grupos

parlamentarios, el Presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones. Dicho número será actualizado en forma permanente y servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado.

Artículo 28.

1. Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquellos.

Artículo 29.

1. De conformidad con la representación de cada grupo parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación dispondrá una subvención mensual para cada grupo parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen.

Artículo 30.

1. Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

B) Cámara de Senadores.

Artículo 71

1. Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación del partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de proyectos comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Artículo 72.

1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo por cada partido representado en la cámara.

2. Los grupos se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de servicios parlamentarios de los siguientes documentos;

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes;

b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas y

c) Un ejemplar de los estatutos o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Artículo 74.

1. El coordinador de grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

Artículo 77

1. La mesa directiva de la cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la cámara.¹²⁶

3.7 Relación actual entre el poder legislativo y la cultura física.

3.7.1 Introducción

Con el propósito de lograr una congruencia metodológica, aplicada al campo de la realidad jurídica en el presente inciso abordaremos la relación que existe entre el Poder Legislativo Federal y la Cultura Física, así tenemos:

Que el Congreso de la Unión en su carácter de órgano colegiado de deliberación ha realizado el estudio y análisis de la Cultura Física por medio de uno de sus elementos constitutivos que lo es el Deporte.

Así mismo, dentro de la conformación dogmática del Congreso de la Unión como un sistema bicameral, se han dado acciones legislativas de diversa índole como lo es: foros de discusión, configuración de órganos legislativos especializados e iniciativas de leyes.

Ahora bien desde la perspectiva de las funciones esenciales que desempeña el Congreso de la Unión, denominadas de legislación, control y jurisdicción es posible afirmar que la Cultura Física ha motivado cuando menos la función legislativa al promulgarse una ley que regula uno de sus elementos constitutivos y la función de control en relación a la comparecencia de funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, a través de la Comisión Nacional del Deporte, para rendir informes acerca del estado que guarda la actividad deportiva y la educación física en nuestro país.

También podemos afirmar que en referencia a la Organización Administrativa del Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, ha sido necesaria la participación de los grupos parlamentarios para proponer a las mesas directivas correspondientes la integración de un Comisión Especial llamada Comisión del Deporte, que se encargue de efectuar el estudio y análisis de la Cultura Física por medio de la actividad deportiva de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior pasemos ahora al desarrollo pleno de la relación existente entre el Poder Legislativo Federal y la Cultura Física.

3.7.2 Acciones legislativas del Congreso de la Unión en materia de Cultura Física.

¹²⁶ Ley Orgánica del Congreso General. Op. cit., pp. B83-B84.

En este apartado observaremos como el Congreso de la Unión, a través de sus funciones legislativas y de control se vincula con la Cultura Física por medio de la actividad deportiva.

Pero también tendremos la oportunidad de explorar la estructura orgánica del propio Congreso para descubrir que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores existe hoy, quehacer legislativo en materia de la Cultura Física en términos de: propuestas, análisis, foros de discusión, iniciativas de ley y hasta de reforma constitucional.

Por ello, la acción legislativa del Congreso de la Unión en materia de Cultura Física aunque limitada esta a un enfoque unidimensional de deporte, ha permitido en nuestro país cobrar impulso, interés e importancia para los órganos legislativos integrantes del Poder Legislativo Federal.

3.7.2.1. Ley de Estímulo y Fomento del Deporte del 22 de diciembre de 1990.

El deporte pertenece por sus orígenes al pasado por su práctica cotidiana, al presente; y por necesidades de las nuevas generaciones al futuro no obstante tan larga historia y tan obligado presente, el deporte en nuestro país no dispone de un ordenamiento jurídico sistemático, para regular las diversas actividades deportivas que se producen en la sociedad.

En la práctica del deporte están presentes varios elementos jurídicos que permiten la conceptualización de esta actividad. Como fundamentos de todo el esfuerzo intelectual y físico que pone en movimiento el deportista, al relacionarse con otro deportista, dentro de un juego cuyas reglas estructuran la participación ordenada, se encuentran por un lado, las libertades esenciales del hombre: la libertad de elección, de movimiento, de asociación y de conciencia; por otro lado, la voluntad individual o colectiva de contenido competencial y finalista.

El deporte en la sociedad actual, se comporta como un fenómeno de masas, cuyo crecimiento explosivo y especialización técnica, hoy rebasan las previsiones del derecho privado y del derecho laboral, para ubicarlo como un nuevo y complejo aspecto social, que requiere una particular conceptualización en el campo jurídico.

Por otro lado, y en paralelo, cobra importancia el deporte profesional como espectáculo, cuya explotación genera dos tipos de organización:

- a) La empresa que explota el deporte como mercancía y que vende espectáculos de toros, box, lucha, tenis, béisbol, fútbol, básquetbol, automovilismo, etc.
- b) La segunda creando empresas no lucrativas, bajo el concepto de recreación.

Todo ello, sin contar con una creciente actividad de órganos de la administración pública, empresas descentralizadas, partidos políticos, organizaciones sindicales de trabajadores, campesinos o patronos, estudiantes de diversos niveles de educación, cooperativas de diverso tipo, instituciones de enseñanza pública y privada en todos los estados del país, las empresas industriales y comerciales, y hasta los vecinos de colonias, pueblos, barrios y manzanas.

Este es un extraordinario universo, en el cual concluye una enorme actividad deportiva de todo orden, de todas clases; de todos tipos y, cuya complejidad de intereses personales privados y sociales, provoca por un lado, una efervescencia

deportiva positiva y, por otro, una falta de autoridades y de leyes que regulen adecuadamente su fomento y promoción en beneficio de los deportistas.

En este orden de ideas, es conveniente señalar aquí que respecto del estado, el artículo tercero de la Constitución aunque no contiene expresamente la mención del deporte, lo manifiesta cuando define el tipo de educación que se implanta, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

Luego, como ésta es una actividad que desarrolla el poder ejecutivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a la Secretaría de Educación Pública, el cumplimiento de los objetivos de la educación que imparte la Federación, por lo que tiene aplicación la Ley General de Educación así como el Reglamento Interior de la propia Secretaría y las disposiciones que contiene el decreto de creación de la Comisión Nacional del Deporte.

Estos ordenamientos tienen como propósito, regular la actividad deportiva en el servicio público a cargo del Estado; como una obligación gubernamental de fomentar, promover, organizar y conducir la política nacional en materia deportiva; así como de gestión pública para que la sociedad canalice esta práctica de libertad y recreación.

Sobre este concepto de que el Estado tiene la obligación de promover, organizar y desarrollar el deporte, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que rigen las acciones del Gobierno Federal, considera al deporte como una práctica que constituye el elemento fundamental para alcanzar una vida plena, a través de la formación de aptitudes, capacidades, hábitos y destrezas que permiten el desarrollo armónico e integral de los individuos; liga al deporte y la recreación física, para que los niños y los jóvenes los practiquen como un componente básico de su integración social, ya que se alienta el espíritu de cooperación y de solidaridad, se estimula el deseo de éxito en el marco de la sana competencia, coadyuvando al bienestar físico, psicológico y moral de los jóvenes, al fomentarles el afán de logro y superación personales, abriendo perspectivas de desarrollo vocacional y estilos de vida sana.

También instituye que en la promoción del deporte, se buscará el apoyo comprometido de los sectores social y privado para procurar elevar la calidad y la excelencia de su práctica y resultado.

En la perspectiva actual, conviene redefinir a cual sector corresponde la responsabilidad de regir la múltiple y problemática actividad deportiva. La respuesta plantea un claro parteaguas: Por un lado, el fomento, enseñanza y organización de juegos y competencias, así como la construcción y mantenimiento de la infraestructura e instalaciones deportivas; además de la preparación de maestros y técnicos especializados, indudablemente que corresponde al Estado, como función pública, como responsabilidad de gestión y atención a las necesidades y expresiones de la comunidad nacional.

Por estas razones, la iniciativa que hoy se presenta, de Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, pone énfasis en la actividad que debe poner en práctica el Estado, para coordinar la voluntad política y la decisión económica del Gobierno de la República, los estados y municipios a fin de establecer un Sistema Nacional del Deporte, así como inducir y concertar la participación de los sectores privado y social, de tal forma que se garantice la permanencia, consistencia y eficiencia del sistema y, por ende, de los programas nacionales que dentro del mismo se formulen.

Como se puede apreciar, el tema de la regulación jurídica del deporte, es muy amplio y complicado, por esta razón, al constituirse en 1988 la Comisión del Deporte de la Cámara de Diputados, los legisladores federales que la integran, se dieron a la tarea de recoger toda la información jurídica de que se dispone en el país, así como de

conocer las diferentes leyes que en otros países del mundo se han dictado en materia deportiva. Además, se realizaron en diversos puntos del país 8 foros nacionales, y se recogieron opiniones, comentarios y sugerencias de diversos grupos organizados y personas especializadas en cuestiones deportivas, con el propósito de integrar la información básica que hoy funda esta iniciativa de Ley de Estímulo y Fomento del Deporte.

Su objeto es la búsqueda de un ordenamiento regulador del deporte no profesional, que sirva como instrumento para promover y organizar, con criterio de seguridad y certeza la participación del Estado las actividades deportivas que realizan los particulares, como amateurs y en forma privada.

Desde este punto de vista, esta Comisión ha considerado la obligación a cargo del Ejecutivo Federal, de realizar la gestión social para conseguir la promoción y estímulo de todas las disciplinas y actividades que hoy se califican como deportivas, ya que le corresponde, en el ámbito de la educación pública y por conducto del organismo administrativamente competente, coordinar y concertar las acciones públicas privadas, dentro del marco legal del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el establecimiento del Sistema Nacional del Deporte.

Dentro de este sistema, se propicia la concurrencia de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Se apunta el procedimiento de la coordinación de competencias y voluntades políticas, para la organización de recursos que soporte el cumplimiento de los objetivos de los Programas Deportivos Nacionales que demande la población, o los requerimientos de participación internacional.

Se introducen cuatro importantes rubros para el ejercicio y prácticas deportivas:

- a) El Deporte Popular que se considera como el conjunto de actividades físicas que practican los grandes núcleos de la población, según la capacidad e interés de los individuos, normada convencionalmente y sin que se requiera para su práctica equipos o instalaciones especializados, y su finalidad es el empleo creativo del tiempo libre, el mantenimiento de la salud y el fomento al hábito cotidiano de la actividad física que contribuya a elevar el nivel y calidad de vida;
- b) El Deporte Estudiantil que es la actividad física que se realiza en los distintos grados y niveles del Sistema Educativo Nacional, con el propósito de contribuir a la formación y desarrollo integral del estudiante;
- c) El Deporte Federado que se practica con propósito de clasificación, de calidad, dentro de los organismos deportivos de la federación de cada deporte, conforme a sus estatutos y reglamentos; y
- d) El Deporte de Alto Rendimiento que constituye la actividad de excelencia del deporte federado, y que se lleva a cabo en competencias de alto nivel, o campeonatos nacionales e internacionales.

Y como instrumento rector de la actividad deportiva en el marco del sistema estatal del deporte, se prevee la formulación del Programa Nacional del Deporte a cargo del Ejecutivo Federal, en el cual se determinarán los objetivos y lineamientos, así como la participación de los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado.¹²⁷

¹²⁷ *Ley de Estímulo y Fomento del Deporte*. Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1988, pp 4-12

3.7.2.2 Reglamento de la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte del 13 de enero de 1992.

En su momento el presente conjunto normativo, cumplió las expectativas y necesidades que la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte dejó vacías.

Así a lo largo de la historia legislativa, este reglamento ha subsistido en forma legislativa a la Ley del año de 1994 y a la promulgación de la Ley General del Deporte del año 2000, continuando vigente a pesar de ser hoy una forma jurídica totalmente nueva la que regula la actividad deportiva en nuestro país.

Otro aspecto relevante lo es, el hecho de que el Poder Legislativo Federal se interese en perfeccionar las normas jurídicas en materia de Cultura Física.

De este modo en la exposición de motivos y de los considerados, vale la pena destacar lo siguiente:

Que los deportes son formativos para el perfeccionamiento de los individuos y que el desarrollo del deporte es útil ejemplo para alcanzar modelos operativos de eficacia, y productividad congruentes con la modernización que el país reclama.

Que se requiere regular las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cuanto se refiere al fomento, equidad en el desarrollo del deporte, y otorgue bienestar y certidumbre a quienes acuden ante el Estado para demandar atención a sus necesidades de carácter público relacionadas con las actividades deportivas.

Que la promulgación de la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte, ha concretado una etapa de trabajos coordinados para reordenar, racionalizar y avanzar hacia la consolidación de la importante función que al deporte se le confiere en el ámbito de la Administración Pública Federal y,

Que tal esfuerzo habrá de perfeccionarse, ampliarse y continuar diversificándose por medio de disposiciones que, con carácter reglamentario, se orienten a la correcta aplicación de los preceptos generales contenidos en la Ley y con ello asegurará su justo ejercicio para bien del deporte nacional y de los deportistas de México.¹²⁸

3.7.2.3 Reformas a la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte del 28 de julio de 1994

A la Comisión del Deporte fue turnada para su estudio y dictamen dos iniciativas con proyecto de decreto que forman y adicionan a diversas disposiciones de la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte, presentadas una por el Diputado Felipe Muñoz Kapamas y una segunda por los Diputados Mauricio Clarck y Ovadía, Francisco Arroyo Vieyra, Rafael Sánchez Leyva y Víctor Díaz Palacios.

Esta Comisión, con las facultades que le otorgan los artículos 56 y 54 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87, 88, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se abocó al análisis de las mismas, bajo los siguientes antecedentes:

La presidencia de la mesa directiva, conforme a reglamento ordenó el siguiente trámite: "túrnese a la Comisión del Deporte para su estudio y dictamen". Aunado a las dos iniciativas antes mencionadas y atendiendo a los planteamientos citado y

¹²⁸ Reglamento de la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1988, pp. 4-5.

observando la dinámica siempre cambiante del deporte, los seis grupos parlamentarios de la LV Legislatura presentaron ante el pleno de la Cámara el 2 de julio de 1992, un punto de acuerdo, firmado por los diputados. Analizaran la normatividad que rige al deporte, con el fin de presentar una propuesta formal y concreta, acorde a los tiempos y tendencias actuales.

Para cumplir con este propósito y como parte de los trabajos de las comisiones antes citadas, pensamos en la estrategia de tener un acercamiento estrecho a través de una serie de reuniones con directivos del deporte nacional, deportistas, empresarios, promotores, entre otros, en fin con todo un conjunto de recursos humanos e institucionales, de los cuales necesitábamos conocer sus importantes puntos de vista. Este intercambio culminó con la realización del Foro Nacional de Análisis sobre Normatividad del Deporte, con el objeto de profundizar en la perspectiva del deporte como actividad laboral.

Realizándose para ello: 5 audiencias públicas regionales, así como 97 reuniones diversas y 9 foros estatales sobre la normatividad del deporte, buscando así, brindar un foro en el que pudieran exponer sus inquietudes y propuestas un mayor número de mexicanos.

A su vez, debemos recordar que el deporte es una parte muy importante de la cultura física, porque su práctica permite consolidarla y acrecentarla, redundando en el bienestar de los individuos y comunidades, en virtud de considerar que, la responsabilidad legislativa se fundamenta en el ineludible compromiso del perfeccionamiento constante de las leyes emanadas de la sociedad, el marco jurídico del deporte no podía ser la excepción pues inexorablemente tenía que ser sometido a la prueba de praxis.

Es una realidad inobjetable que el deporte constituye uno de los rasgos característicos más notables del género humano y representa en la época actual, por sus múltiples y variadas manifestaciones, una de las actividades con mayor arraigo y convocatoria, hechos que lo distinguen y le dan su condición contemporánea por excelencia.

Con estas reformas de un alto contenido social, respuesta a la constante evolución de la sociedad, se consigue ampliar el marco jurídico que garantiza este beneficio a un mayor número de conciudadanos, incluyéndose a diversos grupos soslayados hasta hoy.

El deporte, como parte integral de la cultura general de los pueblos, nos permite acrecentar los valores, preservar nuestras tradiciones, raíz y origen de la mexicanidad, lazo de unión del pasado y el presente.

Por lo anterior, quienes suscribimos consideráramos de vital importancia tomar en cuenta la siguiente propuesta de reformas y adiciones, la cual ha contado con un apoyo unánime por parte de los grupos parlamentarios representados en esta comisión, los cuales los suscribimos en los siguientes términos.

1. Redefinir la responsabilidad que tiene el gobierno de fomentar, promover y apoyar la organización deportiva, entendiéndose que para cumplir con los objetivos nacionales de salud y educación, no se puede ser exclusivo en la creación y mantenimiento de la infraestructura, equipamiento deportivo, formación de docentes y técnicos especializados, mucho menos la organización de juegos y competencias, la sociedad civil puede y debe participar. Lo que el gobierno no puede soslayar, es su responsabilidad para que existan programas congruentes, planificados a largo plazo y con la

certeza de su continuidad, cuyos resultados, tanto en el ámbito deportivo, como en su impacto de salud sean evaluables y reales. Es por ello que se deben clarificar las normas generales para la participación oficial del país en eventos deportivos internacionales.

En suma, el gobierno debe apoyar a la sociedad civil, asesorarla, normarla, pero no debe, si verdaderamente desea la participación de esta, limitar su organización.

2. La participación de los deportistas profesionales debe ser contemplada para fines de representación nacional e internacional, de acuerdo con las disposiciones establecidas.
3. La necesidad de crear un instrumento de apoyo al deporte al especificar la forma y el conducto para que las aportaciones económicas que el sector social o privado, así como el de personas físicas, sea deducible de impuestos.
4. Otorgar una mayor autonomía a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, así como la forma de designar a sus miembros, su temporalidad, atribuciones y forma de integrar sus resoluciones.
5. Integrar y reconocer la importancia del deporte para discapacitados y senectos, así como a los deportes autóctonos y tradicionales, para incorporar de esta manera a un alto porcentaje de la población.
6. La incorporación de la Medicina Deportiva y de las Ciencias Aplicadas al Deporte, la Formación, Capacitación y Actualización de los Recursos Humanos para la Cultura Física, nos permitirán estar acordes con el progreso científico y tecnológico de la humanidad.
7. La participación requiere de la obligatoriedad de las dependencias y entidades de la administración pública federal, incluyendo al distrito federal, que pese a estar implícita su participación, actualmente no se le considera.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las facultades anteriormente mencionadas, esta comisión, somete a la alta consideración de la Honorable Cámara de Diputados el siguiente Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Estímulo y Fomento del Deporte.

Artículo único.-

Se reforman los artículos 5º, 6º, 8º, la denominación del capítulo II: 9º, 11º, 17º, fracción I, 32º, 35º, y 43º, y se adicionan los artículos 3º, 4º, fracción II y con una fracción VII; 10º, primer párrafo y fracciones I, II, III y V; 22º, 27º, con fracción una fracción XII, pasando la actual XII a ser XIII; 35º, con un segundo párrafo; 36º, con un segundo párrafo; 38º, fracción II., 44º. Y 45º, de la Ley del Estímulo y Fomento del Deporte.¹²⁹

¹²⁹ Ley de Estímulo y Fomento del Deporte. Op. cit., pp. 16-21.

3.7.2.4 Reforma Constitucional al artículo 73 Fracción XXIX del 29 de abril de 1998.

Los integrantes de la Comisión del Deporte de la LVII Legislatura en ejercicio de la facultad que se les otorga la fracción del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentaron el 2 de diciembre del año de 1997 ante el pleno de la Cámara, un Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 4º. de nuestra Carta Magna, con un párrafo antepenúltimo, donde los actuales quinto y sexto, se recorren convirtiéndose en sexto y séptimo, quedando como sigue:

Artículo 4º.

Toda persona tiene derecho a practicar el deporte para lograr su formación integral. La ley determinará la forma en que concurrirán los sectores público, social y privado para alcanzar ese objetivo.

Para su estudio y dictamen, el 12 de diciembre de 1997, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la presente iniciativa a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; concluyendo esta Comisión Dictaminadora que ante la naturaleza del planteamiento para adicionar a nuestra Constitución Política con aspectos específicamente relacionados al deporte y su práctica por parte de los habitantes del país, lo primordial de la disposición cuya adición ha sido propuesta por los C.C. Diputados de la Comisión del Deporte de la LVII Legislatura, fue considerada favorable por los miembros de la Comisión Dictaminadora. Sin embargo, en virtud de la importancia se dictaminó pertinente otorgar al aspecto de la distribución de competencia, el contenido esencial de la iniciativa considerando conveniente llevarla al artículo constitucional que define las facultades del Congreso de la Unión para legislar en las materias ahí enunciadas, es decir, el artículo 73 de la Carta Magna, a efecto de precisar que las acciones gubernamentales correspondientes a la materia de deporte constituyen una facultad concurrente de la federación, las entidades federativas y los municipios, fue modificada la disposición cuya adición se propuso por los C.C. diputados que respaldan la iniciativa sujeto a dictamen, de tal suerte que el texto normativo quedó redactado y propuesto a la consideración de la Honorable Asamblea de la siguiente forma: "El artículo 73 El Congreso tiene facultad: ...XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales para la coordinación de la facultad concurrente entre la federación, los estados, el distrito federal y los municipios; asimismo la participación de los sectores social y privado".

Como resultado de lo anterior, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sometió a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados, proponer el Decreto, que adiciona una fracción XXXIX-J al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello aconteció en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 29 de abril de 1998.

Con un enfoque estrictamente personal, deseo manifestar que dividiré mis pensamientos en tres perspectivas que me permiten exponer de forma clara, profunda y concisa la verdad de mis razonamientos, de tal suerte mi consideración final se puede desarrollar al tenor de la luz siguiente:

- a. Perspectiva de Investigación Jurídico-Social.
- b. Perspectiva de Técnica Legislativa.
- c. Perspectiva de Lógica Jurídica.

Investigación Jurídico-Social. En el curso de la ejecución y desarrollo de mi investigación, siempre manejé la concepción de “actividades físico-deportivas” con el contenido informativo siguiente:

“...las actividades físico-deportivas son perspectivas motrices que se encargan de estimular, desarrollar y conservar la salud a través de la ejercitación sistemática de las capacidades físicas, cognitivas y sociales que se sustentan en un proceso pedagógico con bases científicas y culturales, teniendo por objeto el desarrollo integral del individuo en un medio de armonía donde se conjunta la libertad, la igualdad y la fraternidad que permiten el equilibrio vital de la personalidad humana teniendo como respaldo para su realización un conjunto normativo salvaguardado por las Instituciones Sociales del Estado...”.

Ubicando al deporte como un elemento conformador de la actividad físico-deportiva parte de la Cultura Física concluyo:

1. En mi investigación hago uso del deporte como un medio de Cultura Física siendo ésta el fin ulterior y supremo de mi ejercicio académico.

2. Hablar de deporte-salud-atribución del Estado es sólo una parte del universo en que se ha transformado la cultura física a fines del siglo XX.

Debido a lo anterior me manifiesto en desacuerdo de realizar una reforma a la norma suprema fundamental para sólo anexar tácitamente un elemento de gran universo jurídico, social y cultural, como lo es la Cultura Física.

Técnica Legislativa. La iniciativa de reforma presentada por la Comisión del Deporte, ante el pleno del Congreso de la Unión fue turnada para su discusión a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en donde se hicieron evidentes una serie de errores en cuanto a la forma y al fondo de la propuesta y ello ocasionó que la Comisión Revisora decidiera transformar la iniciativa de un carácter esencialmente dogmático hacia un carácter orgánico dentro del texto constitucional, de esta manera el proceso legislativo se ha visto retrasado y solo ha cumplido con una fase que es la de su presentación-análisis-aprobación en la Cámara de origen pero le falta la discusión y aprobación de la Cámara Revisora; donde se encuentra actualmente, es decir en la Cámara de Senadores, así como la última fase, la del refrendo por parte del Ejecutivo Federal y la entrada en vigor. El proceso técnico-legislativo aunque concluido es realmente irrelevante pues la fracción 29 j del artículo 73 constitucional en nada vino a mejorar la condición social, cultural y política de la cultura física y para colmo, basta con mirar la siguiente fracción del propio artículo que sirvió de fundamento, para expedir no sólo la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte, sino también su Reglamento y sus modificaciones desde hace 10 años, cuando la Constitución Política le otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias. Realmente fue una lastima que tanto trabajo legislativo culminara en redundar lo establecido adicionando una fracción al artículo 73 constitucional que no beneficio en lo más mínimo ni a la Cultura Física ni al Deporte.

Lógica Jurídica. Desde esta perspectiva resulta incongruente que se pretenda elevar una facultad implícita a la categoría de una facultad tácita para proporcionarle validez jurídica siendo que en la doctrina general del derecho significan lo mismo, poseen la misma jerarquía y su ejecución es forzosa en uno y otro término, por esto es

que elevar el deporte a rango constitucional resulta intrascendente, no principal y realmente irrelevante pero lo más importante es que la iniciativa pretende crear una ley reglamentaria del artículo 73 fracción XXIX-J correspondiente a las atribuciones de la Federación en materia deportiva que nos coloca en presencia de una transformación plena de la lógica-jurídica en materia deportiva siendo necesario para dar cumplimiento a la reforma constitucional propuesta por al Comisión del Deporte.

1. Concluir la reforma constitucional del artículo 73.
2. Reformar la Ley del Estímulo y Fomento del Deporte en los artículos 3, 4, 6, 7, 8, 10, 22.
3. Reformar el Reglamento de la Ley del Estímulo y Fomento del Deporte en los artículos 1, 2, 6, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 18.
4. Promulgar una Ley Reglamentaria del artículo 73 fracción XXIX-J.

Como podemos observar se requiere volver a crear toda la legislación deportiva que al amparo de la fracción del propio artículo 73, ya existe, algo ilógico, producto de una acción secundaria que no reflexiona profundamente en la trascendencia de elevar una facultad implícita a facultad tácita dentro del texto constitucional, esfuerzo de lógica jurídica que hoy en el año de 2001 continua inconcluso al no ser publicado todavía el Reglamento de la Ley General del Deporte.¹³⁰

3.7.2.5 Ley General del Deporte del 8 de junio del 2000.

Es promulgada por iniciativa de la Comisión del Deporte de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, el 8 de junio del 2000, desde un enfoque eminentemente legislativo debe ser apreciada como un loable esfuerzo de los integrantes de la Comisión del Deporte quienes se dedicaron a integrarla, lucharon por sacar adelante una norma jurídica y principalmente por mostrar al Congreso de la Unión que el Deporte en sí mismo y la Cultura Física son un tema digno de la agenda legislativa nacional.

Desafortunadamente la Ley General del Deporte en una perspectiva de técnica jurídica se quedó muy corta de las expectativas y necesidades que el universo de la Educación Física, la Recreación y el Deporte requieren para un adecuado desarrollo y evolución: social, tecnológico, científico, político y pedagógico por lo que el conjunto normativo compuesto por XV Capítulos, 63 artículos y 5 transitorios realmente lejos de establecer las bases de coordinación de las facultades concurrentes entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; así como la participación de los Sectores Social y Privado en materia de deporte, simplemente se desvaneció en un laberinto normativo que no conduce a situaciones jurídicas claras, objetivas y precisas.

Pero con un criterio positivo la Ley General del Deporte, proporcionó algunos avances en esta materia, como lo son: en su artículo 19 párrafo segundo se previene que las Federaciones Deportivas Nacionales ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, con carácter de agentes colaboradores de la administración pública federal y en virtud del artículo 11 párrafo tercero se establece "...cualquier

¹³⁰ *Constitución Política Federal*, Op. cit., pp 70

organismo deportivo que reciba recursos del erario público deberá presentar informe sobre la aplicación de dichos recursos y se encontrará sujeto a auditorías financieras ejerciendo de esta forma mayor control administrativo y económico sobre las actividades del Deporte Federado y la Cultura Física...”

Otro tópico importante lo es el Capítulo XI denominado “...Del Control de sustancias prohibidas y métodos no reglamentados en el Deporte...” en donde se aborda el fenómeno del Dopaje, aspecto que no se encontraba legislado en la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte del año 1990 y que en la actualidad posee una importancia definitiva en los ámbitos del Deporte Federado, Desarrollo de Talentos Deportivos y Deporte de Alto Rendimiento.

Para culminar es importante mencionar que la ley establece en su artículo 58, que las sanciones administrativas se aplicarán de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, con lo cual la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte debe evolucionar de un simple órgano colegiado administrador de justicia hacia un TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO que procure justicia en materia de Deporte, Recreación y Poder Judicial con una jurisdicción federal.¹³¹

Así el camino legislativo de la Cultura Física dentro del Congreso de la Unión, apenas ha comenzado escasamente hace una década, requiriendo de un mayor análisis, estudio y profesionalización sobre esta materia, hacia el interior del proceso legislativo para culminar en una eficaz legislación acerca del universo conocido como: Cultura Física.

3.7.3 Comisión del Deporte en la Cámara de Diputados.

Dentro de la LVII Legislatura que en base a lo que establece la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en su Capítulo Sexto intitulado “DE LAS COMISIONES Y DE LOS COMITÉS”, Sección Primera, De las Comisiones en sus artículos correspondientes determinan lo siguiente:

Por principio de cuentas el artículo 39 en su punto 1 menciona: “...las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales...”, así la Cultura Física por medio del deporte ha requerido a la Cámara de Diputados la creación de un órgano legislativo especializado que se le denomina Comisión del Deporte.

Es importante mencionar que el artículo 42 de la propia ley previene que: “...el pleno podrá acordar la creación de Comisiones Especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico, el acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una Comisión Especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Asamblea para que la Dirección de Programación de Trabajos Legislativos, declare su extinción...”.

En esta disposición se sustenta la Comisión del Deporte de la Cámara de Diputados existente actualmente, teniendo como naturaleza jurídica el ser una Comisión Especial, cuyo objeto de estudio lo es el Deporte en todas sus manifestaciones, atribuyéndole el tiempo necesario y conducente para la realización de

¹³¹ *Ley General del Deporte*, Editorial PAC, Distrito Federal México, 200, pp. 15-17

sus funciones, es decir, no se el establece un plazo determinado para efectuar el estudio, discusión y dictamen de los asuntos de su competencia y en este sentido la Comisión del Deporte de la Cámara de Diputados en su existencia al iniciarse la legislatura se crea esta Comisión y al final de la misma se declara su extinción.

Analizaré en este momento la integración de las Comisiones de la Cámara de Diputados tomando como sustento jurídico el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 70 prevee: "...cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de comisiones y subdividir las en los ramos correspondientes, según sea lo conveniente o lo exija el despacho de los negocios...", a su vez el artículo 71 expresa: "...serán Comisiones Especiales las que acuerden cada Cámara para el mejor despacho de los negocios...", y en este tenor el artículo 79 previene: "...las Comisiones no reglamentadas especialmente, se compondrán en lo general de 3 individuos propietarios y un suplente y solo podrá aumentarse su personal por acuerdo expreso de la Cámara. El suplente cubrirá las faltas temporales de los propietarios y en caso de falta absoluta de ellos, quedarán como propietarios, nombrándose nuevos suplente. Asimismo será presidente de cada comisión el primer nombrado y en su falta, el que le siga en el orden del nombramiento..."

En referencia al procedimiento de organización y funcionamiento de las Comisiones de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión prevee lo siguiente:

El artículo 44 punto 1 menciona: "...los miembros de las Comisiones están obligados a asistir puntualmente a sus reuniones y solo podrán faltar por causa justificada y debidamente notificada... el punto 3 expresa que toda comisión contará para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias... el punto 4 manifiesta que las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas..."

De esta misma manera, el artículo 45 en su punto no. 1 señala: "...los presidentes de las comisiones, con el acuerdo de estas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que le corresponda atender... en el punto 6 se establecen las principales tareas que tendrán las comisiones como son: "...a) Elaborará su Programa de Trabajo, b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, c) Organizar y mantener actualizado un archivo de todos los asuntos que le sean turnados, d) Sesionar cuando menos una vez al mes, e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turno, f) Dictaminar, atender y resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas..."

Y así, en virtud de lo prevenido jurídicamente por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, observamos como la Cultura Física por medio de uno de sus elementos constitutivos, denominado Deporte, ha logrado que todo el Sistema Legislativo opere en beneficio de tan noble acción de manera real, objetiva y concreta... aunque NO EFICAZMENTE.¹³²

3.7.4 Comisión del Deporte en la Cámara de Senadores.

¹³² Ley Orgánica del Congreso Federal, Op. cit., pp B58.

A semejanza de la Cámara de Diputados, dentro de la Cámara alta, en la Legislatura LVII, se ha constituido una Comisión Especial denominada: Comisión del Deporte quien se encarga del estudio, discusión, análisis y formulación de iniciativas de ley o reformas en materia de Cultura Física y en especial de la actividad deportiva.

El fundamento jurídico de la Comisión Especial del Deporte en la Cámara de Senadores, lo encontramos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos:

Artículo 85.- 1 "...la Cámara de Senadores contará con el número de Comisiones Ordinarias y Especiales que requiera..."

El artículo 95.- 1 "...la Cámara podrá aumentar o disminuir, el número de las comisiones subdivididas en secciones según lo exija el despacho de los negocios..."

Asimismo el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aporta los fundamentos siguientes:

Artículo 65 "...para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las comisiones especiales...". El artículo 70 consigna "...cada una de las Cámaras nombrará las Comisiones Especiales que crea conveniente, cuando así lo exija la capacidad de los negocios..."¹³³

3.8 Propuesta de Conformación Estructural para el Poder Legislativo Federal en materia de Cultura Física.

3.8.1 Introducción

La propuesta, es resultado del análisis legislativo y orgánico que se presenta en el Poder Legislativo Federal, en donde la Cultura Física se ha manifestado, al interior de este poder como una Comisión Especializada en materia de Deporte, tanto en la Cámara de Diputados con en la Cámara de Senadores.

En la actualidad la Cultura Física ha tomado mayor relevancia para la realidad política y resonancia social, motivo por el cual el Congreso de la Unión ha iniciado el quehacer legislativo en términos de funciones, procedimientos y estructura orgánica.

Así la Educación Física, la Recreación y el Deporte comienzan a requerir de la Teoría de la División de Poderes su consideración con el propósito de lograr la instauración, organización y evolución de una Comisión Legislativa de Cultura Física que reporte a los ciudadanos mexicanos bienestar físico, elevación intelectual y desarrollo social.

3.8.2 Cámara de Diputados

Como ha quedado claro en el curso de este capítulo la Cámara de Diputados, se vincula de forma directa con la Cultura Física, por medio de una Comisión Especializada denominada: "...Comisión del Deporte...", la cual ha tenido a bien durante su existencia, en promover foros de consulta, iniciativas de ley, elaboración de dictámenes hasta llegar a una reforma constitucional en la materia promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 08 de junio del 2000.

¹³³ Ley Orgánica del Congreso Federal, *Ibidem*, pp. B65.

A pesar de lo anterior, hoy en día en tiempos de cambio enmarcados en la cultura de tolerancia, el dialogo, la pluralidad y la concertación resulta necesario realizar y proponer una reforma jurídica, que permita dentro de la propia Cámara de Diputados la conformación de una nueva estructura administrativa con perspectivas de dinamismo, actualización y eficacia inherentes a las actividades legislativas.

Considerando lo anterior, mi propuesta concreta sobre la Cultura Física y su relación con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es la siguiente:

1. Sea creada la COMISIÓN ORDINARIA DE CULTURA FÍSICA, para lo cual es necesario reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 punto 2 adicionándole una fracción que sería la XXIV, en los términos siguientes:

XXIV. Cultura Física.

A su vez se requiere de reformar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 66 adicionándole la frase "...CULTURA FÍSICA...", antes de la frase "...Defensa Nacional...".

2. Dentro de la Comisión Ordinaria de la Cultura Física sea establecida la Subcomisión de Educación Física, en virtud de lo prevenido por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 44 punto 4: "...las Comisiones podrán establecer subcomisiones...para el cumplimiento de sus tareas...", así como por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 70: "... cada cámara podrá... subdividir las en los ramos correspondientes según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios...".

3. Dentro de la COMISIÓN ORDINARIA DE CULTURA FÍSICA sea establecida la Subcomisión de Recreación en virtud de lo prevenido por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 44 punto 4, así como por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40.

4. Dentro de la COMISIÓN ORDINARIA DE LA CULTURA FÍSICA sea establecida la Subcomisión del Deporte en virtud de lo prevenido por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 44 punto 4, así como por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40.

5. La Comisión Ordinaria de Cultura Física al término de la legislatura sea capaz de realizar el trabajo legislativo siguiente:

- a) Crear una ley de Recreación, desarrollada por la Subcomisión de Recreación
- b) Crear una Ley de Educación Física, desarrollada por la Subcomisión de Educación Física, y
- c) Revisar integralmente la Ley General de Deporte, a través de la Subcomisión del Deporte lo que permitirá, al finalizar la legislatura contar con toda una legislación propia específica y vigente en materia de Cultura Física.

La propuesta anterior es viable jurídicamente y posible políticamente toda vez que hoy ya existe un órgano legislativo especializado en un área de la Cultura Física.

Si la anterior propuesta fuese ejecutada por la Cámara de Diputados se habría establecido un sustento legislativo real en el universo de la Cultura Física, intentando con ello, permitir o facilitar al Estado Mexicano satisfacer las demandas de la población en términos de Educación física, Recreación y Deporte.

3.8.3 Cámara de Senadores.

La historia legislativa mexicana se ha repetido en la Cámara de Senadores o Cámara alta ya que en su calidad de colegisladora también ha participado en la discusión, análisis, estudio y realización de dictámenes para las iniciativas de ley y de reforma constitucional en materia deportiva.

Así al igual que en la Cámara de Diputados, la Cámara Alta se ha vinculado con la Cultura Física a través de la creación de una Comisión Especial denominada Comisión del Deporte, haciéndose necesaria una revisión a la naturaleza jurídica de dicha Comisión con el propósito de actualizarla.

Con el propósito de mantener una congruencia estructural y normativa en referencia al tema Cultura Física, propongo lo siguiente:

1. Sea creada la COMISIÓN DE CULTURA FÍSICA con el carácter de COMISIÓN ORDINARIA, para lo cuál, sería necesario reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 punto 1, cambiando el orden de las Comisiones existentes a partir de la fracción VII, donde se adicionaría un nuevo contenido, en los términos siguientes:

VII. Cultura Física.

VIII. Defensa Nacional.

A su vez debe reformarse el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 66 adicionándole la frase Cultura Física, después de la palabra CRÉDITO para quedar de la siguiente manera:

“...Correos y Telégrafos; Crédito; Moneda e Instituciones de Crédito; CULTURA FÍSICA; Defensa Nacional...”.

2. Dentro de la COMISIÓN ORDINARIA DE CULTURA FÍSICA, sea establecida la Subcomisión de Educación Física, sustentada en lo prevenido por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 95 punto 1, que a la letra dice “... la Cámara podrá subdividir las en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios...”, así como por lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 70 el cual versa “... cada Cámara podrá aumentar... el número de Comisiones y subdividir las en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios...”.

3. Dentro de la COMISIÓN ORDINARIA DE CULTURA FÍSICA, sea establecida la Subcomisión de Recreación, sustentada en lo prevenido por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 95 punto 1, así

como por lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 70.

4. Dentro de la COMISIÓN ORDINARIA DE CULTURA FÍSICA, sea establecida la Subcomisión del Deporte, sustentada en lo prevenido por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 95 punto 1, así como por lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 70.

5. La Comisión Ordinaria de Cultura Física al término de la legislatura sea capaz de realizar el trabajo legislativo siguiente:

- a) Crear una Ley de Recreación, desarrollada por la Subcomisión de Recreación
- b) Crear una Ley de Educación Física, desarrollada por la Subcomisión de Educación Física, y
- c) Revisar integralmente la Ley General de Deporte, a través de la Subcomisión del Deporte lo que permitirá, al finalizar la legislatura contar con toda una legislación propia específica y vigente en materia de Cultura Física.

De manera sencilla y objetiva he intentado plasmar una reforma a la Ley Orgánica y al Reglamento de Gobierno del Congreso General para proporcionar a la Cultura Física en términos de Educación Física, Recreación y Deporte una solidez orgánica legislativa que actualmente no posee, una base jurídica que le permita el análisis, la discusión y la realización de dictámenes con plena conciencia de participación de los legisladores y un mecanismo jurídico/político que favorezca la evolución de las actividades físico/deportivas dentro de la sociedad mexicana contemporánea.

4. EL PODER EJECUTIVO Y LA CULTURA FÍSICA

4.1. Nociones Generales sobre el Poder Ejecutivo

El Estado moderno ha elevado a funciones estatales los momentos de la creación, ejecución y aplicación de la norma jurídica; también ha considerado más eficiente que sean distintos los órganos que las expresen. En virtud de ello las ciencias jurídicas han creado organismos de actividad diferenciada y específica de cada uno de estos momentos, cuyo fin especial es exteriorizar la secuela más fundamental tal como acontece en el órgano supremo ejecutivo, sea presidente o monarca quien dicta las órdenes de ejecución a su vez el juez dicta la sentencia. Así, el modo o forma como expresan su actividad pertenece a las ciencias políticas, pero lo fundamental para la teoría de la división de poderes es que estos momentos sean expresados por tres órganos distintos.

Así mismo, en las perspectivas del Poder Ejecutivo suponemos que los objetivos de la separación de poderes en un sistema presidencialista son: 1. Evitar los abusos del poder a través de sistemas de control entre las distintas ramas del gobierno; 2. Una división del trabajo de gobierno con el propósito de brindar un mecanismo que promueva la toma de decisiones efectivas, y 3. En última instancia los mecanismos descritos tienen como propósito que los individuos logren mayor grado de autonomía posible, o de felicidad.

Las características de la estructura de poderes en América Latina, que tomaremos en cuenta para realizar este análisis son: en primer término, el predominio del Poder Ejecutivo, y en segundo término, su conflictiva relación con el Poder Legislativo. Las razones de la elección se encuentran determinadas por la importancia que poseen en la consecución de los objetivos del sistema presidencialista en estos países.

Respecto del Poder Ejecutivo se sostiene que su predominio se evidencia en que se le da preferencia en la obtención de poderes de emergencia, y en las facultades colegisladoras del Ejecutivo: especialmente la habilitación legislativa y el veto; pero, sin embargo, los sistemas de control son desde el punto de vista normativo eficaces lo que permite evitar que el presidente se convierta en un déspota; haciendo que bajo sus ordenes se cumpla el objetivo de control de poder. Sobre la segunda característica del sistema que se analiza se sostiene que la relación que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen, tal como se ha diseñado, da la posibilidad de numerosos conflictos; esto atenta contra el segundo objetivo de la teoría de la división de poderes, la de una división del trabajo que maximice la posibilidad de tomar decisiones eficaces.

Señalaremos los elementos esenciales del sistema presidencial cuyas características le vienen causando el descrédito a que hemos estado haciendo alusión:

- 1°. El Poder Ejecutivo es unitario, el presidente es el jefe del Estado y jefe del gobierno.
- 2°. El presidente es electo por el pueblo y no por el parlamento.
- 3°. El presidente nombra y remueve libremente a sus ministros.
- 4°. Ni el presidente ni sus ministros son responsables ante el parlamento.
- 5°. Ni el presidente ni sus ministros pueden pertenecer al parlamento.
- 6°. El presidente puede pertenecer a un partido distinto de la mayoría parlamentaria.

7°. El presidente no puede disolver al congreso, ni éste imponerle un voto de censura.¹³⁴

Abundando en las características anteriores, el Poder Ejecutivo está conformado por un presidente muy poderoso, y sus ministros. El presidente nombra y remueve libremente a los ministros tal y como acontece en Bolivia, art. 99; Ecuador, art. 78, inc. E; Colombia, art. 120; Venezuela, art. 190, ord. 2; Argentina, art. 86, inc. 10; Costa Rica, art. 139, inc. 1; Brasil, art. 84.1; Chile, art. 32.9; Guatemala, art. 183, inc. 5; y México. Los actos del presidente para tener validez necesitan ser refrendados por sus ministros: así sucede en Uruguay, artículo 168.25; Bolivia, artículo 102; Guatemala, artículo 194, inc. C; Colombia, artículo 57; Argentina, artículo 87 y México, artículo 92; etc. (aunque esto no garantiza mayor control debido a la facultad de nombrarlos libremente y removerlos) y en algunas circunstancias se exige que actúen todos conjuntamente en la adopción de determinadas medidas (es el caso de la declaración de los estados de excepción, o el dictado de decretos-leyes en algunos países); los ministros no tienen que ser necesariamente miembros del Parlamento, es más, en la mayoría de las constituciones se prohíbe expresamente el ejercicio simultáneo de cargos en los dos poderes; el Presidente es Jefe de Estado, de Gobierno, de la Administración y de las Fuerzas Armadas; dirige las relaciones exteriores. Esta claro que el sistema de predominio del Ejecutivo influye en la relación especial que se establece entre los poderes; ya que en numerosas situaciones se le privilegia sobre el legislativo como órgano más apto para la toma de determinadas decisiones (esta proposición supone juicios muy autoritarios) así ocurre con los estados de excepción por ejemplo; el Ejecutivo con predominio actúa reforzando la función de toma de decisiones políticas fundamentales de un modo relativamente autoritario pero en contrapartida sus poderes no son suficientes para la consecución de los objetivos que se le atribuyen.

El Poder Ejecutivo tiene genéricamente la función de ejecutar la decisión política fundamental (en términos de Lowenstein), pero no sólo se le encomienda en el plano normativo la ejecución sino parece que el ejercicio de sus funciones exige también participar en la determinación de la decisión; así parece sugerirlo la facultad de presentar proyectos de leyes, como la obligación de presentar el proyecto de ley de presupuesto que implica determinar la asignación de recursos para las funciones del Gobierno en el año subsiguiente.

El sistema presidencial coloca grandes poderes y concentra la responsabilidad en las manos del ejecutivo, y esto tiene cierta valía en tiempos de guerra o crisis nacional. Esto garantiza la estabilidad de administración por un período y es enérgico y poderoso por la relativa libertad en cuanto a la duda y desacuerdo que a menudo acompañan a la pluralidad ejecutiva. La política administrativa puede ser prosequible vigorosamente sin el constante miedo de amigos ajenos en la legislatura. Para propósitos administrativos, esto es una ventaja pues los ministros no están obligados a atender constantemente a la legislatura y pueden dedicarse por entero a los trabajos de sus departamentos. El sistema presidencial hace posible la selección de expertos para cabezas de departamentos. En general, la legislatura en el sistema presidencial puede ser menos dominada por un espíritu de partido, y los miembros pueden votar

¹³⁴ Fiorini, Bartolomé. *Teoría de la justicia administrativa*, Editorial Alfa, Buenos Aires Argentina, 1944, pp. 43-48.

individualmente, respecto a las iniciativas presentadas a ellos, así como el manejo de la administración no depende de su apoyo.¹³⁵

Jeovanni Sartori señala que un sistema es presidencial sí, y sólo sí, el presidente (jefe de Estado) es electo popularmente; es inamovible por el Congreso (salvo contados y raros casos) y encabeza a un gobierno que él mismo forma.

Por ello, un gran proyecto de nación con democracia, soberanía y justicia social, en la democracia, necesita de una supremacía creadora desde el ejecutivo y también de una oposición creadora, requiere de fuertes consensos populares. Venimos de decirlo, en tiempos de crisis el conflicto templea a las instituciones y arrojan, en el saldo positivo del progreso, la aparición de estadistas, grandes líderes del pueblo abanderando sus ideales y los ideales de la nación, como los que pueden surgir de las perspectivas que tiene abiertas el gobierno presidencial.¹³⁶

4.1.1 El Poder Ejecutivo en los Estados Unidos de América.

El sistema presidencial es moderno, data de la Constitución Norteamericana de 1787 donde los padres fundadores configuraron un tipo diferente de relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyo resultado es el régimen presidencial. Previamente lo encontramos en las constituciones de Nueva York de 1777 y en la de Massachussets de 1780, que ya delineaban ejecutivos independientes, con la fisonomía que después alcanzaría la presidencia norteamericana. Otros antecedentes dignos de recordarse, serían los textos de Locke, Montesquieu, y Blackstone, donde ya se perfilan las modalidades de un poder presidencial que sin ser sistema monárquico, hiciera frente a los objetivos políticos que le imponían las nuevas circunstancias de su entorno en el nuevo continente.

La Constitución Americana es el más audaz ejemplo de este planteamiento político en el mundo occidental. En la actualidad, cito a James McGregor Birns, quién afirma: resulta confortante tener pequeños sueños y es usual recordar la historia del hombre, como la tragicomedia de tantaleos a ciegas, extraños accidentes e inciertas improvisaciones, por ello es bueno revisar aquel verano de 1787, en Filadelfia, cuando algunos hombres, deliberada y conscientemente, se congregaron para plantear un gobierno grandioso y permanente.

Crearon otro sistema de gobierno, el presidencial con ejecutivo único, temporal y electo por el voto popular. El gabinete, es designado por el presidente quien remueve libremente a sus integrantes, ni los ministros tienen la responsabilidad ante el parlamento. Con estas notas y con las otras líneas arriba recogidas, el sistema construye, la realidad de la división de poderes, en los términos que creyó percibir en Inglaterra el barón de Montesquieu.

¹³⁵ Nino, Carlos Santiago. *El presidencialismo puesto a prueba*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, 1992, pp. 130-133.

¹³⁶ Baez Silva, Carlos. *El equilibrio del poder en México*, FACULTAD DE DERECHO, Título XLIX, No 222-228, septiembre-diciembre, 1999, México D. F., pp. 45-46.

4.1.2 El Poder Ejecutivo en los Estados Unidos Mexicanos.

El tema del Poder Ejecutivo en México corre casi paralelo con la historia del régimen presidencial. Desde época muy temprana, nuestro país optó por esta forma de organización del Ejecutivo, en la cuál se fueron imprimiendo las experiencias de los principales movimientos sociales que han conmovido al país.¹³⁷

Asimismo, hemos podido constatar que la historia del México independiente nos revela, en ciento sesenta años de existencia, cimentada en luchas, esfuerzos y sacrificios, cómo se consolida y cómo día a día las normas elaboradas por aquellos forjadores de la patria, en su desenvolvimiento creador van arraigándose en el sentir popular, al elaborar o adoptar doctrinas siempre sujetas a la realidad social del pensamiento universal y acordes al momento histórico en que se producen y aplican. Nuestro proceso, lento pero firme, ha ido transformando anacrónicos sistemas y perfeccionando las instituciones surgidas en tan diversos movimientos sociales ocurridos en nuestro devenir histórico, amalgamando en una unidad de proyección futura, con la suma de sus éxitos, errores y fracasos, todos los valores producidos para lograr un desarrollo económico y social, evidenciando en su evolución política, sin la cual caminaría sin derroteros, perdiendo su objeto y fines.

Y es ahí donde el ejercicio de Poder Ejecutivo cobra importancia, y también nuestra patética transformación encontró a veces muros que parecían infranqueables, simas profundas donde agonizaban democráticos sistemas constitucionales, abyectos gobernantes y estafalarios dictadores que hacían naufragar las normas de derecho, pero también, de ahí partieron las grandes mutaciones del Estado Mexicano.¹³⁸

En este orden de ideas, sin desconocer que el presidencialismo mexicano es un sistema de gobierno complicado, con raíces muy extendidas y profundas, con aspectos muy variados y en ocasiones hasta contradictorios y con muchas variantes y matices, no es válido apartarse de él.

Por ello, desde el punto de vista de la ciencia jurídica mexicana, cabe empezar por decir que en el sistema, tan plagado de rasgos particulares, la actividad que realiza el presidente se puede dividir en dos grandes sectores:

- a) Actividades que realiza, para llevar a cabo las atribuciones que la Constitución y el orden jurídico le atribuyen, cumpliendo las obligaciones que le imponen.
- b) Actividades que realiza, apartado de los ordenamientos jurídicos vigentes o aun con clara violación de su texto o de su espíritu.

Esta línea divisoria entre la conducta del presidente que se desarrolla conforme a derecho y la que se lleva a cabo sin tenerlo en cuenta, es probablemente, la más relevante y significativa de todas las que permiten encuadrar la figura constitucional del primer mandatario y, desde luego, la que hace llegar a la conclusión desafortunada de que el Presidente de la República, a pesar de ser el Jefe de la Nación, el Jefe de la

¹³⁷ Rangel Gaspar, Eliseo *Las perspectivas del gobierno presidencial*, QUORUM, Año VIII, No 66, mayo, 1999, México D. F., pp 20-22.

¹³⁸ Stoler, Enrique. Op cit., pp. 215-217.

Administración Pública Federal y el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, no es sino un órgano del poder público que pudiera calificarse como un sujeto sometido plenamente al orden jurídico.

En México es claro que el debate está por dar sus mejores frutos. Sin embargo, nuestro sistema de gobierno ha de continuar siendo presidencial, aunque exista una tendencia a promover modificaciones encaminadas a reforzar el papel del Congreso de la Unión en el proceso político del Estado y controlar más los actos del presidente, las razones para ello.

- a) A lo largo de su historia, este país ha contado siempre con sistemas de gobierno en los cuales el papel del ejecutivo es fundamental, la historia mexicana ha sido marcada por la intervención de los hombres que han ocupado la presidencia.
- b) La cultura política nacional realza la figura, un tanto cuanto paternal, del hombre *de y con poder*.
- c) El sistema de partidos con el que cuenta nuestro país es poco propicio para el parlamentarismo, donde se requiere la existencia de partidos políticos disciplinados y altamente organizados, de los que todavía carecemos en México.

Por estas razones es necesario conservar el actual sistema de gobierno, que, teóricamente, todavía puede responder a las expectativas nacionales y cubrir la gran deuda con la sociedad.

Ahora bien, aunque nuestro país surge independiente a principios del siglo diecinueve, difícilmente se podrían comprender algunos rasgos de sus instituciones políticas sin antes examinar, aun cuando sea brevemente, el pasado indígena y colonial. De aquellas épocas nos viene una persistente tradición del poder personal, tanto el monarca indígena como el virrey fueron ejecutivos centralizados, autoritarios; la configuración territorial y los centros actuales del poder políticos fincan también sus raíces en las viejas capitales indígenas o en las divisiones establecidas durante la colonia. La desaparición de la autoridad virreinal provocó de inmediato un sensible vacío de poder que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Persistiendo, casi inmóviles las estructuras coloniales.

La sociedad de castas no experimentó modificaciones fuera de lo común, salvo que el grupo estratégico de criollos ascendió al poder, pero los indígenas y las denominadas "malas razas", producto del mestizaje, quedaron como siempre, marginadas.

La independencia, en efecto, fue una notable revolución política y jurídica. En el aspecto político, la insurgencia produjo la pérdida de las Colonias por España y Portugal, la creación de nuevos Estados y la consecuente aparición de sentimientos nacionales. Sobre estos efectos políticos se injertaron los jurídicos: adopción de constituciones liberales, con marcadas influencias norteamericana y europea; introducción del federalismo en algunos países; cambio de régimen monárquico al republicano; estableciendo del régimen presidencial.

Las dos tendencias ideológicas, liberal y conservadora, dan lugar a sus correspondientes leyes fundamentales; en casi todas ellas se manifiesta la preocupación de establecer límites y controles al Poder Ejecutivo, pero también el propósito abierto de los gobernantes por acrecentar sus atribuciones. Una revisión somera de las Constituciones de este periodo confirman las aseveraciones anteriores.

De esta manera, en sus inicios se pretendió introducir el Ejecutivo Colegiado, porque distribuido dicho poder en varios titulares se creyó que no se extralimitaría, la Constitución de Apatzingan y aun en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en la cual no se logró resolver la disyuntiva entre Ejecutivo unipersonal y pluripersonal. Esta situación se definió en la Constitución Federal, misma que depositó el Supremo Poder Ejecutivo en un presidente, electo por cuatro años, reelegible al cuarto año de haber cesado sus funciones (artículos 74, 77 y 95).

En la Constitución de 1824 el presidente era designado por el voto mayoritario de las legislaturas de los Estados, las acciones del presidente requerían del refrendo de los secretarios del despacho y se estableció un Consejo de Gobierno, integrado por la mitad de los senadores, uno por cada estado, que en el receso del Congreso debía ser consultado por el Ejecutivo para el ejercicio de varias atribuciones.

Tanto las Siete Leyes Constitucionales de 1836, como las Bases Orgánicas de 1843, se acogieron al régimen presidencial, previniendo que el mandato era a siete años y en ésta a cinco años de duración en el cargo.

Habría que detenerse un poco en la Constitución de 1836, misma que sujetó al país a un esquema centralista, pero que introdujo dos instituciones que pretendían limitar la acción del Ejecutivo: el Consejo de Gobierno y el Poder Conservador. Se componía el Consejo de trece miembros, dos eclesiásticos, dos militares y "el resto de las demás clases de la sociedad"; su atribución fundamental consistía en dictaminar los asuntos que el gobierno presenta a su consideración que eran muy variados y en ciertos casos obligatorios, así para iniciar las leyes y los decretos, hacerles observaciones, otorgar el indulto o conceder privilegios. En cuanto al poder conservador, fue integrado por cinco individuos, sus extensas atribuciones lo hacían el gran custodio de los demás poderes, podía nulificar sus disposiciones, actos o incluso suspenderlos cuando fuera necesario. El Consejo de Gobierno era un control intraorgánico del Poder Ejecutivo, en tanto que el Poder Conservador lo fue interorgánico; en la pretensión de poner diques a la autoridad y superponer un poder al poder, se introdujeron mecanismos que limitaban estructuralmente la actividad del Ejecutivo y que por sus facultades ambiciosas y vagas eran más de fractura que de integración.

Si examinamos la organización político-constitucional establecida por el texto de la Carta Federal de 1857, advertimos los matices de un sistema "parlamentarismo aproximado", como "presidencialismo con matices parlamentarios", si se toma en cuenta que aunque el Ejecutivo se depositaba en un Presidente de la República electo popularmente y según el sistema indirecto tomado del modelo norteamericano, teóricamente se encontraba subordinado al Congreso Federal, constituido por una sola Cámara, la Cámara de Diputados. El Constituyente consideró que el Senado Federal debía considerarse como un cuerpo aristocrático que servía de freno al dinamismo de la

representación popular, con lo cual predominó el principio rousoniano de la voluntad general depositada en el organismo legislativo.

El Congreso Federal debía ejercer un vigoroso control sobre el Ejecutivo, limitando su intervención en el procedimiento legislativo, según los artículos 86 a 89 de la misma ley suprema, se combinó el sistema presidencial de los secretarios de estado nombrados y removidos libremente por el jefe del ejecutivo, con las instituciones del refrendo ministerial y de la interpelación parlamentaria, propias del gobierno de gabinete, pero sin que por ello dichos secretarios dependieran de la confianza del Congreso, y menos aún se configuraba un primer ministro que tuviese a su cargo la dirección del gobierno, el cual correspondía en exclusiva al Presidente de la República.

Otro aspecto importante que debe subrayarse, es el relativo a la responsabilidad política del Presidente de la República ante el propio Congreso, a través del juicio de responsabilidad tomado también del modelo norteamericano, aun cuando con la modificación de que la acusación se planteaba ante la Cámara de Diputados y una vez determinada la culpabilidad del titular del Ejecutivo, correspondía, según el texto original del artículo 105 de la Carta de 1857, a la Suprema Corte de Justicia aplicar la sanción correspondiente, cuando la misma conducta de acusado estuviera tipificada como delito. Se intentó restringir las facultades del Presidente de la República, y en general del Poder Ejecutivo, como una reacción a las dictaduras que padeció el país anteriormente, y en especial el amargo recuerdo de la última de Antonio López de Santa Anna, también se le sujeto al control del Poder Judicial Federal a través de un juicio de amparo, el cual se introdujo definitivamente en los artículos 101 y 102 de la Constitución y otorgó al propio Poder Judicial y en última instancia a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de tutelar los derechos fundamentales de la persona humana frente a las disposiciones legislativas, actos de cualquier autoridad y también, de manera indirecta, la facultad de tutelar los límites de la competencia de las autoridades federales y locales, respectivamente, a través de la afcción de los derechos fundamentales de los particulares.

Una segunda etapa en el desarrollo del presidencialismo en los textos constitucionales, se inicia el 13 de noviembre de 1874, cuando se promulgaron, por el entonces Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, las reformas de la carta fundamental para restituir el régimen presidencial tradicional, al restablecerse el Senado de la República, así como el veto suspensivo en beneficio del propio titular del Ejecutivo Federal, pues a partir de entonces, si bien no se otorgó predominio absoluto al titular del propio ejecutivo se le confirió un amplio margen de iniciativa en la dirección de la política tanto interna como internacional.

Esta evolución se advierte en dos direcciones: en el texto mismo de la carta fundamental, y en la introducción de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente el principio de la división de las funciones entre los órganos de poder, en beneficio del titular del Ejecutivo Federal en las siguientes direcciones:

- a) En una primera dirección podemos señalar las reformas al artículo 78 constitucional, de 21 de octubre de 1887, 20 de diciembre de 1890 y 6 de mayo de 1904, para legitimar e institucionalizar las sucesivas reelecciones del general

Díaz. Además, la última, elevó de cuatro a seis años el periodo presidencial y restableció la vicepresidencia.

- b) En la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la carta federal de 1857, suprimieron la integración de la Suprema Corte de Justicia, de la cual formaban parte, de acuerdo con la tradición hispánica, el procurador general y el fiscal, y se dispuso, según el modelo francés, que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general que debía presidirles, serían nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal.
- c) Estas modificaciones formales que alteraron considerablemente el equilibrio de los órganos de poder, a través de la preeminencia constitucional del propio Presidente de la República, debe agregarse, la práctica de la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso de la Unión, práctica que fue aceptada por la jurisprudencia de la Suprema Corte y por un sector importante de la doctrina, con lo cual se desvirtuó de manera evidente tanto el texto como el espíritu de los artículos 50 y 29 de la carta federal, en cuanto a la prohibición de concentrar las atribuciones de los diversos órganos de poder en uno sólo, el Ejecutivo.

Se puede señalar como una nueva etapa del régimen presidencial, la Constitución de 1917, que no sólo se concretó a ratificar el régimen presidencial como una decisión política fundamental, sino que estableció la tesis del Ejecutivo Fuerte, diferente a la concepción que había prevalecido en el texto fundamental precedente.

Jorge Carpizo afirma, que en el texto vigente, se ha configurado un sistema presidencial puro; cierto que subsisten resabios parlamentarios, pero sólo aparentes, pues nadie duda que el centro de poder descansa en el órgano ejecutivo, mismo que muestra coincidencias notorias, aunque no totales, con la Constitución de 1824. Así, la reaparición de veto como facultad del presidente, el Congreso dividido en dos Cámaras, un solo periodo de sesiones del Congreso y la forma de convocar a éste a sesiones extraordinarias a partir de las reformas de 1923.

La tesis del Ejecutivo Fuerte, se impuso en el Constituyente de Querétaro. Si se examinan las ideas de Venustiano Carranza sobre el Ejecutivo, el debate que sobre el proyecto tuvieron los Constituyentes y la regulación que formó parte del nuevo texto constitucional, se advierte con toda claridad la nueva tesis que emergió sobre el órgano Ejecutivo.

El proyecto de Carranza sobre un ejecutivo fuerte, se sustentó en varias proposiciones: a) hace una revisión crítica de la Constitución de 1857, a la cual considera "legado precioso pero de fórmulas abstractas que no han pasado de ser una bella esperanza"; b) es necesario obviamente que el Poder Legislativo "no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo", pero tampoco debe tener facultades que le permitan "estorbar o hacer embarazosa o difícil la marcha del Poder Ejecutivo"; c) el régimen parlamentario recomendado como "infalible contra la dictadura y la anarquía", no es apropiado para un país como el nuestro porque quita al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, además supone dos o más partidos perfectamente organizados y cuadros humanos en los cuales distribuir las funciones gubernamentales, ha funcionado en "pueblos de cultura, de hábitos de origen diversos al nuestro", por eso "sería, cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuanto tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno del presidente personal"; d) los pueblos latinoamericanos, como el nuestro, han necesitado

de "gobierno fuertes y capaces de contener dentro del orden a las poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más sutil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes" en el entendido que gobierno fuerte no es gobierno despótico, es preciso enseñar al pueblo que "la libertad tiene como condición el orden y que sin éste aquella es imposible"; e) es menester suprimir la vicepresidencia, que en otros países ha prestado muy buenos servicios pero que, "entre nosotros por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta" que debilitó al Gobierno de la República e impidió la pacífica sucesión presidencial, en virtud de que el vicepresidente quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades".

En lo general, los artículos relacionados al Poder Ejecutivo se aprobaron sin mayor discusión, a excepción de algunos tópicos que despertaron el interés de los diputados constituyentes, como lo fueron, entre otros, el de la no reelección, la suplencia del presidente o el de las facultades extraordinarias.¹³⁹

Jeovanni Sartori, aconseja para México, lo que llama presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente, donde un juego ingenioso de ingeniería constitucional, procura que los gobiernos y las funciones actúen responsablemente. En su proyecto, el parlamento elige dos gobierno y si fracasan, se cambia a un mecanismo presidencial, por el resto del periodo de la legislatura. Esto conlleva que el presidente se convierta en jefe de gobierno y nombre su gabinete de forma autónoma y el parlamento se reduzca al cumplimiento de funciones exclusivamente de control. Implica también que el presidente sea presidente parlamentario normal, con legitimidad "reservada", pero si es llegado el caso de la alternabilidad presidencial, lo que probablemente significa es que la sanción contra el gobierno que cumplió su propósito, fuese efectiva.

Aun así, y porque la realidad se impone, mi conclusión es que el perfeccionamiento y la eficacia del sistema político mexicano se debe construir profundizando en lo dispuesto por las decisiones políticas fundamentales del pueblo, recogidas en su texto constitucional.

En cambio si se reducen o limitan sus actuales poderes constitucionales, tendremos varias consecuencias:

- 1) El presidente buscará el apoyo de las Cámaras para muchos asuntos; es decir, tendrá que cogobernar con ellas.
- 2) Si su partido tiene la mayoría en las Cámaras no le será difícil gobernar siempre y cuando exista un nivel aceptable de disciplina partidaria.
- 3) Si no tiene la mayoría, estará obligado a pactar alianzas con los partidos de oposición o por lo menos intercambios para lograr que determinadas leyes que le interesen logren ser aprobadas.
- 4) Se obtiene un equilibrio entre los poderes.

La transición parte de consensos entre fuerzas políticas y el gobierno, al principio moderadamente inclinado por el cambio.

¹³⁹ Fix-Zamudio, Héctor Ver obra *Derecho constitucional...* pp 706-716.

Una característica esencial que si debemos subrayar son los acuerdos a que pueden llegar los partidos políticos, y otras fuerzas sociales capaces de concertarlos y de movilizar a las bases populares en su apoyo. Procediendo así, con voluntad política de todos: con decisión organizacional de las mayorías de la nación y sobre todo, con resuelta convicción de que los esfuerzos son de los que valen la pena, hemos accedido a niveles cada vez mayores en el proceso siempre inacabado de democratización de la vida nacional.¹⁴⁰

4.2 Definición de Poder Ejecutivo

El desarrollo de este punto del trabajo, se elaborará conforme a la metodología implementada en capítulos anteriores, en donde se busca otorgar al concepto poder Ejecutivo, un parámetro dogmático que nos proporcione los fundamentos teóricos del mismo, un parámetro legal sustentado en nuestra Carta Magna, que le otorgue legalidad y un parámetro personal que me permita en apoyo de toda la información recopilada durante la investigación, proponer un concepto personal.

4.2.1 Definición dogmática.

Tenemos el pensamiento de uno de los más célebres autores de derecho constitucional mexicano, el autor Felipe Tena Ramírez, para este destacado autor la definición de Poder Ejecutivo se encuentra esencialmente en el artículo 80 Constitucional cuando menciona: "...se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...".

Expresa el autor que nuestra constitución consagra el Ejecutivo Unipersonal, que reside en una sola persona, ya que mientras el poder que hace a la ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo, puesto que una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.

En la Constitución vigente, es el Congreso o la Comisión Permanente los facultados para designar a la persona que deba reemplazar al titular del Poder Ejecutivo.

Para explicarnos el sistema actual, debemos tener en cuenta a los artículos 84 y 85 que emplean tres diversas denominaciones para distinguir entre sí a los presidentes que reemplazarán al titular y que cada una de esas denominaciones corresponde a una hipótesis diferente:

1.- PRESIDENTE INTERINO: Designado por el Congreso en caso de falta absoluta del titular, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo o cuando el electo no se presenta al comenzar el periodo constitucional. El Presidente Interino no concluye el periodo dentro del cual fue nombrado, sino que el Congreso debe convocar a nuevas elecciones extraordinarias.

¹⁴⁰ Rangel Gaspar, Eliseo. Op. cit , pp. 23-26.

2.- PRESIDENTE SUSTITUTO: Designado por el Congreso en caso de falta absoluta del titular ocurrida en los últimos 4 años del periodo respectivo. En este caso no hay convocatoria a elecciones extraordinarias, sino que el sustituto concluye el periodo.

3.- PRESIDENTE PROVISIONAL: Es el designado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso, cuando la falta absoluta del titular ocurre al iniciarse el periodo en cualquier época del mismo.

El Sistema del Ejecutivo Unipersonal actual, tiene la gran ventaja de no mantener constantemente viva la ambición de un sucesor legal del presidente. Un individuo que por ley y con previo conocimiento, debe sustituir al presidente si éste falta, se convierte fácilmente en núcleo de intrigas y conjuras, en rival nato del titular.

Si alcanzar la primera magistratura suscitaba en México revoluciones y desquiciamientos, guardémonos de erigir frente a ella un cargo casi equivalente (la vicepresidencia), porque de segundo puede aspirar a ser primero. Nuestra historia entera condena la existencia del sustituto previo de la suplencia presidencial, esa institución que en otros pueblos emana como cosa propia del fondo de su naturaleza.

Por las razones expuestas, el sistema unipersonal del Ejecutivo parece el más idóneo entre los numerosos ensayos que la historia política nacional nos ha mostrado.¹⁴¹

De manera preponderante, este autor nos destaca la característica principal que posee el Poder Ejecutivo de la unipersonalidad, motivada fundamentalmente en el hecho o acción de proporcionarle a la función ejecutiva del Estado la unidad necesaria para la toma de las decisiones políticas fundamentales y la decisión plena, cabal y absoluta que permita llevar a buen término las actividades, los lineamientos y los programas administrativos que emanan de las facultades y obligaciones que nuestra norma hipotética fundamental confiere al Poder Ejecutivo.

También este celebre autor toca otro aspecto fundamental en la investidura del titular del Poder Ejecutivo, como lo es algo tan simple y tan complejo que todos de alguna manera manejamos ya sea en un sentido técnico, político, jurídico o coloquial siendo a lo que me refiero, la denominación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es claro que en el fondo se trata de la misma figura jurídica, pero su investidura se ve trastocada profundamente ya que no es lo mismo ser Presidente Electo Constitucionalmente a ser, Presidente Interino o Provisional todo esto ocasionado por las condiciones políticas y culturales en las cuales le corresponda ejercer su mandato al presidente en turno.

Por último, el autor se refiere a la histórica forma o figura de la vicepresidencia que en nuestro devenir como nación, mostró que para este país dicha figura resultó negativa y hasta pudiésemos decir que nefasta, ya que en los tiempos políticos en que existió dentro de nuestro contexto normativo, siempre provocó la falta de unidad en el Ejecutivo Federal, distensión y retraso en la toma de decisiones fundamentales y sobre todo, un embate permanente en contra de la unipersonalidad del ejecutivo que siempre

¹⁴¹ Tena Ramírez, Felipe. Op. cit., pp. 390-393

se desencadenó en lucha política y movimientos sociales armados, en virtud de ello, me parece muy acertada la idea de abandonar esta figura jurídica por parte del Estado de Derecho Mexicano.

Toda vez manifestado la anterior, solo puedo sumarme a la corriente de pensamiento del autor Tena Ramírez, de manera plena.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela al referirse en su obra, el Derecho Constitucional Mexicano, al tema Poder Ejecutivo manifiesta:

“...Hemos dicho reiteradamente que el concepto de poder implica la idea de actividad, fuerza, energía o dinamismo. Desde este punto de vista, cuando tal actividad, fuerza, energía o dinamismo se despliegan por el Estado a través de sus múltiples órganos, se está en presencia del “Poder Público” que es un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan.

También se ha sostenido que el Poder Público es uno e indivisible, por tanto. No existen “tres poderes” como se asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado. Una de esas tres funciones es la ejecutiva, que suele impropriamente designarse como “PODER EJECUTIVO”, equivalencia terminológica que, por lo demás ha adquirido carta de naturaleza en el lenguaje jurídico y político, empleándose en la legislación.

La doctrina, la jurisprudencia y la postulancia profesional. Tomando en cuenta esa equivalencia obviamente se infiere que por “poder ejecutivo” se entiende en “función ejecutiva” a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y la jurisdiccional, el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado.

El Poder Ejecutivo, en su acepción funcional, suele adjetivarse también con la denominación de “Poder Administrativo”, es decir, de función administrativa de Estado. Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de “acto administrativo”, este acto según sus atributos esenciales presenta las características de ser concreto, particularizado e individualizado.

De las anteriores consideraciones podemos deducir la conclusión de que el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo implica: la función pública que se traduce en diversos y múltiples actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación o finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente, esta idea es meramente descriptiva de lo que entendemos por Poder Ejecutivo...”¹⁴²

El Dr. Burgoa a través de la exposición de sus pensamientos referentes al Poder Ejecutivo, hace alusión por principio de cuentas al dinamismo que debe poseer la función ejecutiva, sobre todo en aquellas situaciones en que se encuentra de por medio la buena marcha del país, el ejercicio pleno de la soberanía y que por consecuencia se

¹⁴² Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., pp. 779-783.

requiere de una energía cabal que permita al Estado, primero mantener las instituciones jurídicas, políticas, económicas y sociales bajo los parámetros de gobernabilidad y estabilidad, segundo proponer al amparo del Estado de Derecho un conjunto de prerrogativas o facultades inherentes al ciudadano que doctrinalmente se les ha concedido el nombre de garantías individuales, las cuales deben ser sustentadas por el Poder Ejecutivo mediante la creación de órganos del Estado que faciliten y tutelen el acceso del ciudadano a dichos derechos fundamentales y tercero por medio de la participación ciudadana y sustentándose en la cultura de la tolerancia, la negociación, el diálogo y la pluralidad con el propósito de constituir no sólo una forma de gobierno democrática, sino como lo entendió el Constituyente de 1917, una forma de vida sustentada en el constante mejoramiento social, cultural, político y económico del ciudadano mexicano y que fue plasmada en nuestra Constitución Política Federal en su artículo tercero transformándose no sólo en un estandarte, sino en un pilar del Estado Social, que formó nuestro país.

Así el Poder Ejecutivo, auxiliado de un Conjunto de Órganos Administrativos debe cumplir con todas y cada una de sus funciones para beneficio de la sociedad, el Estado y el Derecho.

Una vez manifestado lo anterior, solo deseo expresar mi total acuerdo con el pensamiento del Dr. Burgoa.

4.2.2 Definición legal.

De manera concreta el contenido del presente apartado. Lo obtendremos de nuestra Constitución Política Federal, quien no solo define al Poder Ejecutivo, sino que establece el Capítulo III, para mostrarnos su conformación, nombramiento, facultades y obligaciones.

Pero volviendo a la definición de Poder Ejecutivo, nuestra Carta Magna nos ofrece la siguiente:

“...Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...”

No deseo abandonar en el análisis de esta definición y sólo expreso que en ella se encierra la esencia misma del Presidencialismo Mexicano.

4.2.3 Definición personal.

La presente definición es producto de la reflexión e información recabada durante esta investigación, gracias a la cual hoy puedo manifestar que para un servidor la definición del Poder Ejecutivo la concibo como:

“...Elemento del Poder Público encargado de desarrollar la función ejecutiva del Estado, mediante un conjunto de órganos e instituciones, creadas con la finalidad de obtener el bienestar colectivo y el desarrollo social integral...”

Con el propósito de otorgarle mayor profundidad a esta definición, le proporcionaré un enfoque social, político y jurídico que permiten entender con mayor amplitud la institución denominada Poder Ejecutivo.

Así analizaremos esta concepción a la luz de las siguiente perspectivas:

SOCIAL: Se fundamenta en un solo individuo que mediante la decisión libre y soberana de todo el conglomerado recibe el encargo de ejercer plenamente la función ejecutiva de la organización política, conformada por la propia colectividad, durante un lapso de tiempo determinado y no pudiendo ser nuevamente electo para realizar dicha actividad.

A su vez se manifiesta como uno de los pilares sobre los cuales se ha fundamentado la forma de organización social y política denominada: "Presidente de la República", todo ello salvaguardado por el conjunto de valores, hábitos y costumbres socialmente aceptadas por una comunidad en un espacio y tiempo determinado.

POLÍTICO: Es uno de los tres elementos que conforman al Poder Público, por lo que su esencia dimana originariamente de la soberanía del pueblo que a través del sufragio efectivo y mediante el sistema político de la representación semidirecta otorga a un conciudadano el mandato para ejercer la titularidad del Poder Ejecutivo.

Dentro de las principales razones que fundamentan la actividad del Poder Ejecutivo, encontramos aquella de mantener el equilibrio de la división de poderes conjuntamente con el Poder Legislativo y el Poder Judicial en aras de lograr el desarrollo social, la igualdad económica y la justicia para todos en un marco democrático, tutelado por el sistema jurídico nacional.

JURÍDICO: Encuentra su esencia jurídica en la Constitución Política Federal, la cual lo previene como uno de los tres poderes de la unión y lo deposita materialmente en un solo individuo, así el Estado de Derecho previene que dentro de la conformación del Estado exista un sistema que mediante normas jurídicas organice y controle la conducta humana y las conductas de las instituciones mediante leyes y códigos. Es vital mencionar que a pesar de que el Estado de Derecho, a través de la norma hipotética fundamental determina la unipersonalidad del Poder Ejecutivo, este órgano se ha visto en la necesidad de auxiliarse de todo un conjunto de órganos, unidades y dependencias que le auxilian a dar fiel cumplimiento al Estado de Derecho que se le conoce con el nombre de Administración Pública Federal, la cual también forma parte del sistema jurídico o del Estado de Derecho de los Estados Unidos Mexicanos.

4.3 Características del Poder Ejecutivo

4.3.1 Unipersonalidad del Ejecutivo

El artículo 80 de la Constitución previene que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposite en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual, de conformidad con las orientaciones del Derecho Político aceptado en todas las naciones, México establece un ejecutivo unitario.

Por mandamiento constitucional, en forma reiterada la función ejecutiva se ha depositado en una persona; esta circunstancia hace que al sistema se le denomine presidencialista.

Aunque el presidente cuente con un número crecido de colaboradores, que sean de diferente categoría, que algunos aparezcan mencionados en la propia constitución e,

incluso, que se les reconozcan privilegios y se les atribuyan funciones delicadas –una de ellas, hacer mediante su firma obligatorios los reglamentos, órdenes, acuerdos y decretos del presidente- no puede afirmarse que la función sea plural; se trata de funcionarios que actúan, bien por órdenes o bien en nombre del Presidente de la República, y que él nombra y remueve libremente.¹⁴³

Además, dentro de nuestras tradiciones políticas, desde la época virreinal, la autoridad administrativa correspondía a un solo individuo el Virrey, como en todas nuestras Constituciones, centralistas o federalistas, en las que no se ha admitido la pluralidad para los titulares del Poder Ejecutivo. Y es evidente, que para conservar la unidad y la autoridad tan indispensables para el desempeño de las funciones administrativas, se necesita que se deje a cargo de un solo titular, pues el freno político contra los abusos del poder y de usurpación de funciones en que este último pudiera incurrir, no está en subdividir el mando entre varias personas, sino en la limitación expresa de facultades para el órgano de ejecución en el otorgamiento de obligaciones que lo balancee con los demás poderes de la federación. Todas las naciones han admitido la unidad en el Ejecutivo, exceptuando Suiza que lo deposita en un Consejo Federal compuesto de siete individuos a quienes se ha conferido al ejercicio de la administración; y aunque designa cada año dentro de ellos a un Presidente de la Confederación, éste simplemente es un cargo honorífico y de representación, carente de poderes y facultades. Por otra parte, los ensayos que se han hecho en diversas épocas para encomendar el gobierno a varios individuos, como ocurrió en Francia durante la Revolución, designándose, conforme a la Constitución del año III, un directorio ejecutivo integrado por cinco mandatarios, siempre han dado resultados contraproducentes, ocasionándose no simplemente el debilitamiento de la autoridad, sino la más completa anarquía.

En México, hay muchas razones para que el Presidente de la República sea hoy el más poderoso de los órganos del Estado, y tengan una preponderancia manifiesta en todos nuestros asuntos políticos, no siendo precisamente esas razones de carácter legal sino consecuencia de nuestra historia, producto de las realidades sociales y políticas en que vivimos. En efecto, como veremos al tratar de las facultades del presidente, tiene menos y de menor importancia que las conferidas al Congreso. Y legalmente este último, ejerce un verdadero control sobre las actividades gubernamentales que puede desarrollar el Ejecutivo: pero un funcionario como el presidente, que es electo directamente por el pueblo, que dura en su encargo varios años y que siempre ha podido ser reelecto de hecho o de facto, que tienen además a su disposición el mando de la fuerza pública y los fondos y dineros del erario nacional, y que por último, nombra a sus empleados públicos y puede satisfacer las necesidades económicas de la gran mayoría, acostumbrada a esperarlo todo del Estado y no de la iniciativa individual o del trabajo amparado por las organizaciones profesionales; un funcionario de esas circunstancias, tiene que ser el de más categoría, el de más fuerza y el de más significación entre los titulares del Poder Público.

Y dado nuestro régimen de Gobierno Presidencial, tomado de las instituciones norteamericanas, el presidente no podía ser designado por las Cámaras en funciones de Colegio Electoral, como ocurre en Francia, sino que, estando fundado nuestro

¹⁴³ Arteaga Nava, Elisur Op. cit., pp. 75-76.

sistema de gobierno en la teoría constitucional de la división de poderes, basada en la igualdad y en la independencia recíproca de estos últimos, para poder enfrentar al titular del Ejecutivo con la colectividad organizada del Congreso, es necesario que el pueblo sea quien confiera la representación en los mismos términos y condiciones en que da su mandato a los miembros del legislativo. Y en esto estriba precisamente la fuerza del Presidente de la República: en que siendo designado por el sufragio directo y no únicamente en una sola circunscripción electoral, como ocurre con cada Diputado o Senador, sino en todos los colegios electorales de la República, su representación es mayor y en teoría debe decirse que es más representativo de la opinión pública y de las aspiraciones populares que los miembros del Congreso.

Además de las consideraciones antes expuestas, que funda la fortaleza del Jefe del Ejecutivo en su origen electoral, dimanado directamente de los comicios populares hay otros dos, de orden legal, para mantener la estabilidad y la importancia del mismo, o sea: que no puede ser revocado en su encargo, y que no se le puede exigir responsabilidad.

Todo esto no quiere decir, que nuestra Constitución haya creado una dictadura legal, conferida a un funcionario irresponsable y con atribuciones de carácter ilimitado. Porque basta un somero examen de las facultades políticas del Congreso en sus relaciones con el Ejecutivo y del alcance jurídico de nuestro Juicio Constitucional o de Amparo, para desvanecer ese error; pero más decisivo sería tener en cuenta el control que producirá el ejercicio de los derechos cívicos por parte de los ciudadanos cuando se resuelvan a crear un verdadero gobierno institucional, para que el Presidente de la República sea considerado como debe ser: un órgano de ejecución con las facultades limitadas y expresas que nuestra ley fundamental le ha conferido.

La garantía más eficaz que se ha encontrado en todas las naciones para impedir el absolutismo político está en la designación de los mandatarios que corresponde al sufragio del pueblo, es decir, a su libre voluntad expresada en las épocas que la Constitución haya fijado para la renovación de los Poderes Públicos y siguiendo los procedimientos establecidos en ella; por lo cual, es desempeñado el Poder Ejecutivo concediéndole el cargo para que desarrolle el programa gubernativo que se ha juzgado conveniente a los intereses nacionales, por lo que no hay, ni conforme a la política, ni a la moral, motivos que justifiquen la restricción al voto de los gobernados, ya que la esencia democrática estriba, en que éstos sean dirigidos por aquellos a quienes escogen.

Debido a estas verdades que nadie discute y que son incontestables dentro de la más pura teoría, han proporcionado en su aplicación, los resultados más nocivos y más contraproducentes para los intereses nacionales, porque la permanencia indefinida en el poder, transforma a los gobernantes en tiranos y destruye el funcionamiento normal de las instituciones, sujetando a los pueblos a la voluntad arbitraria de un solo individuo. Y cuando no son las leyes las que establecen expresamente la no reelección, son las tradiciones de los pueblos mismos las que exigen, como válvula de seguridad, el cambio frecuente de autoridades.

Por ello, este acentuado carácter unipersonal del ejecutivo procede como hemos visto, de una arraigada tradición que viene desde la época indígena y colonial heredándonos un Ejecutivo Fuerte, autoritario, que al concluir la independencia fue

sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembocar en el presidente contemporáneo, de poderosa fuerza jurídica y política.¹⁴⁴

4.3.2 Elección directa del titular del Ejecutivo Federal.

Este rubro, se encuentra consagrado en el artículo 81 constitucional, de la manera siguiente: "la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

Fue el tema de la elección presidencial un asunto de mucho interés para nuestras Constituciones. Aunque al comienzo se imitó la forma de elección indirecta para ascender al cargo de presidente, como sucedió también en la mayoría de los países latinoamericanos, nos decidimos finalmente por un procedimiento directo. Este tipo de designación proporciona al presidente un alto grado de representatividad, en cuanto lo sitúa en posición similar a la del cuerpo legislativo por lo que al respaldo popular se refiere, ya que ambos órganos pueden invocar un mandato o comisión inmediata conferida por el electorado.¹⁴⁵

La elección es el acto en virtud del cual la ciudadanía, mediante el voto, en la fecha determinada por la ley o por los órganos competentes, determina quienes lo han de gobernar. Son de elección popular los diputados, senadores y el Presidente de la República.

La elección es directa, en oposición al sistema de elección indirecta en primer, segundo o tercer grado, que hubo durante el siglo pasado.

La constitución prevé la existencia de un órgano de naturaleza pública, que goza de personalidad y patrimonio propios, que se denomina Instituto Federal Electoral y es el responsable de la organización de las elecciones federales. También existe un Tribunal Federal Electoral que conoce de las impugnaciones que se hacen valer contra las resoluciones de los órganos electorales.

Una elección, es una institución que existe por disposición de la ley; su realización es fatal: no depende de la voluntad de las autoridades en ejercicio; éstas, si la elección no está hecha al concluir el periodo legal, deben entregar el poder a quien, por mandato de la ley o por designación, deba asumirlo en forma interina. Las elecciones pueden ser ordinarias o extraordinarias; generales o locales.

El Presidente de la República debe ser electo popularmente; desde 1917 la elección es directa.

La elección se hace, entre los candidatos que postulan los partidos políticos registrados. Los partidos políticos legalmente son un instrumento para hacer efectivo el principio democrático y aunque no son la única vía, la ley hace que en la realidad lo sean.

La elección se verifica en una sola jornada en todo el territorio. El cómputo en cada uno de los distritos electorales uninominales lo realiza el Instituto Federal Electoral; la sala superior del tribunal electoral debe realizar el cómputo final, pronunciarse respecto de la validez de la elección y declarar presidente electo a quien

¹⁴⁴ Krieger, Emilio. Op. cit , pp. 229-232.

¹⁴⁵ Fix-Zamudio, Héctor. Ver obra *Derecho constitucional* . pp 715-717

hubiere obtenido mayor número de votos; sus resoluciones son definitivas e inatacables.

A la cámara de diputados se ha conferido la facultad, que es exclusiva, de expedir el bando solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo que hubiere hecho el tribunal electoral.

La elección de presidente se realiza en una sola elección y por mayoría relativa, es decir, alcanza la presidencia aquel candidato que hubiere obtenido mayor número de votos en relación con los restantes aspirantes.¹⁴⁶

4.3.3 Mandato fijo otorgado al titular del Ejecutivo Federal.

Este aspecto lo encontramos previsto en el artículo 83 constitucional, que a la letra dice: "el presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará seis años". El texto original estableció un mandato de cuatro años similar al estadounidense, pero por reforma de 1928 se amplió el término a seis años.

La duración del periodo presidencial es de seis años; así lo dispone expresamente la constitución (art. 83); por ello se habla de sexenios; durante algún tiempo se elaboraron planes sexenales. Es factible que por muerte o por renuncia, el Presidente de la República ejerza el cargo por menos tiempo: "Si al comenzar un periodo constitucional no se presenta el presidente electo, o la elección no estuviera hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido..." (art. 85).

Para la constitución, el desarrollo político del país es cíclico, a través de periodos idénticos, perfectos y regulares; siempre se vuelve al mismo sitio. El determinar la duración de un periodo presidencial no se ha dejado al criterio de los órganos constituidos; no se puede fijar por una ley ordinaria ya que esto implicaría graves riesgos.

Llevaron a fijar el plazo de duración del mandato y a la determinación de elevar el principio a rango constitucional razones de diversa índole: evitar que por una eventual incertidumbre se altere la paz pública; condicionar mentalmente a quienes asumen el cargo a la idea de que su ejercicio es temporal y, por lo mismo, existirá un momento cierto en que habrá que entregarlo; hacer renacer en la ciudadanía esperanzas de cambio por la alternancia en el poder; dar seguridad al gobernante de que mientras dure su periodo, sólo por razones graves podrá ser depuesto del cargo, lo que permite planear a corto y mediano plazo; no distraer al ejecutivo con eventuales votos de censura a los que haya que hacer frente. Permitir que se programen los ejercicios electorales en forma adecuada y oportuna.

Es propio de una República la renovación periódica mediante consulta a la ciudadanía; se descartaron, por peligrosos, los sistemas vitalicios propios de imperios y monarquías.¹⁴⁷

En virtud de lo anterior parece acertada y plausible la reforma que prorrogó el período hasta seis años.

¹⁴⁶ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit., pp 77-79

¹⁴⁷ Arteaga Nava, Elisur. Ibídem pp. 80-81.

Pues es evidente que en los cuatro que fijaba la Constitución no era posible a ningún Jefe de Estado desarrollar los beneficios públicos de sus programas de gobierno y de administración, porque casi se pierde la mitad del periodo en darse cuenta de las necesidades y de los problemas, que presenta el país. Por eso en los Estados Unidos, que tienen el período presidencial de cuatro años, se ha permitido casi siempre la reelección de los presidentes y, exceptuando unos cuantos casos, puede decirse que igual cosa ocurre en Francia y Alemania, donde el Jefe del Ejecutivo dura en su encargo siete años, y en la Argentina y otras Repúblicas Americanas, que autorizan seis años.

Por lo tanto, si un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es electo por medio del sufragio directo, como lo manda la Constitución; si tienen un término de gobierno suficiente para desarrollar todas sus actividades; si posee facultades amplísimas y que no puede limitarle ni excluirle ningún otro Poder dentro del Estado, y si no es revocable en sus funciones sino en el caso excepcional de un juicio político, y sólo por el escandaloso crimen de traición a la patria; es indudable que la Constitución ha revestido de todo lo necesario y ha colocado en las condiciones más favorables al Presidente de la República para que dentro de nuestro régimen institucional sea un verdadero poder, sirva dentro de la esfera de sus atribuciones como órgano equilibrador de las demás autoridades y mantenga el estado de derecho, el orden jurídico que han creado nuestros constituyentes. En tal virtud, era indispensable, igualmente dentro de la teoría política, que se fijara con toda previsión y con la mayor cordura, la manera de sustituir a ese último mandatario en sus funciones, en los casos de falta absoluta por muerte, renuncia o incapacidad, por titulares designados con anticipación y por medio de procedimientos que garanticen la paz pública contra nuevas sacudidas electorales o contra violencias de hecho de los aspirantes a la sucesión.

Existe un complejo sistema para cuando el presidente llega a faltar o renuncia por falta grave, en el cual se distinguen tres supuestos: a) *Presidente interino*, se designa por el Congreso por falta absoluta del titular ocurrida durante los dos primeros años del periodo respectivo, cuando el electo no se presenta al comenzar el período respectivo, cuando el electo no se presenta al comenzar el periodo constitucional o cuando al iniciarse la elección no estuviese hecha y declarada el 1º de diciembre; el presidente interino no concluye el periodo, debe convocar a elecciones extraordinarias en un plazo de catorce meses, como sucedió con el licenciado Emilio Portes Gil, el cual al no presentarse el presidente electo Álvaro Obregón, fue designado por el Congreso el 1º de diciembre de 1928 y desempeñó el cargo hasta el 5 de febrero de 1930; la Constitución también llama interino al presidente designado por el Congreso o por la Permanente en la ausencia temporal del titular; b) *Presidente sustituto*, se designa por el Congreso en caso de falta absoluta del titular ocurrida los cuatro últimos años del periodo respectivo, debe concluir el periodo y no hay convocación a elecciones extraordinarias, así aconteció con motivo de la renuncia del ingeniero Pascual Ortiz Rubio que fue substituido por el general Abelardo L. Rodríguez, este asumió el mandato el 4 de septiembre de 1932 y lo concluyó el 30 de noviembre de 1934; c) *Presidente provisional*, se designa por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso, convocando a sesiones extraordinarias de éste para el nombramiento de presidente interino o sustituto, tal fue el caso de Adolfo de la Huerta que actuó de 1º de junio de 1920 al 1º de diciembre del mismo año.

Íntimamente relacionado con la no reelección, el mandato sexenal sirvió mucho tiempo para mantener la estabilidad, la capilaridad del sistema político mexicano, en cuanto permitió la renovación de cuadros, incorporó grupos importantes que podrían haber quedado marginados y evitó la personalización excesiva del poder. Cada seis años, al tiempo de la renovación presidencial, vivía nuestro país un momento singular; los jóvenes esperaban la ansiada oportunidad; los políticos en desgracia soñaban con reverdecer lauros; aquellos que se alejaban se resignaban con la esperanza de retornar; el pueblo en general sufría de la fiebre sexenal; el optimismo se reflejaba en las caras, y se pensaba en voz alta "ahora sí cambiarán las cosas". Este respiro sexenal ha perdido mucho su encanto en los últimos mandatos presidenciales, las repetidas crisis, la permanencia prolongada de un mismo grupo en el poder y la renovación aun no lograda en el partido mayoritario, entre otros factores, han disminuido en mucho lo que antes era una virtud del sistema.¹⁴⁸

4.3.4 La no reelección del titular del Ejecutivo Federal

La Constitución del 57 por un error imperdonable, olvidó nuestra historia y las impaciencias de nuestros políticos, reprodujo el texto de la Constitución Americana, estableciendo que el Jefe del Estado duraría en su encargo cuatro años pudiendo reelegirse, sin cortapisas de ninguna especie permitiendo, en consecuencia, la reelección indefinida. Los resultados alcanzados no podían ser otros que los que se obtendrán siempre en nuestro país cuando los presidentes intenten reelegirse o mantenerse en el poder de una manera indirecta o clandestina que equivale a lo mismo. Juárez se reeligió indefinidamente desde 57 hasta que murió en 72, pero tuvo que sofocar varias rebeliones contra su continuismo en el gobierno. El presidente Lerdo, que lo sucedió, quiso reelegirse, pero fue derrocado por la revolución de Tuxtepec, encabezada por el General Díaz, al grito más popular que hay en la República: el de No Reelección. El General Díaz, electo presidente en 77, mediante un oculto compromiso con el Presidente Manuel González volvió en 84 al poder, y después se reeligió invariablemente hasta 1911, instituyendo un gobierno personal omnipotente, que fue derrocado por la revolución antireeleccionista, de carácter esencialmente político en su iniciación, el año de 1910.

Todo lo anterior confirma que el acto más inconveniente y funesto para la República es permitir la reelección de sus mandatarios ejecutivos, pues la salvación del país y la realización de nuestra prometida democracia, solo se alcanzarán cuando después de cuatro o seis años de mando, los que ocuparon el poder queden por derecho y de hecho absolutamente incapacitados para volver a gobernar. Así la Constitución del 17, al proclamar solemnemente y en los términos más imperativos posibles, que el Presidente de la República nunca podrá ser reelecto, pues ello era un principio consignado en las banderas de la revolución, que tiene a su favor la simpatía popular confirmada en nuestra historia y fijar para siempre la fórmula antireeleccionista, la única conveniente en nuestro medio y propicia para el mantenimiento de la paz, dentro del régimen presidencial mexicano.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Fix-Zamudio, Héctor. Ver obra *Derecho constitucional*. . pp. 718-719.

¹⁴⁹ Lanz Duret, Miguel. Op cit., pp. 236-237.

El artículo 83 previene en los siguientes términos; “el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional, o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto”.

Es la no reelección una conquista inapreciable del constitucionalismo mexicano, principio sustancial del régimen presidencial e incluso válvula de seguridad del propio sistema político, mediante su aplicación irrestricta ha sido posible el avance cívico de la nación y ha sido hasta ahora el símbolo de lucha contra el despotismo, un valladar a las ambiciones políticas y el freno constitucional más rotundo a la doctrina de los hombres necesarios.

La no reelección fue el resultado de un dilatado proceso de importantes hechos históricos en el país. Durante el siglo XIX, el principio de la no reelección se concibió de manera menos terminante, ya que las constituciones de la época sólo prohibían que el presidente se reeligiera de forma indefinida, postura explicable que compaginaba con la presencia de caudillos que concebían las normas a sus deseos o gobernaban en continuos estados de emergencia.

Con la revolución, la situación cambió de modo radical y correspondió a Francisco I. Madero elevar la cláusula antireeleccionista a doctrina constitucional; fue el prócer quien mejor comprendió la importancia de que los hombres no se perpetuaran en el poder. Desde el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, proclamó que la no reelección del presidente, del vicepresidente, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales, debía ser ley suprema. Expulsado Díaz del poder, Madero se apresuró a reformar la Constitución de 1857, el 28 de febrero de 1911, con la finalidad de incluir un precepto que declaraba que el presidente y el vicepresidente no podrían ser reelectos.

Lo propio sucedió con Venustiano Carranza y con el Constituyente de 1917. Aquél, en su proyecto, propuso de manera clara el principio referido, y en este privó un clima antireeleccionista evidente, salvo las aisladas voces de algunos legisladores.

Desde entonces hasta la fecha, salvo el intento de Obregón, el principio de la no reelección puede considerarse una regla de oro del Estado Mexicano. En la conciencia de cada uno de nosotros existe la firme creencia de que la no reelección es un mecanismo anticaudillista eficaz, en cuanto limita de manera temporal la duración del Poder Ejecutivo, para evitar, el humano pero pernicioso sentimiento de los gobernantes de prolongarse en el mando. Cada vez que la opinión pública percibe barruntos reeleccionistas, reacciona con justificada alarma, porque para los mexicanos, democracia y renovación periódica del mando son sinónimos de nuestra vida política.

Como quiera que sea, estas interpretaciones arrojan luz sobre el tema, revelando al propio tiempo el vivo interés sobre nuestro ejecutivo. Vale sólo decir, por una parte, que es muy difícil caracterizar a nuestro régimen de gobierno, tan complicado en sus manifestaciones concretas, en una pobre fórmula, adjetivándolo con una sola palabra; y además, por otra parte la apertura que experimenta hacia la democracia, le otorga un carácter substancialmente dinámico, por eso la conveniencia de revisar, de manera permanente, los principales elementos que lo componen.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor Ver obra *Derecho Constitucional...* pp. 719-720.

4.4 Funciones del Poder Ejecutivo

La realidad de la vida estatal, en los países constitucionales, viene a refutar y condenar las caracterizaciones mecánicas de las funciones del Estado, todos los órganos de los llamados poderes desempeñan funciones de distinta índole; y, en especial, el ejecutivo gubernamental extiende su actividad a todo cuanto pueda contribuir al fomento del bienestar y prosperidad general, dentro de los límites señalados por la ley positiva y natural.

El criterio justo sería según el Profesor de Burdeos *Duguit*, la forma con que la voluntad del Estado, prescindiendo del órgano, actúa sobre las voluntades de los súbditos. Si el Estado interviene formulando el derecho objetivo, promulgando reglas generales y abstractas que obligan a todos los súbditos, tendremos la *función legislativa*. Pero si el Estado crea situaciones de derecho subjetivo, obligando a determinados individuos al cumplimiento de una prestación o se obliga a sí mismo, tendremos la *función ejecutiva*.

De esta manera, deducimos la naturaleza de la función ejecutiva, no por el órgano de que proceden los actos ejecutivos, sino por el carácter interno del acto mismo, proceda de uno u otro órgano.

En virtud de esto, la función ejecutiva, es la función por la cual el Estado expresa una voluntad con el fin de hacer nacer una situación de derecho subjetivo.

De toda esta discusión deduce el mismo preclaro Profesor *Duguit* que la potestad ejecutiva ejerce multitud de actos diversos que se refieren a las personas y a las cosas, y que, en sentido estricto, se ciñe a aquellos actos que no son peculiares del orden legislativo y judicial y que se enderezan al gobierno de las personas y a la organización y gestión de los servicios públicos.¹⁵¹

4.4.1 Función administrativa

Están a cargo del presidente variados actos y decisiones administrativas. Destacan, en primer lugar, aquellas atribuciones que podrían denominarse de administración general (artículo 89, fracción I y XX). En virtud de tales facultades, al presidente le incumbe "ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión"; esto es, la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos la norma general. Es así como el presidente se constituye en el principal propulsor de todo el aparato administrativo, a través de acuerdos, decretos, o resoluciones de carácter concreto individualizado, que influyen en la conducción del gobierno, afectando a instituciones, grupos y a los propios particulares, aumentándoles o disminuyéndoles su esfera jurídica, como en el caso de concesión o en el de la expropiación.

Sobresale también, la potestad de nombramiento, que permite al presidente el control del aparato gubernamental y sustenta en buena parte su ascendencia en el orden político. Esta potestad tiene su fundamento en el artículo 89, fracciones II a V, XVII y XVIII; pero en este precepto de ley fundamental sólo están contemplados los

¹⁵¹ Izaga, Luis. Op cit., pp. 541.

nombramientos de los principales funcionarios del Ejecutivo, la designación de otro buen número aparece prevista en la legislación secundaria o en algunas prácticas del sistema político.

Merced a tan poderosas atribuciones, el presidente nombra y remueve libremente a sus Secretarios de Estado, en tanto que el Ejecutivo Estadounidense requiere la autorización del Senado. Designa también a los principales funcionarios de la administración, a los directores de distintos organismos del sector paraestatal e interviene de modo decisivo para los altos cargos militares diplomáticos y judiciales, en los cuales se establece la participación del Senado.

Por otra parte, la administración pública federal con su crecimiento desmesurado, ha construido gobiernos paralelos en las entidades federativas. En efecto, mediante la instalación de oficinas o delegaciones que en teoría tienen por propósito hacer accesible la tramitación de asuntos federales a los habitantes de las entidades y realizar sus objetivos. Lo que se ha conseguido es la total minimización de las autoridades locales. Áreas como las de agricultura, comunicaciones y anteriormente las de educación y salud son o lo han sido preponderantes respecto a las de los estados y municipios.

Ese estado de cosas debe ser revisado. Es evidente que con una redistribución de competencias constitucionales se lograría mucho, al igual que con el aumento de las participaciones federales a los estados y municipios (si se desea continuar con el actual sistema), o mediante una visión que entienda de otra manera la coordinación entre federación y estados.

Otra solución consistiría en la limitación de las oficinas federales en los estados a través de la justificación de la necesidad de su instalación y la revisión, autorización o rechazo de las legislaturas locales a la apertura o continuación, según sea el caso, de la burocracia federal en las entidades.

La idea es que se obtengan condiciones más respetuosas para la autonomía interna de los estados.

Es perfectamente posible que la Constitución conceda estas atribuciones al Senado y que se sujete la instalación de delegaciones a la autorización de las legislaturas locales, al establecer la obligación de revisar la conveniencia o inconveniencia de su mantenimiento de manera periódica. Es inadmisibles e inaceptable que estas oficinas sigan funcionando sin pagar contribuciones locales y sin cumplir con las obligaciones que les impone el sistema jurídico, estatal o municipal.¹⁵²

Por lo mismo, no cabe duda de que el órgano ejecutivo administra y es, por lo tanto, fuente de actos administrativos, como cuando los realiza para el establecimiento, reglamentación, ejecución y explotación de servicios públicos.

Ahora bien, parece indiscutible que la administración está en una situación de irremediable subordinación, constituyendo esencialmente una jerarquía, a cuya cabeza está el Jefe de Estado. En principio, el derecho de reforma sobre los actos de los órganos inferiores, ejerce la autoridad disciplinaria sobre todos los funcionarios, hasta el punto de parecer imposible que pueda negársele el derecho general de revocación dentro de las leyes.

¹⁵² Cárdenas Gracia, Jaime. Op cit., pp. 99-100

La función gubernamental, atiende a dar solución, en el curso de los acontecimientos, a los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política del Estado y los grandes intereses nacionales. La función administrativa se preocupa de los asuntos corrientes que interesan a la población nacional y se caracteriza por el carácter excepcional y discontinuo de las cuestiones nuevas que se presenta al Estado y a las que tiene que hacer frente, tanto en el orden internacional como en el interno, y que afectan a grandes intereses del país. En cambio, la acción administrativa atiende a los asuntos corrientes y continuos; a las necesidades habituales del país, a la buena marcha de los servicios públicos.¹⁵³

4.4.2 Función legislativa

El Ejecutivo tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria, de las facultades colegislativas y aun como legislador autónomo en ciertos casos.

Gran parte de la legislación que elabora el Ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria, actividad formalmente administrativa, pero materialmente legislativa, que en los últimos años ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del presidente. Esta facultad tiene su fundamento en la famosa fracción I del artículo 89 de la Carta Magna la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos administrativos, y gracias a esta, ejerce una importante actividad de carácter normativo. Recordemos que el ejercicio de esta atribución se ha de restringir al desarrollo, específico y técnico, emanado del Poder Legislativo.

Representa, una de las denominadas "atribuciones legislativas" del presidente, mediante la cual éste despliega una enorme actividad reguladora, en cuyo ejercicio bien pudo aquél expedir reglamentos que vayan más allá de lo que la ley que reglamentan señala, e incluso algunos abiertamente anticonstitucionales, pero los medios para atacar tales aberraciones jurídicas están previstos en nuestra Ley Fundamental: el juicio de amparo o los procedimientos que contempla el artículo 105.¹⁵⁴

La singularidad de este ejemplo muestra cómo el presidente puede burlar las competencias de las Cámaras y abusar por consiguiente de la facultad reglamentaria. Cabe decir, que si con todo el control de las Cámaras y del partido mayoritario, el presidente se ha atrevido a promulgar reglamentos por encima de las leyes y de la constitución, a qué extremos no llegaría un presidente sin el respaldo de las Cámaras, en un régimen de competencia democrática, si se viera imposibilitado a obtener el apoyo legislativo.

Se requieren precisar, límites claros a la facultad reglamentaria del presidente a través de sus facultades colegislativas, como son las de iniciar leyes, participar, a través de sus secretarios en las deliberaciones, o el propio derecho de veto como última instancia, el presidente influye en todo el proceso mediante el cual se crea la ley (artículos 71 y 72 constitucionales). Merece subrayarse la facultad de iniciativa de la que nuestro Ejecutivo hace un uso amplio, a tal punto que las leyes, resultado del quehacer de las cámaras, proceden normalmente de la órbita presidencial, fuente en donde se originan la mayoría de los proyectos de ley.

¹⁵³ Izaga, Luis. Op. cit., pp. 542

¹⁵⁴ Baez Silva, Carlos Op. cit., pp 25-27

Existen otras facultades legislativas del ejecutivo que, si no son tan autónomas el grado de contención o control del legislativo es mínimo. Nos referimos a amplias atribuciones del Ejecutivo en materia de tratados, suspensión de garantías y las que se refieren a la exclusividad en la iniciativa del presupuesto y de las leyes de ingresos así como los superiores poderes del Ejecutivo respecto a los de la Cámara de Diputados en la respectiva conformación de estas normas.

En relación a la política exterior, el presidente formal y realmente tiene amplias facultades legislativas autónomas ya que el Senado puede “analizar la política exterior desarrollada por el presidente [...]” y que el Senado “[...] aprueba los tratados [...]” no existe disposición que le permita al Senado desaprobado la política exterior desarrollada por el presidente o que le permita indicar al presidente rutas distintas de actuación o fijen alguna responsabilidad política para que no continúe con políticas contrarias a los principios o intereses nacionales.

En cuanto a la aprobación de los tratados, que son parte de la “ley suprema de toda la Unión”, la ratificación exigida es por mayoría simple, y con el actual sistema electoral para el Senado que sobrerrepresenta exageradamente al partido mayoritario hace en este momento al presidente un legislador autónomo en esta materia, sin embargo los poderes legislativos del presidente en el tema de política exterior podemos resumirlos así:

1. El Senado carece de derechos constitucionales para intervenir en la negociación de los tratados.
2. La aprobación de los tratados con el actual esquema electoral para el Senado no le dará problema al presidente, aún en condiciones democráticas, siempre y cuando el partido del presidente sea mayoritario en el Senado.
3. Determinados tratados –pensar en el TLC o NAFTA- que afectan la política interior, el marco constitucional y el destino del país exigen para su aprobación un mecanismo similar a la aprobación de las reformas constitucionales.
4. Debe incluirse a la Cámara de Diputados en la negociación y aprobación de tratados y convenios internacionales de fundamental importancia.

Estas reflexiones nos muestran como el diseño formal-constitucional de la participación del Senado en la determinación de la política exterior es deficiente, y que da al presidente grandes poderes “legislativos” en la aprobación de tratados y convenios internacionales.

El presidente también puede actuar como legislador autónomo en los casos que constituyen excepciones al principio de la división de poderes, como sucede al emitir reglamentos; al determinar medidas sobre salubridad y medio ambiente; al regular las materias de comercio exterior; en materia de subsidios para habilitar puertos y establecer aduanas.

La fracción XVI del artículo 73 de la Constitución le permite al Ejecutivo el control de la salubridad del país y el combate a la contaminación ambiental y constituye por una parte una reducción de la esfera de influencia del legislativo en estas materias, y por otra, una intromisión en los ámbitos de competencia de las entidades federativas.

Facultad legislativa derivada del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución. Más grave aún, por la trascendencia del tema, es la facultad también autónoma del Ejecutivo para legislar en los temas del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, se trata de la política económica del país; nada menos que del comercio exterior e históricamente es una reminiscencia de las facultades delegadas que uso excesivamente el dictador Porfirio Díaz y que en este siglo se emplearon hasta la reforma de 12 de agosto de 1938 durante la presidencia de Lázaro Cárdenas.

Facultad legislativa en materia de subsidios. Esta atribución no está expresamente referida al ejecutivo en el último párrafo del artículo 28 constitucional, aunque tradicionalmente el Ejecutivo mediante decreto ha otorgado los subsidios y estímulos a las diversas actividades que él, considera prioritarias.¹⁵⁵

4.4.3 Función financiera.

Especial mención merecen las atribuciones en el aspecto financiero, que hacen del Ejecutivo la figura protagónica en la Ley de Ingresos o en el presupuesto de egresos, así como en los empréstitos y la cuenta anual. Es explicable que así suceda, ya que en cualquier país el ejecutivo es el órgano mejor preparado para la conducción de las finanzas nacionales, porque tiene los elementos técnicos y la información necesaria para prever los ingresos, programar los gastos, así como velar por su ejecución, a través de la estructura jerárquica y red de dependencias que a él están adscritas.

Otro sector de facultades del ejecutivo son las que se refieren al dominio programático y social. En nuestros días corresponde al Estado una posición central en la solución de las cuestiones económicas, y en general de los problemas sociales. Su intervención en este campo se realiza fundamentalmente a través del Poder Ejecutivo, que se convierte en el principal promotor y ejecutor de los planes de desarrollo nacional se trata de un órgano dinámico que dirige y encauza la política y la administración tanto interior como exterior de la Unión.

Pese a que la intervención del Estado y lógicamente del ejecutivo han disminuido como consecuencia de la concepción económica neoliberal, se siguen conservando facultades constitucionales muy importantes en el terreno programático y social. Baste referirse a algunas de estas facultades para comprender el papel que juega el presidente en el desarrollo nacional, así tenemos que su desempeño es clave en diversas materias: educativa, agraria, urbanística, económica, laboral, energética, habitacional y sanitaria.

En materia tributaria, el presidente tiene las siguientes atribuciones: la iniciativa legal, el poderoso derecho de veto, la exclusividad en la presentación del proyecto de presupuesto y de la Ley de Ingresos, el dominio sobre el endeudamiento y el control natural por ser el estratega de la política fiscal a través de la Secretaría de Hacienda.

En cuanto al esquema de distribución de competencias en materia fiscal, este se desprende principalmente del artículo 73, fracciones VII, X, XXIX, y XXX que le dan la

¹⁵⁵ Cárdenas Gracia, Jaime. Op. cit., pp. 63-64

exclusividad a la federación en la imposición de importantes contribuciones, el artículo 131, párrafo segundo faculta al ejecutivo a imponer cuotas y tarifas de exportación e importación sobre las bases que fije el congreso, el artículo 124 determina que las atribuciones no conferidas a la federación se entienden reservadas a los estados y los artículos 117 y 118 donde se establecen prohibiciones a los estados.

Es imprescindible que así como la federación tiene atribuciones exclusivas en materia fiscal, los estados también las tengan, según ocurre en países federales como Alemania. Es necesario acotar constitucionalmente lo que debe entenderse por facultades implícitas para que, en democracia, los órganos federales no abusen de esas atribuciones.

La coordinación fiscal como cualquier otra debe funcionar bajo premisas de armonización y de cooperación, sobre todo para las entidades menos desarrolladas. Si se preserva el sistema vigente es imprescindible que la Constitución determine porcentajes o criterios para una distribución más justa de las participaciones.¹⁵⁶

4.4.4 Función jurisdiccional

Influencia importante posee también el presidente mexicano sobre la actividad jurisdiccional, ya sea porque interviene en el nombramiento de los principales funcionarios judiciales del país (fracciones XVII y XVIII del artículo 89), porque se requiere de su concurso para que los tribunales funcionen eficazmente (fracción XII del artículo 89), porque puede conceder indultos, (fracción XIV del artículo 89), o porque incluso en su esfera se encuentran ubicados al menos formalmente, algunos tribunales de carácter administrativo, como sucede con los del Trabajo o el Fiscal de la Federación.

Asimismo, las funciones jurisdiccionales más destacables se refieren al cúmulo de tribunales administrativos y órganos administrativos que están en la órbita del Ejecutivo y que resuelven controversias jurídicas que plantean partes contrapuestas. La judiciales o de procuración de justicia persiguen tutelar derechos, controlar jurídicamente la actuación de dependencias administrativas, proteger intereses de los ciudadanos, y auxiliar al Poder Judicial. Tienen que ver con la protección de los derechos humanos, la seguridad pública; el control económico-financiero de la administración; la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal; la ejecución de las penas; el cumplimiento de las resoluciones judiciales; la tramitación y resolución de los recursos administrativos; la expulsión de extranjeros con conforme al artículo 33 constitucional; y el indulto.

Locke, y más tarde, Montesquieu dijeron que la administración de justicia o jurisdicción era parte de la ejecución de las leyes. El poder ejecutivo mexicano, por lo menos en parte de este signo, ha estado marcado por el signo de Locke y Montesquieu.

En efecto, a partir de 1924 que se inaugura el primer "tribunal" ajeno al Poder Judicial (las juntas de conciliación) el Ejecutivo ha ido acumulando atribuciones del Poder Judicial (funciones jurisdiccionales).

Por lo que respecta a las atribuciones judiciales o de justicia administrativa del ejecutivo, algunas de ellas son propias desde el marco constitucional del sistema presidencial, pero el presidente mexicano tiene formalmente otras que ha ido

¹⁵⁶ Idem 155, pp. 66-67.

incrementando. La última, si no es respetuosa de las atribuciones municipales y estatales –el sistema nacional de seguridad nacional- será un nuevo instrumento del presidente, que concentrará facultades, haciendo de él, el núcleo de toda una esfera de la función pública a nivel nacional, atribución que anteriormente no tenía.

Asimismo, el Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal Electoral, el Tribunal Superior Agrario.

Forman parte de esa visión, que seguramente tiene bases teóricas para ser apoyada, desde el punto de vista político no puede administrarse en un México futuro, el cual intente consolidar sus instituciones democráticas ya que en virtud de este tipo de órganos jurisdiccionales seguiría fortaleciéndose y ampliando las áreas de influencia del ejecutivo exigiendo las nuevas relaciones políticas el fortalecimiento de los otros poderes.

En cuanto a las atribuciones estrictamente judiciales, encontramos, por una parte, algunas que son tradicionales y propias de cualquier presidente como el otorgamiento del indulto, que sí es utilizado con prudencia y dentro del marco de la ley, es un instrumento jurídico y políticamente útil.

Más complicadas resultan otras atribuciones como la prevista en la fracción XII del artículo 89 de la Constitución, que dispone que el titular del Ejecutivo debe facilitar al Poder Judicial el auxilio necesario para el ejercicio de sus funciones. Esta atribución debe ser relacionada con las responsabilidades del presidente; pero, al igual que en el veto de bolsillo, no encontramos sanción, lo que en ocasiones ha hecho muy problemática la relación entre el Ejecutivo y el Poder Judicial; pues el mencionado auxilio se convierte en imposible cuando las resoluciones afectan políticamente al propio presidente, a los miembros de su gabinete o se trata de cuestiones con incidencia política como en el pasado fue el desalojo de campesinos que ilegalmente se posesionaban de propiedades.¹⁵⁷

4.4.5 Función metaconstitucional

Estas funciones son consecuencia natural del enfoque metodológico que actualmente emplea el derecho constitucional, el cual no se contenta sólo con examinar de qué manera esta normada en el texto escrito cualquier institución de gobierno o política, sino se interesa por averiguar también como funciona dicha institución en la práctica, y a su vez, la relaciona con el contexto social, fuerzas políticas y grupos de presión que la rodean.

En ésta dirección, es menester relacionar el régimen presidencial con el régimen político, concepto éste más amplio y que constituye, dice Jiménez de Parga, “la solución política efectiva que adopta una comunidad”, y nos ilustra acerca “de los poderes constitucionales y la serie más o menos larga de poderes de hecho que hacen posible que dicha solución se imponga”.

Cuando se utiliza el referido enfoque para el Poder Ejecutivo, se ha descubierto que éste tiene una serie de facultades que se han llamado “meta-constitucionales”, en la inteligencia de que por tener el término, una connotación eminentemente jurídica, preferimos hablar de “poderes de facto”.

¹⁵⁷ Fix-Zamudio, Héctor, Ver obra *Derecho constitucional*, pp. 724-726

En el caso del Ejecutivo Mexicano, existen una serie de poderes fácticos, que no se encuentran contemplados ni en la Constitución ni aún en las leyes, pero que se derivan de prácticas reconocidas o de la propia realidad política del país. Así sucede con la influencia importante que ha ejercido el presidente en la designación de los gobernadores de los estados, de los diputados, de los senadores y de los propios dirigentes del partido mayoritario. Así acontece también con el papel del árbitro que ha jugado el presidente en diversos conflictos de carácter agrario, obrero, empresarial, burocrático o similares en los cuales, a menudo, ha tenido una tarea de negociación de última instancia; en este sentido, recuérdense los famosos pactos o acuerdos nacionales que se han venido celebrando entre el gobierno y los representantes del capital, del trabajo y de diversas fuerzas productivas para enfrentar las coyunturas económicas en los últimos sexenios.¹⁵⁸

4.5. La administración pública federal

Es un hecho que la Administración Pública, día a día crece en cuanto a sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta. Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico, científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

A tan vastas facultades presidenciales ha correspondido un crecimiento del aparato político y administrativo que asesora y auxilia al Ejecutivo Federal. A este aparato se le denomina por el artículo 90 constitucional administración pública federal.

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente, para ello se ha tratado, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Sin embargo, la Administración Pública tiene encomendada la formulación y establecimiento de políticas que son conducidas en sus fases más altas por los cuerpos políticos representativos. La política pública enunciada en la ley provee el marco adecuado dentro del cual la administración debe funcionar.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del

¹⁵⁸ Idem Cárdenas Gracia, Jaime , pp 726-727.

Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al derecho proporcionar el marco jurídico para ellas.

En virtud de lo anterior, la organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Para hacer frente a esas actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, las empresas públicas y el fideicomiso público, sectores al que autores como James Landis, han denominado un nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado, que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.

Así, por el concepto de administración pública tomaremos el expresado por el Dr. Miguel Acosta Romero, para quién la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público adoptando una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

Es así, como la administración pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función, logrando una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, dentro de un sistema federal como el nuestro.¹⁵⁹

4.5.1 La administración pública centralizada

En este sector los órganos administrativos están fuerte y estrictamente enlazados, en un sentido vertical, respecto del titular del Ejecutivo, en virtud de que priva como concepto básico el de "jerarquía administrativa", que consiste en el orden y grado que guardan entre sí, los órganos superiores e inferiores, estructurados o agrupados por grados o categorías. Esta relación jerárquica concede a los órganos superiores sobre los inferiores importantes poderes de decisión, mando, nombramiento, revisión, vigilancia, poder disciplinario y resolución de conflictos.

Históricamente se ha considerado a la centralización como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, de tal manera que esas unidades tienen responsabilidad político-administrativa, frente al Jefe de Estado y frente a los Gobernadores en el caso de los Estados de la Federación y constituyen una

¹⁵⁹ Acosta Romero, Miguel. *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1998, pp 116-118.

unidad de decisión, mando y ejecución. Históricamente son órganos centralizados los Ministros y los Ministerios, los Secretarios y las Secretarías, en algunos Estados, además de los anteriores, se consideran el Procurador General de Justicia y los Departamentos Administrativos.

La centralización administrativa, aunque también implica, centralización de poder, es un concepto que entraña la división de trabajo y responsabilidades del Estado en órganos subordinados, directamente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, de acuerdo con el orden jurídico constitucional de cada Estado.¹⁶⁰

Para el Dr. Acosta Romero la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.

Esa unidad se aprecia a través de la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos.

La relación de jerarquía, la existencia de líneas de autoridad, que llevarán las decisiones desde la planeación, dirección, hasta la ejecución coordinación y control, existe no sólo en la Administración Pública y en todas sus variantes de estructura formal, sino también en las empresas privadas, es evidente que se dan las escalas jerárquicas desde los cuerpos colegiados de máxima autoridad interna, hasta los puestos de más baja categoría, por lo tanto, la relación jerárquica es un instrumento jurídico, político, administrativo, en el Poder Ejecutivo.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencias según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

La mayoría de los autores coinciden en la relación jerárquica, al afirmar que implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que se expresan con el nombre de "poderes" entre el superior y el inferior, aun cuando en nuestra opinión es una relación bilateral que entraña derechos y deberes correlativos, entre las personas que desempeñan, como titulares, los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados.

Los poderes que implica la relación jerárquica son:

1. Poder de decisión.
2. Poder de nombramiento.
3. Poder de mando.
4. Poder de revisión.
5. Poder de vigilancia.

¹⁶⁰ Fix-Zamudio, Héctor. Ver Obra *Derecho constitucional*, pp 727-729.

6. Poder disciplinario.
7. Poder para resolver conflictos de competencia.

1. Poder de decisión.

Es la facultad o potestad de señalar un contenido, a la actividad de la Administración Pública. Decidir, significa ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, negativo o de abstención.

Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo y, en escala descendente, se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

2. Poder de nombramiento.

Es la facultad, que otorgan la Constitución y las leyes que de ella emanan para designar a los funcionarios públicos a partir del segundo nivel de jerarquía, concentrando un enorme poder político en el Jefe de Estado.

La facultad de nombramiento, es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente, y funcionarios frente al Presidente; además, conserva su facultad de remoción en los funcionarios del más alto nivel.

3. Poder de mando.

Es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memoranda, oficios, circulares, acuerdos, telegramas, fax. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

El poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y de las horas de servicio por ejemplo, en los empleados de base, si no se obedece la orden, se da lugar al establecimiento de sanciones administrativas.

4. Poder de revisión.

Es la facultad administrativa que tiene los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia, encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

5. Poder de vigilancia.

Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material, o jurídicamente a los subalternos; cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

6. Poder disciplinario

Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

7. Poder para resolver conflictos de competencia.

El presidente tiene la facultad de decir a quién corresponde la competencia a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre del 1976.

Puede ocurrir, también, que dentro de la Secretaría, dos oficinas planteen conflictos de competencia. Entonces corresponde resolver la cuestión al Secretario del ramo, mediante el acuerdo correspondiente.

A través de estos poderes se logra la unidad de acción, mando y coordinación de todos los órganos de la administración pública para la realización de los fines del Estado.

¿Cómo ha evolucionado y de que manera está conformada actualmente la administración central? Durante los primeros años el Poder Ejecutivo Mexicano tuvo una exigua organización, en la que el presidente era auxiliado en sus tareas por tres o cuatro Secretarios de Estado, que eran usualmente Gobernación, Hacienda, Relaciones, Guerra y Marina. De aquellos días a la época contemporánea el panorama ha cambiado radicalmente: la estructura y las funciones del Poder Ejecutivo Federal se han expandido de manera extraordinaria y se tornan cada vez más complejas; a los escasos colaboradores de antaño se han sumado diversas secretarías de estado y múltiples empresas del sector paraestatal, mismas que proporcionan un extraordinario poderío al gobierno federal y lo hacen intervenir de manera principal en los problemas que atañen a las entidades federativas.

Los colaboradores más inmediatos del presidente son los secretarios de estado. Estos secretarios y el procurador general de la república integran lo que se ha venido denominando, un poco impropiaemente, en los últimos años el "gabinete legal"; en tanto que el llamado "gabinete ampliado", incluye también a los principales titulares del sector paraestatal.

Como se advierte, sobre la vieja estructura administrativa del siglo pasado, se añadieron algunas secretarías que se justificaron plenamente, pero también otras que responden a una necesidad social emergente o incluso factores circunstanciales; esta situación ha causado, en no pocas ocasiones, falta de coordinación, duplicidad de acciones o hasta conflictos. Aunque es cierto que en nuestro país se ha hablado de la reforma administrativa de manera repetida, el sector central referido demanda una revisión profunda que lo haga más moderno, menos obeso y más ágil.¹⁶¹

4.5.2 La administración pública desconcentrada.

La desconcentración administrativa se identifica en México, con estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos que forman parte de la administración pública. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; b) la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) el Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

En el derecho mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse por qué motivo

¹⁶¹ Acosta Romero, Miguel. Op. cit , pp. 119-121.

algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejecutivo Federal.

Este concepto, como ya lo vimos, dista muchos de ser preciso y está en plena evolución doctrinal y legal.

Es evidente que hay imprecisión, ya que se discute si hay base constitucional expresa para crear organismos desconcentrados, toda vez que el artículo 90 no habla expresamente de órganos desconcentrados, sino de administración paraestatal y como ya se indicó ese término semánticamente es poco claro, porque significa lo que no es del Estado, y la administración desconcentrada, puede afirmarse que depende directamente del Jefe de Estado, de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo, por lo menos jerárquicamente, de donde algunas opiniones se expresan en el sentido de que no hay facultades en la Constitución que digan que el Congreso de la Unión o el Presidente de la República puede crear organismos desconcentrados.

Evidentemente el Congreso de la Unión en el artículo 73 no tiene facultad expresa para ello, como tampoco la tiene el Presidente de la República ni en el artículo 89 ni en ninguno otro de la Constitución, y si bien pudiera entenderse que el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que tiene de dictar las leyes derivadas del artículo 90 constitucional y en el artículo 17 de la LOAPF, estableció la base legal para los organismos desconcentrados, es una realidad que ni en la Constitución, ni en las leyes existe la desconcentración como figura administrativa clara y precisa, pues el artículo 17 de la LOAPF a la letra dice:

ARTÍCULO 17.-Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos y desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Y la exposición de motivos textualmente señala:

Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal.

Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en sus lugares de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la Capital de la República.

Según Elba Barreiros Mancilla, las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la administración pública y en la prestación de los servicios, entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones. Por ello, los Estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa.

Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración, así, podríamos hablar de lo siguiente:

1. Desconcentración en estricto sentido o funcional.
2. Desconcentración vertical.
3. Desconcentración horizontal.
4. Desconcentración regional.

Desarrollaremos a continuación el concepto de Desconcentración Funcional o con estricto sentido, toda vez que se tipifica adecuadamente a la realidad administrativa de la Cultura Física, en la actualidad.

La Desconcentración en estricto sentido o funcional, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- a) Son creados por una ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.

- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Este tipo de desconcentración, que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo, en el que se le otorgan facultades propias, aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas), así como cierta autonomía financiera.

Invariablemente el organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado; pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

En la actualidad, dependen de las diversas secretarías poco más de cincuenta órganos desconcentrados.¹⁶²

4.5.3 La administración pública descentralizada

Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecia en todos los Estados modernos y aún en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con celeridad y eficacia a la región a la que se sirva, así, tenemos en la ONU las comisiones regionales (CEPAL, OEA).

La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con estas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico distinto del de la burocracia.

En nuestro país, es hasta épocas recientes (1977), que se discutió por la doctrina la base constitucional para crear a los organismos descentralizados y a todas las entidades que ahora se conocen como del sector paraestatal, sin embargo, la reforma reciente a los artículos 90 y 92 de la Constitución, ya no deja duda alguna de que estas instituciones están insertadas en un concepto moderno y comprensivo de la

¹⁶² *Ibidem* Acosta Romero, Miguel, pp. 413-423.

Administrativa Pública Federal, despojando toda posibilidad de cuestionamiento constitucional de los mismos.

Así de acuerdo con el Dr. Acosta Romero, el concepto de descentralización administrativa en sentido estricto, es el siguiente:

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica.
 - b) Patrimonio Propio.
 - c) Régimen Jurídico Propio.

En nuestra opinión, la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal directamente o a través de los coordinados de sector. Tienen asimismo obligación de acudir al Congreso, cuando alguna de sus Cámaras requiera de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley de su ramo.

Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tiene personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas, dependencias y ámbito territorial.
6. Tiene órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen Fiscal.

1. Son creados por un órgano legislativo.

Como ya se mencionó, todos los organismos públicos descentralizados son creados bien sea por una Ley del Congreso de la Unión, o por un Decreto del Ejecutivo.

2. Tienen régimen jurídico propio.

Todos los organismos públicos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica, que puede ser bien una ley del congreso, o un decreto del ejecutivo, que materialmente pudiéramos considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general.

3. Personalidad jurídica.

La personalidad jurídica propia, como ya se dijo, les es otorgada por el acto creador. En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público; en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide por vía de autoridad y es expedida su Ley Orgánica, en donde se conjunta el elemento personal y el patrimonio.

4. Denominación.

La denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares.

5. La sede de las oficinas, dependencias y ámbito territorial.

Es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección del organismo público, en el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

6. Órgano de dirección, administración y representación.

Se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:

- A) Un cuerpo colegiado es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo.
- B) Inmediatamente después, y en grado jerárquico subsiguiente se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, que tiene las siguientes funciones:
 - I. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;
 - II. Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir las decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado;
 - III. Representar al organismo en todos los órdenes y tener facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados;
 - IV. Coordinarse con el funcionario que encabece el sector respectivo cumpliendo con todas las disposiciones de agrupamiento sectorial.

Tampoco hay uniformidad en su denominación, pues así tenemos que en el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en Caminos y Puentes Federales de Ingresos, en Aeropuertos y Servicios Auxiliares y en Petróleos Mexicanos, se le denomina Director General; en la Universidad Nacional Autónoma se le llama Rector y en los Ferrocarriles Nacionales de México, y en otros organismos se le califica con el nombre de Gerente General.

7. Estructura administrativa interna.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de la división del trabajo,

generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8. Patrimonio propio.

Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Forman también parte del patrimonio de estos organismos un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de derecho privado y de los que pueden disponer libremente.

9. Objeto.

El objeto de los organismos descentralizados es muy variable y, a nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar:

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado;
- b) La prestación de servicios públicos;
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;
- d) La prestación de servicios administrativos;
- e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales, y
- f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

En la realidad, el organismo público descentralizado puede actuar en uno o varios de los ramos antes aludidos o aún en otros nuevos, que en el futuro las necesidades sociales puedan demandar.

10. Finalidad

La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

11. Régimen Fiscal

La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales. La práctica se ha orientado a reconocer que cubren los derechos de carácter federal y local.¹⁶³

¹⁶³ Idem Acosta Romero, Miguel, pp. 466-487.

4.6 Mecanismos de interacción jurídica establecidos entre el Ejecutivo Federal y la Cultura Física

En el desarrollo de este aspecto del trabajo de investigación, abordaremos las diferentes actividades que el Presidente de la República desarrolla en referencia a la Cultura Física, ya sea por sí mismo o auxiliándose de la Administración Pública Federal, estableciéndose al amparo del Estado de Derecho, un vínculo jurídico pleno entre el titular del Ejecutivo Federal y las actividades Educativo/Formativas, Recreativas y Deportivas que tienden a elevar la calidad en la prestación de los servicios públicos y por ende aumentar el nivel de vida del ciudadano mexicano.

Basándonos en la Teoría de la Supremacía Constitucional desarrollaremos el análisis jurídico a partir de nuestra Carta Magna, que en su capítulo III denominado Del Poder Ejecutivo previene las disposiciones relativas al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la Administración Pública Federal, continuando a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, culminando con la disertación sobre la ley adjetiva de la materia, la Ley General del Deporte

4.6.1 Fundamentos constitucionales del Ejecutivo Federal en materia de Cultura Física.

Dentro del texto constitucional encontramos que en su Capítulo III, se previene lo concerniente al Poder Ejecutivo en términos de conceptualización, requisitos de acceso al cargo, mecanismos de prevención en caso de ausencia y sobre todo de las facultades y obligaciones del Presidente como lo son, entre otros: Ejecutar las leyes, proveer administrativamente o realizar nombramientos atribuciones y responsabilidades que de manera directa ejercen influencia en la Educación Física, la Recreación o el Deporte los cuales ubicamos como elementos constitutivos de la Cultura Física.

A su vez el Capítulo III, de la Constitución Política Federal, establece las bases de distribución de los negocios del orden administrativo de la federación, por medio de la Administración Pública Federal que cumplen con la regulación correspondiente a las actividades propias e inherentes de la Cultura Física en nuestro país.

ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El Poder Ejecutivo cumple con esta obligación al incluir a la Cultura Física dentro de las actividades planeadas y organizadas que habrá de llevar a cabo la Administración Pública Federal, dentro del ejercicio 2001-2006.

Es preciso señalar que la recreación para el Poder Ejecutivo ha sido factor de evolución dentro del ejercicio de la Administración Pública Federal, ya que para dar cumplimiento a este precepto, ha proveído en la esfera administrativa la implementación de instituciones públicas, destinadas a llevar a cabo la actividad recreativa.

Así han surgido dentro del Poder Ejecutivo instituciones tales como: Promoción Deportiva del Departamento del Distrito Federal (PRODDF); Dirección General de Educación Física (DGEF); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Comisión Nacional del

Deporte (CONADE); Confederación Deportiva Mexicana (CODEME); las cuales de una forma u otra contribuyen al mejor proveer administrativo de la actividad recreativa.

Con ello se demuestra, que el Estado Mexicano a través del Poder Ejecutivo desarrolla nuevas formas de organización para cumplir con el bien supremo de la nación: "El bienestar común de la población".

Igualmente, con la expedición de la Ley General del Deporte se ha dado cabal cumplimiento al precepto que se comenta, donde es importante destacar la presencia real del deporte dentro de la estructura del Estado Mexicano, específicamente hacia el interior del Poder Ejecutivo Federal, que no sólo ha ejecutado las leyes que expide el H. Congreso de la Unión, sino que ha proveído en la esfera administrativa de la Administración Pública Federal diversos órganos administrativos que garantizan la operación del servicio que presta el Estado en materia deportiva.

Por lo que respecta a la Educación Física, tenemos las siguientes ideas en el presente artículo: establece las facultades y obligaciones del Presidente..., el cual en uso de las mismas ha conformado un Sistema Nacional del Deporte, encargado de llevar a cabo el impulso y desarrollo no sólo de la Educación Física, sino las actividades físico-deportivas también, hemos sido testigos de la promulgación de una nueva ley, referente a la materia de educación denominada Ley General de Educación, que viene a satisfacer la responsabilidad del Presidente de la República en ejecutar las leyes que promulgue el Congreso de la Unión, en relación a la Educación Física.

Otro punto destacado lo es el de proveer en la esfera administrativa..., el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Educación Pública ha creado a la Dirección General de Educación Física como un órgano centralizado, en donde actualmente laboran profesores que atienden diariamente a un promedio de 1 900 000 alumnos en los niveles educativos, donde se lleva a cabo la prestación de los servicios del educador físico.

FRACCIÓN II.- Asimismo se previene "...Nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión...", en uso de esta facultad constitucional el Titular del Ejecutivo Federal designa al Presidente de la Comisión Nacional del Deporte, a su vez y de acuerdo al artículo 61 y 63 de la Ley General del Deporte el titular del Poder Ejecutivo Federal nombra al Presidente de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte máximo órgano procurador de justicia deportiva dentro del Sistema Nacional del Deporte.

También, nombra al Director General de Educación Física en virtud de la delegación de facultades atribuidas en favor de la Secretaría de Educación Pública y de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

FRACCIÓN X.- Se establece la facultad de "...dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales...", en este sentido el titular del Ejecutivo Federal ha reconocido la Declaración de los Derechos del Hombre, así como la Declaración de los Derechos del Niño, instrumentos de política exterior que buscan tutelar el desarrollo armónico del ser, la dignidad de la persona y la evolución humana con carácter de integral al cuál favorecen la Recreación y el Deporte....., pero también el Ejecutivo Federal ha celebrado tratados Internacionales con la O.N.U, la UNICEF, o la UNESCO, validando sus recomendaciones en materia de Educación Física, Recreación o Deporte como lo es el hecho de reconocer a la Federación Internacional de Educación Física

F.I.E.P, o el de aceptar el derecho al deporte como un derecho humano fundamental, todo ello en beneficio del establecimiento de una Cultura Física.

FRACCIÓN XII.-“...Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones...”

En materia de deporte tenemos que la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, aunque es un Órgano Colegiado Autónomo, con plena autonomía de gestión, recibe todo el financiamiento de parte del Ejecutivo Federal, utilizando como su representante a la autoridad competente en la materia que lo es la CONADE, quién actualmente concede un presupuesto anual a este órgano de procuración de justicia deportiva de \$ 4, 000, 000 anuales.

Por lo que corresponde a la Educación Física, existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en donde los 8, 000 mil docentes al servicio del estado en el DF. pueden concurrir y hacer valer sus derechos laborales económicos, sociales o culturales cuando se han vulnerados por alguna autoridad educativa, dicho tribunal es financiado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

ARTÍCULO 90.- En el sentido del presente precepto constitucional encontramos el sustento jurídico formal y material de la Administración Pública Federal en los siguientes términos:

a) “...La Administración Pública Federal será centralizada...”, para la Cultura Física, la expresión anterior significa lo siguiente:

Dentro de la Administración Pública Centralizada se ubica a la Educación Física como una Unidad Administrativa que forma parte de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el DF: y que a su vez esta subsecretaría es integrante de la SEP prestando un servicio educativo/formativo dentro del Sistema Educativo Nacional. Por lo que toca a la Recreación, le corresponde desarrollar todo tipo de programas recreativos de corte laboral a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en términos de prestaciones de carácter social y culturales tales como: Programas Deportivos, Cursos de Capacitación y Superación Personal hasta llegar a la Construcción de Infraestructura propia y adecuada a las necesidades de las actividades recreativas como lo son los Centros Vacacionales. En relación a la actividad deportiva, corresponde en el orden profesional a la Secretaría del Trabajo vigilar directamente que todos los derechos y prerrogativas establecidos por la Ley Federal del Trabajo se cumplan satisfactoriamente por parte de las empresas o patrones que desarrollan las actividades profesionales en el maravilloso mundo del Deporte Profesional, para ello existe la Junta Local de Conciliación y Arbitraje No. 8 bis denominada “Juegos, Espectáculos Públicos y Deporte”.

b) “...la Administración Pública será paraestatal o descentralizada...”

En estos rubros igualmente la Cultura Física ha tomado un lugar dentro de este tipo de administración como lo observaremos:

El Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo su naturaleza jurídica la de un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, prevee la prestación de los servicios sociales, a los beneficiarios, en los cuales se encuadran los programas deportivos, recreativos y educativo/formativos con tal grado de importancia que cuando menos el 30% de los seleccionados nacionales surgen de esta institución.

Otra institución de la Administración Pública Paraestatal lo es el Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado ISSSTE, el cual posee como naturaleza jurídica la de ser un Organismo Descentralizado con personalidad y patrimonio propio que concede a todos los trabajadores al servicio del Estado y sus dependientes la posibilidad de acudir a los centros recreativos, actividades turísticas y programas deportivos implementados por la institución para el beneficio del trabajador y su familia, considerándolo no solo como una prestación, sino como un derecho social establecido por la legislación vigente.¹⁶⁴

4.6.2 Fundamentos jurídicos de la administración pública centralizada en materia de Cultura Física

Tal y como se mencionó en el curso del presente trabajo, el objetivo principal de la Administración Pública Centralizada, consiste en llevar de la planeación, organización y estructuración de las políticas y lineamientos de trabajo, a través del principio de unidad y jerarquía de los órganos administrativos a la realización material de los programas de gobierno, implementando para ello la dirección, el control y la evaluación de cada una de las acciones establecidas.

Así en materia de Cultura Física analizaremos cuales son las Secretarías de Estado que en base a lo prevenido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, deben llevar a cabo los programas de gobierno en materia de Educación Física, Recreación y Deporte de manera conjunta, solidaria y eficaz, para beneficio de la sociedad mexicana.

De esta manera encontramos el sustento formal y material en los siguientes artículos:

4.6.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

ARTÍCULO. 1º La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

En materia de Cultura Física, esta legislación previene el desarrollo de las actividades de la Administración Centralizada en los siguientes términos.

Por lo que corresponde a la Recreación, también es materia de competencia de la Administración Pública Centralizada delegando las atribuciones correspondientes a la Secretaría de Educación Pública, aunque en nuestra realidad el presente elemento constitutivo de la Cultura Física se encuentra relegado y desvalorizado por parte de la autoridad educativa, trayendo como consecuencia la negación de los beneficios a la población en general, pero de manera prioritaria a la estudiantil ya que solo se le considera un instrumento valioso para utilizarse en la cátedra de la educación física dentro del Sistema Educativo Nacional.

ARTÍCULO. 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo Federal habrá la siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

¹⁶⁴ Constitución Política Federal, Op. cit., pp. 90.

I. Secretarías de Estado.

En este sentido surge la SEP que es la dependencia encargada de atender todo asunto relacionado con la Educación Física y la Recreación, adquiriendo esta actividad una presencia real, formal y material dentro del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo Federal.

Asimismo, el Deporte encuentra el sustento jurídico material en el presente artículo, ya que el órgano competente del Poder Ejecutivo Federal en la materia, la CONADE depende administrativamente en una Secretaría de Estado a través de la cual se integra a las actividades que ejerce y desarrolla la Administración Pública Central.

A su vez la Secretaría de Salud tiene la facultad de hechar a andar el Sistema Nacional de Salud el cual implica campañas nacionales de prevención sanitaria, de salubridad e higiene corporal y de desintoxicación por alcohol, drogas, enervantes, para lograr el acceso pleno a las generaciones jóvenes de nuestro país se vale de las actividades educativo/formativas (educación física) dentro del sistema educativo nacional, asimismo utiliza a las técnicas recreativas de sociabilización para acceder a los grupos vulnerables de la población como lo son: jóvenes, adolescentes, adultos, discapacitados y ancianos, por último implementa a la actividad deportiva como mecanismo de prevención social que permite a quien lo practica alejarse de las conductas nocivas y antisociales como el alcohol o la drogadicción.

Por otra parte la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, posee la atribución de impulsar y canalizar la adecuada utilización del tiempo libre entre toda la clase trabajadora del país debido a esto, implementó acciones, programas y actividades eminentemente culturales en donde la recreación toma el papel principal con un sentido de mecanismo cultural, por medio del cual el hombre busca su capacitación personal y el desarrollo de sus habilidades estéticas durante su tiempo libre.

ARTÍCULO 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

La Cultura Física ha sabido utilizar este sustento jurídico, para lograr las bases legales de algunos de sus elementos constitutivos.

Así en el año de 1994, surgió un proyecto de ley en materia educativa presentado por el Ejecutivo Federal, siendo el resultado final la promulgación de la Ley General de Educación, que de manera concreta regula la actividad de la Educación Física en algunos de sus preceptos como lo es el artículo 7º, fracción IX que a la letra dice: "...la educación que imparta el estado, tendrá además de los fines establecidos en el artículo 3º de la Constitución, los siguientes:

FRACCIÓN IX.- Estimular la práctica de la Educación Física y el Deporte...", otro ejemplo de esta legislación lo es el artículo 20, el cual consigna: "...de las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos, constituirán el Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación Profesional, para los maestros que tendrán las finalidades siguientes: I.- La formación con nivel de licenciatura para la Educación Física..."

Por lo que corresponde a la actividad deportiva, gracias a un Decreto del Ejecutivo Federal, promovido por la Secretaría de Educación Pública surgió en el año

de 1988, un Órgano Desconcentrado dependiente de la SEP denominado Comisión Nacional del Deporte (CONADE), con el propósito de promover y organizar el Sistema Nacional del Deporte, el cuál motivó posteriormente la acción legislativa del Congreso de la Unión, para dar paso a la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte del año 1990 y actualmente a la Ley General del Deporte promulgada en el año 2000 vigente hasta nuestros días a pesar de esto en la actualidad la CONADE trabaja en un anteproyecto de Ley el cuál se encuentra en la fase de discusión y análisis. Es preciso comentar que hoy en día, el Poder Ejecutivo Federal cuenta con un total de 17 Secretarías de Estado y que la actividad físico-deportiva en términos de Cultura Física, posee relación directa con las enumeradas anteriormente y que totalizan ocho, significándose en un 45% de las entidades públicas esto demuestra el grado de importancia y el avance jurídico administrativo que la acción físico-deportiva ha despertado en el Estado Mexicano, así como la intención por parte del gobierno federal de impulsar, fortalecer y desarrollar al Deporte, la Recreación y Educación Física, consideradas alternativas para mejorar las perspectivas, así como el nivel de vida de los ciudadanos mexicanos.

ARTÍCULO 27. "...a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Publicar leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, publicar en el *Diario Oficial de la federación*...", cito a este artículo como sustento jurídico pues gracias a la actividad que desarrolla esta secretaría, hoy podemos contar con legislación deportiva vigente, ya que el 22 de diciembre de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Estímulo y Fomento del Deporte, la cual fue reformada el día 28 de julio de 1999, y que regula a las actividades físico-deportivas no profesionales, en donde se establece de manera relevante el Sistema Nacional del Deporte y el Programa Nacional del Deporte que son motivo de nuestra investigación.

Asimismo, el 08 de junio del año 2000 se publica la Ley General del Deporte, vigente en nuestros días, aunque esta se considera una ley débil e incompleta.

ARTÍCULO 31. "...a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar... el Plan Nacional Correspondiente... vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional así como de programación, presupuestación y evaluación...", en este apartado fundamos la esencia jurídico-administrativa del Programa de Educación Física y Deporte 1995-2000 el cual forma parte del Plan Nacional de Desarrollo que fue elaborado por la SEP, dentro de sus obligaciones, consecuencia del área de planeación nacional, esto implica hablar en términos de Convenios de Desarrollo Social en donde las actividades físico-deportivas también encuentran su ubicación y se manejan como programas de apoyo cultural, destinados a la creación de centros de cultura y recreación así de una manera simple, esta Secretaría tutela los intereses de la Cultura Física en relación a los recursos económicos hacia las Entidades Federativas para la celebración de los convenios de coordinación respectivos tal como lo prevé el artículo 10 de la Ley General del Deporte en la actualidad dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, existe en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 el Programa Nacional de Adecuación Física manejando los mismos procedimientos administrativos en cuanto a la Planeación Nacional.

ARTÍCULO 32. "...a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Coordinar y proyectar la participación que

corresponde a los Gobiernos Estatales y Municipales en la Planeación Regional...”, este artículo nos permite ubicar el aspecto federal que la Cultura física, por medio de las actividades físico-deportivas han alcanzado en los umbrales del siglo XXI.

Recordemos que en capítulos anteriores de este trabajo, hablamos de la participación ciudadana que va desde los comités que intervienen en la planeación tanto a nivel estatal como municipal, siendo los encargados legales de realizar la manera significativa, dando como resultado que la Ley General del Deporte consigne en su artículo 8 que los Gobiernos Estatales y los Municipios se adhieran al Sistema Nacional del Deporte para planear y programar las actividades deportivas y los medios para satisfacerlas.

Artículo 32 Bis. “...a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Coordinarse con la SEP para fortalecer los contenidos ambientales en relación al uso adecuado de los recursos naturales, a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y a la conservación de nuestro patrimonio natural en los planes y programas de estudio...”, es por ello que la Ley General de Educación establece en su Artículo 7º como un criterio que orientará a la educación hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del medio ambiente, lo cual es recogido en el Programa de Educación Física aplicado dentro del Sistema Educativo Nacional en los siguientes aspectos: como un propósito general de la Educación Física desarrollando la formación y estimulación de hábitos para favorecer la conservación del medio ambiente a través de la Cultura Física, que a su vez incrementen las actividades sociales de respeto y cooperación promoviendo las acciones grupales y de integración al medio ambiente, dentro del programa dichos propósitos generales se manifiestan en el eje temático No. 5 denominado de interacción social que se refiere a toda comunicación que se establece entre dos o más miembros de un grupo y su medio ambiente.

Artículo 37. “...a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos: organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos, designar para el mejor desarrollo del sistema, delegados de la propia secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada...”, es en virtud de este artículo, que el Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte consigna, en su artículo 9º que al ingresar al Sistema Nacional del Deporte, todos sus miembros quedarán obligados a efectuar las acciones concertadas y coordinadas que se señalen en el Programa Nacional, el artículo 16 comenta, que le corresponde a los Consejos del Sistema Nacional del Deporte establecer las estrategias y acuerdos que propicien la obtención e incremento de todo tipo de recursos para el mejor desarrollo de los programas operativos, por lo que el artículo 17 determina que el Ejecutivo Federal a través de la comisión procure la uniformidad y la congruencia del deporte nacional, mediante criterios para la asignación de recursos del Sector Público Federal, quienes estarán obligados a la aplicación efectiva de las asignaciones, para satisfacer los requerimientos de participación en el Programa Nacional.

Asimismo, la Ley General del Deporte en su artículo 11, párrafo tercero, establece que cualquier organismo deportivo, que reciba recursos del erario público deberá presentar informe sobre la aplicación de dichos recursos y estará sujeto a auditorías financieras respecto de los mismos, lo que significa un control financiero/administrativo por parte del Ejecutivo Federal en el área de la Cultura Física.

Es importante destacar que para el 2001, el presupuesto de la Comisión Nacional del Deporte asciende a más de 840 millones anuales, y es por ello que la Secretaría de la Contraloría establece el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, ya que en años anteriores las actividades físico-deportivas eran un suculento platillo económico-político, que estaba al margen del control oficial, el cual pretende inspeccionar su ejercicio en términos de eficiencia, eficacia y productividad no sólo desde una perspectiva técnica jurídica, sino que establece la posibilidad de enviar un delegado a los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, para garantizar la asignación y aplicación más racional y adecuada de la partida económica, que el gobierno federal aplica para la promoción, difusión y desarrollo de la Cultura Física de la Federación a través de su órgano competente.

ARTÍCULO 38. "...a la Secretaría de Educación Pública le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en cuanto a la Educación Física y al Deporte: I- Organizar, vigilar y desarrollar en escuelas oficiales la enseñanza deportiva y la cultura física en general...", a este respecto el medio por el cual se logrará realizar este contenido es la Educación Física a quien el corresponde llevar a cabo la presente acción, por lo cual crea el programa escolar de Educación Física que organiza y desarrolla la enseñanza físico-deportiva, con un carácter motriz de integración dinámica considerando este tipo de enseñanza, como un anexo del propio programa establecido en el eje temático No. 3, denominado Formación Deportiva Básica y Deporte Escolar, llevados a la práctica cotidiana por medio de la iniciación deportiva y los juegos predeportivos.

FRACCIÓN XXIII "...determinar y organizar la participación del país en competencias deportivas internacionales y todo género de eventos deportivos...". En este sentido hacemos alusión a la práctica de las actividades físico-deportivas conocidas como de alto rendimiento o deporte federado, la Ley General del Deporte establece en su Artículo 7º fracción IV lo siguiente: la institución competente del Ejecutivo Federal (CONADE) de conformidad con las normas y reglas de competición que expidan los organismos deportivos internacionales, dará a conocer las normas generales de la participación oficial del país y será el conducto para difundirlas a los integrantes del Sistema Nacional del Deporte, manifestará en una sola política concertada integrándose para ello una comisión tripartita conformada por la Comisión Nacional del Deporte, el COM y la CODEME, concediendo su anuencia, lo que permitirá una acción más articulada en teoría; en los hechos nuestra realidad gira sobre grupos políticos e intereses personales que determinan la participación oficial internacionalmente en materia deportiva.

FRACCIÓN XXIV. "...También se hace mención al hecho de "Mantener la Escuela de Educación Física...", esto es verdaderamente importante ya que de ella nacen a la luz profesional los recursos humanos especializados avalados y reconocidos legal, técnica y pedagógicamente por la Dirección General de Profesiones, otorgando al

término de los estudios profesionales una cédula de Licenciado en Educación Física, que garantiza su preparación y su capacidad, hoy somos testigos de la carencia en el ámbito profesional de este recurso humano, por lo que se debe apoyar decididamente a la formación y capacitación de Profesionales de la Educación Física, mediante el mantenimiento oportuno, adecuado y correcto de la infraestructura requerida para beneficio de millones de ciudadanos del presente y del mañana.

FRACCIÓN XXV. "...Formular normas, programas y ejecutar acciones para apoyar a la Educación Física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo, para promover y en su caso organizar la formación y capacitación de profesores, Licenciados en Cultura Física y entrenadores; fomentar los estudios de posgrados así como la investigación de las Ciencias del Deporte...", este artículo es muy preciso y debemos pugnar porque realmente cobre vigencia, eficacia y validez, ya que hace alusión a la realidad que padecemos, estoy consciente que se requiere un proceso muy complejo para que la norma jurídica llegue a la realidad socio-cultural, pero tengo la esperanza y la fiel convicción que este proceso de revalidación de una norma jurídica, sea integral y que de manera definitiva en un término de mediano plazo se opere en la realidad profesional y pedagógica de la Cultura Física.

Al hablar de formular programas y ejecutar acciones... es necesario destacar que la CONADE se ha encargado de formular las acciones tendientes a operar, articular y perfeccionar el Sistema Nacional del Deporte, situación que no se ha logrado hasta la fecha a pesar de los esfuerzos, todo debido a la falta de una estructura administrativa adecuada que otorgue programación, coordinación y dirección a las diversas actividades realizadas que se manifiestan como intentos aislados, vacíos y superfluos que no han reportado los beneficios esperados.

Asimismo, la CONADE se ha encargado de proponer al Poder Ejecutivo Federal el Programa Nacional de Educación Física y Deporte 1995-2000; así como el Programa Nacional de Adecuación Física 2001-2006, en donde incluye programas sustantivos relativos al deporte para todos, deporte estudiantil y deporte selectivo, de apoyo para la formación y capacitación de los recursos humanos necesarios en la dirección, supervisión y evaluación de los deportistas mexicanos, conocidos normalmente como entrenadores; intentando proporcionar a la actividad deportiva una consolidación socio-cultural, política y jurídica trascendental. Otro aspecto importante lo es el tratar de implementar nuevas medidas de financiamiento para el deporte, pero las mismas han resultado insuficientes y no muy atractivas para los inversionistas, por lo que esta rama de actividad pública sigue siendo financiada principalmente por el Estado.

De manera tácita la SEP regula a las acciones referentes a la Educación Física, esto se cumple cabalmente y se integra a la DGEF quien se encarga de manera específica de formular los programas relativos a la materia, emitiendo las acciones correspondientes para promover la Educación Física en el DF y tomándosele como un modelo administrativo a nivel nacional, por otra parte, y con base en la propuesta que expide la DGEF, se diseñan los cursos de actualización y superación profesional destinados a los profesores y licenciados en Educación Física que son avalados oficialmente por la Secretaría, a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el DF., buscando elevar los índices de desarrollo y mejoramiento profesional

relativos a la materia de Educación Física, que repercutan positivamente dentro del proceso enseñanza-aprendizaje que se imparte en los planteles educativos del país.

En cuanto a las actividades recreativas tenemos:

FRACCIÓN IX. "...Patrocinar la realización de eventos culturales... y artísticos...", en el desarrollo del capítulo primero hemos demostrado que la recreación, como una técnica de sociabilización, promueve la adquisición de un estándar de valores culturales más elevados, teniendo entre sus herramientas esenciales a las actividades artísticas, no con un fin profesional sino con un propósito de aprendizaje, formativo-educativo que proporcione, diversión y descanso a su practicante, por ello es vital, el que una actividad tan importante para la población sea tutelada y regulada por la Administración Pública Federal surgiendo este sustento legal que establece a la SEP como entidad gubernamental encargada de patrocinar los eventos culturales o las actividades físico-recreativas del Estado.

FRACCIÓN XXIII. "...Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones de interés cultural...", dentro de una visión polidimensional, observamos que lo expresado en este apartado legal, no es más que una declaración de los medios de ejecución con que cuenta la actividad recreativa y la Cultura Física para desarrollar sus acciones y reportar a la población los beneficios sociales, artísticos, culturales y físicos que promueve y concede al hombre, así por medio de las exposiciones artísticas los participantes de las actividades de música, danza, pintura o baile popular, muestran a la sociedad, el logro de su perfeccionamiento individual, pero también las ferias son un evento social de gran tradición en el ámbito municipal y estatal, que favorecen un clima ideal para llevar a cabo las acciones recreativas de diversión y descanso en un marco social, logrando establecer una convivencia humana apoyada en una adecuada canalización del tiempo libre, donde se demuestra la alegría y el entusiasmo de la comunidad, por lo que los certámenes, concursos o audiciones son una opción de desarrollo personal que la actividad recreativa otorga a sus participantes, para demostrarse, asimismo, lo trascendente que resulta el practicar una actividad recreativa la cual siempre será de interés cultural, pues fortalece y respalda la elevación de los índices del bienestar social.

FRACCIÓN XXVII. "Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento...", si se reflexiona sobre este precepto, encontramos que el medio de acción esencial y primordial del cual se valen las actividades recreativas para lograr sus fines propuestos, lo es indudablemente la capacitación artística, cultural, social, físico-deportiva y laboral que permitan al hombre, al trabajador, al ciudadano, elevar sus valores y desarrollar sus capacidades creativas, transformándose en un mecanismo cultural que se basa en el adiestramiento individual y permite establecer los parámetros de evolución en la ejecución de algún tipo de actividad recreativa y de la Cultura Física.

FRACCIÓN XXVIII. "...Orientar las actividades artísticas culturales y recreativas... que realice el Sector Público Federal...", en este sustento legal podemos apreciar el grado de desarrollo de las actividades recreativas dentro del campo de la administración pública al establecer a la SEP como la institución encargada de salvaguardar la operación, eficacia y validez dentro de la esfera de competencia de la administración y velar por el desarrollo de estas actividades, integrándose plena y

cabalmente al Poder Ejecutivo Federal –aunque en realidad, todavía no toman el valor, la relevancia y la importancia que realmente poseen-.

FRACCIÓN XXX. “...Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y su incorporación a las tareas nacionales estableciendo...Programas de recreación...”

Me parece limitada la redacción de este precepto, ya que sólo hace mención a la juventud, y es claro que las actividades físico-recreativas permiten la participación de todas las capas sociales sin distinción o discriminación de edad, raza, sexo, posición social o credo religioso, ubicándolas como una alternativa de promoción cultural para los estados modernos, por otra parte resulta relevante el hechos de que las actividades recreativas sean plasmadas tácitamente en el texto legal, otorgándoseles una categoría jurídica administrativa plena, que demuestra y comprueba su avance cultural.

Es necesario reiterar que la actividad recreativa ubicada como una técnica de socialización, que posee como objetivo fundamental proporcionar al hombre actual, nuevas formas de canalizar su tiempo libre de manera útil y positiva debe ser regulada y reglamentada por el Estado, realidad que tristemente no existe en nuestro Estado de Derecho, toda vez que a la fecha en pleno siglo XXI en la República Mexicana no existe una Ley adjetiva de la actividad recreativa.

Sin embargo me parece relevante el mencionar que la recreación jurídicamente hablando solo se ha ubicado como una prestación social que concede las Instituciones Descentralizadas encargadas de prestar el servicio público de salud, como lo son el IMSS o el ISSSTE esta noble actividad ha logrado demostrar su valía e importancia en términos sociales y culturales logrando que existan dentro de las ya mencionadas instituciones las llamadas clínicas culturales, centros recreativos/deportivos y los centros vacacionales que permiten al ciudadano mexicano, derechohabiente de estas dependencias obtener para sí mismos y para su familia no solo momentos de diversión y esparcimiento, sino lograr mejorar su nivel de vida al establecer mejores relaciones interfamiliares, nuevas áreas de aprendizaje artísticas, estéticas o deportivas y otra manera de capacitarse para la vida en familia y en sociedad.

Así tenemos como ejemplo de lo anteriormente manifestado la Clínica No. 18 o el Centro Deportivo Unidad Modelo del IMSS en donde la Cultura Física se manifiesta plena y cabalmente en beneficio de nuestra población.

Por otra parte deseo expresar como la actividad recreativa ha logrado que la administración pública federal le permita espacios de aplicación en donde la sociedad mexicana resulta beneficiada a través de la prestación de un servicio público que de manera permanente y gratuita le permite acceder a mejores niveles de evolución cultural.

Por lo tanto resulta relevante, necesario y trascendente el hecho de que el Estado de Derecho o la Legislación en materia de Cultura Física, se actualice y por obvia razón sea creada una ley que regule a la Recreación y que le otorgue el reconocimiento jurídico, político y administrativo que esta actividad se ha ganado en el terreno de la realidad social y cultural de nuestro país, con el firme propósito de otorgar cabal cumplimiento a lo prevenido por la Constitución Política en su artículo 4º. en el sentido de que todo ciudadano mexicano tiene derecho al desarrollo sustentable.

ARTÍCULO 39. "...a la Secretaría de Salud le corresponde el despacho de los asuntos siguientes planear, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud, proveer a la adecuada participación de las dependencias a donde asegure el cumplimiento de los derechos a la protección de la salud, también estudiará y pondrá en vigor las medidas necesarias para luchar contra las plagas sociales, el alcoholismo o la toxicomanía que afectan la salud...."

Le corresponde a la Secretaría de Educación Pública coordinarse con la Secretaría de Salud a fin de integrarse a Sistema Nacional de Salud, para promover un de sus fines contenidos en el Artículo 7° de la Ley de Educación que establece desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, también debemos mencionar que dentro de los objetivos generales de la Educación Física, tenemos el de estimular, desarrollar y conservar la salud física del educando a través de la ejercitación y el descanso que se encuentran plasmados en el Programa Escolar de Educación Física dentro del Eje temático No. 4 denominado "actividad física para la salud". En el Programa de Educación Física y Deporte 1995-2000 existió un apartado específico que se denomina Promoción de la Salud, pero también la recreación contribuye a este noble fin al conceder el restablecimiento del equilibrio vital de la personalidad del hombre conservando su salud en base a las actividades artísticas, culturales y sociales que le otorgan: diversión, descanso y superación transformándose en una alternativa actual y directa que, lucha contra las plagas sociales existentes en las sociedades contemporáneas.

A su vez en el sexenio 2001-2006, se ha creado el Sistema Nacional de Adecuación Física, el cual todavía no logra arrancar cabalmente pero que pretende ser promotor de la salud y del bienestar integral del ciudadano.

Artículo 40. "...a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: promover la cultura y recreación entre los trabajadores y su familia, estudiar planes para impulsar la ocupación en el país y establecer la política y la coordinación de los servicios de seguridad social dentro de la administración pública", es preciso recordar que la recreación es una técnica de socialización que se basa en las actividades de superación personal, como un mecanismo social que a lo largo de los dos últimos siglos ha logrado conquistar frente al Estado el rango y la jerarquía de derecho social, plasmado en una norma que debe ser tutelada por parte de la institución estatal en favor de los empleados, tal como lo previene la Legislación Federal del Trabajo Burocrático en su Artículo 43, al establecerla con una obligación del titular de la dependencia, consistente en cubrir las aportaciones que fijan las leyes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad social comprendidos dentro de ellos: el establecimiento de centros deportivos y asimismo la Ley del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), consigna, en su Artículo 3° que se establece con carácter obligatorio las prestaciones y servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes, así como las promociones culturales, de preparación técnica y recreativas, por lo que a esta secretaría le corresponde vigilar el cumplimiento cabal de este derecho social.

Le Ley Federal del Trabajo cataloga a la recreación de manera implícita, al establecer un día de descanso a la semana obligatorio para el trabajador o al implementar el periodo vacacional obligatorio al cual tiene derecho el trabajador y que no será menor de 15 días al año y también le concede, el carácter de capacitación o

adiestramiento no sólo en el área profesional, sino con un sentido cultural, así la Secretaría del Trabajo debe velar por la satisfacción plena de estas prerrogativas legales que benefician al trabajador, a la familia y al estado mismo y que se desarrollan por medio de las actividades físico-deportivas y de la Cultura Física propiamente.¹⁶⁵

4.6.2.2 Ley General del Deporte

En su calidad de norma adjetiva de la materia, previene de manera concreta la responsabilidad no solo del titular del Ejecutivo Federal, sino hasta de la Federación en materia de Cultura Física y de manera específica en el Sistema Nacional del Deporte en los artículos siguientes:

ARTÍCULO 6.- La Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública realizará las siguientes acciones:

I.- Contribuir al desarrollo integral de las personas, para que ejerzan plenamente sus capacidades humanas;

II.- Estimular la práctica y la iniciación deportiva, además de normar los programas de educación física;

III.- Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden deportivo con otros países; e

IV.- Intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia de educación física.

Es lamentable observar semejante error legislativo, cuando se le atribuye a una forma de estado, una responsabilidad que de acuerdo con la Carta Magna, le corresponde al Poder Ejecutivo.

A su vez, se complica este artículo cuando manifiesta que la Federación (una forma de estado) a través de la SEP (un órgano de la Administración Pública Centralizada, dependiente del Poder Ejecutivo y sin ninguna relación jurídica con la Federación) sea quien realice los fines y las acciones que implícitamente hacen alusión no solo al deporte, sino a la Cultura Física en sus diversas manifestaciones.

Asimismo, este artículo por sí solo, establece conflictos con la Ley General de Educación, al intentar normar los programas de Educación Física o intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia de educación física, rubros que están legislados por la ley y que corresponden de manera específica a distintos órganos administrativos de la Secretaría de Educación Pública.

ARTÍCULO 63.- "...La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, tendrá un Presidente que será designado por el Titular del Ejecutivo Federal..."

De manera fehaciente e indubitable el presente artículo, nos muestra la fuerza de jerarquía y la unidad que el titular del Ejecutivo Federal posee, con el propósito de otorgar claridad y dinamismo a las instituciones administrativas.¹⁶⁶

4.6.3 Fundamento jurídico de la administración pública desconcentrada en materia de Cultura Física.

¹⁶⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Op. cit., pp. 20-39

¹⁶⁶ *Ley General del Deporte*, Op. cit., pp. 35-39.

Partiendo del hecho que desconcentrar significa en su esencia facultades de decisión y ejecución que permitan a un órgano del Estado actuar con mayor rapidez, flexibilidad y eficacia, la intención del Ejecutivo Federal ha sido noble y loable pero se ha quedado corta, se ha deformado en la praxis toda vez que hoy, la Cultura Física sigue siendo una bella utopía dogmática que solo aspira a plasmarse mediante algunos intentos aislados en la realidad social.

Si definitivamente después de una década la CONADE todavía no logra el objetivo esencial de acercar al ciudadano la acción administrativa para resolver la problemática que presenta el deporte, la recreación y la educación física en este país y lo que es más, ni siquiera se ha dado cumplimiento al considerando que establece en el Decreto de Creación la conveniencia de crear a la CONADE para que lleve a cabo la promoción y el fomento de la Cultura Física, con el fin de propiciar un adecuado y racional aprovechamiento de los recursos que destina la Administración Pública Federal a esas materias.

4.6.3.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El presente ordenamiento nos permite con claridad obtener el sustento jurídico que posee la Cultura Física desde la perspectiva de la Administración Pública Desconcentrada en los siguientes términos:

ARTÍCULO 17. "...para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia...que se determine en cada caso..."

Efectivamente, en cabal cumplimiento al presente artículo, la SEP cuenta con un órgano administrativo desconcentrado, creado mediante un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1988, denominado CONADE que le está subordinado, y que posee facultades específicas para promover, difundir y desarrollar al deporte en nuestro país a través de la implantación de un Sistema Nacional del Deporte, que opera en base al Programa Nacional de Educación Física y Deporte 1995-2000, perdurando su actividad con el Programa Nacional de Adecuación Física 2001-2006.¹⁶⁷

4.6.3.2 Ley General del Deporte

En este texto, de manera sencilla se previene que la autoridad competente por parte de la Secretaría de Educación Pública y por ende de la Administración Pública Federal lo sea la CONADE en los siguientes términos:

ARTÍCULO 7.- La Comisión Nacional del Deporte, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, que tiene a su cargo la promoción y fomento del Deporte y la Cultura Física.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op. cit., pp. 7.

¹⁶⁸ Ley General del Deporte, Op. cit., pp. 6.

4.6.3.3 Decreto que crea la Comisión Nacional del Deporte

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos
- Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 17 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y

Considerando

Que al Estado corresponde la responsabilidad social de crear condiciones que permitan la conservación de la salud del individuo y la participación de la juventud en el desarrollo nacional, como factores de modernización y de cambio social.

Que el deporte como medio para la salud del individuo y canalizar su energía, debe ser accesible para preservar a toda la población del país, dentro de un marco de objetivos claros y precisos y que se orienten a lograr la formación integral de los aspirantes;

Que el Estado debe propiciar mediante la promoción y el fomento de la Cultura Física y el deporte, una más amplia participación de los diferentes sectores de la población en actividades que mejoren sus condiciones de salud y bienestar físico.

Que resulta impostergable avanzar hacia un sistema que dé respuesta a dos necesidades básicas en la promoción deportiva: la posibilidad de acceso a la práctica del deporte, con instalaciones y apoyos adecuados, y, desde luego, el mejoramiento de los niveles de competencia en todas las prácticas.

Que con objeto de instrumentar las acciones ya descritas, es conveniente crear la Comisión Nacional del Deporte, con objeto de que, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, lleve a cabo la promoción y fomento del deporte y la Cultura Física, encargándose asimismo, de atender las funciones que actualmente tienen encomendadas el Consejo Nacional del Deporte, con el fin de propiciar un adecuado y racional aprovechamiento de los recursos que destina la Administración Pública Federal a esas materias; ha tenido a bien expedir el siguiente:

Decreto:

Artículo primero.- Se crea la Comisión Nacional del Deporte, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

Artículo segundo.- La Comisión Nacional del Deporte tendrá a su cargo la promoción y el fomento del deporte y la Cultura Física.

Artículo tercero.- Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Nacional del Deporte ejercerá las siguientes atribuciones:

- I. Las que conforme a la ley correspondan a la Secretaría de Educación Pública en materia del deporte y la cultura física, salvo aquellas que las disposiciones legales o reglamentarias le atribuyan expresamente al titular de dicha Secretaría;
- II. Formular, proponer y ejecutar la política del deporte y la Cultura Física;
- III. Formular el Programa Nacional del Deporte y la Cultura Física;
- IV. Establecer y coordinar el Sistema Nacional del Deporte, con la participación que correspondan a las dependencias y entidades del sector público y a las instituciones de los sectores social y privado;
- V. Establecer lineamientos en materia de eventos deportivos, así como normar la participación oficial de deportistas representantes del país en competencias deportivas nacionales e internacionales; la integración y preparación técnica de preselecciones y selecciones nacionales, y la intervención de las federaciones deportivas en dichas competencias;
- VI. Establecer mecanismos para la adecuada coordinación de acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en lo relativo a programas de investigación en ciencias y técnicas del deporte, particularmente, en medicina deportiva, así como promover la concertación de acciones con las instituciones de los sectores social y privado que lleven a cabo actividades en materia deportiva;
- VII. Proponer los mecanismos de coordinación entre las autoridades federales y los gobiernos de los estados, a fin de impulsar el desarrollo del deporte en el país y al mejoramiento integral del deportista;
- VIII. Promover entre los gobiernos locales el establecimiento de sistemas estatales del deporte y la cultura física y proponer la concertación de las bases y criterios para la coordinación de acciones en las mismas materias;
- IX. Fomentar las relaciones de cooperación con organismos deportivos nacionales e internacionales;
- X. Proponer programas de capacitación en materia del deporte;
- XI. Fomentar la creación y mejoramiento de instalaciones y servicios deportivos.
- XII. Apoyar, cuando se estime conveniente, a las universidades e instituciones que consideren dentro de sus programas y actividades de fomento al deporte;
- XIII. Diseñar y proponer los criterios para asegurar la uniformidad y congruencia entre los programas del deporte y la cultura física del sector público federal y la

asignación de los recursos para los mismos fines, así como conocer y opinar sobre dichas asignaciones, y

- XIV. Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario de Educación Pública;

Artículo 4º.- La Comisión Nacional del Deporte estará a cargo de un Presidente que será designado por el Ejecutivo Federal.

Artículo 5º.- El Presidente del órgano tendrá las siguientes funciones:

- I. Celebrar actos y convenios inherentes a los fines de la Comisión;
- II. Planear, programar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de la Comisión;
- III. Elaborar y proponer al Secretario de Educación Pública los proyectos de programas y presupuesto de la Comisión;
- IV. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros con que cuente para el ejercicio de sus atribuciones; y
- V. Las demás que le confieran a la Comisión las disposiciones legales o que le señale el Secretario de Educación Pública.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan:

- I. El Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 1977;
- II. El Decreto por el que se crea el Consejo Nacional del Deporte, con carácter de órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1981, y
- III. Las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por el presente ordenamiento.

Tercero.- Se reforma el artículo 3º del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, para suprimir la referencia del Consejo Nacional del Deporte, y se derogan los artículos 65, 65A, 65B, 65C, 65D, y 65E, del propio Reglamento Interior.

Cuarto.- La Secretaría de Educación Pública, en su carácter de Coordinadora de Sector, y con la intervención de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la

Contraloría General de la Federación, proveerá lo conducente a efecto de que el organismo descentralizado Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, proceda a su disolución y liquidación.

Quinto.- Los bienes y recursos del organismo descentralizado Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud, previas formalidades que resulten aplicables, se transferirán a la Secretaría de Educación Pública para ser utilizados en el cumplimiento del objeto de la Comisión Nacional del Deporte y del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, según corresponda. Para los mismos fines, los bienes y los recursos con que actualmente cuenta el Consejo Nacional del Deporte se asignarán a la Comisión Nacional del Deporte.¹⁶⁹

En virtud de no ser reiterativo omitiré el análisis de este precepto, toda vez que en el siguiente inciso realizaré un análisis del Decreto de Creación del Organismo Desconcentrado de la SEP denominado CONADE.

4.6.3.4 Análisis dogmático del decreto de creación de la Comisión Nacional del Deporte.

El objetivo deseado al incrustar el Decreto de Creación de la CONADE, estriba no solo en conocerlo, sino en analizarlo a través del espectro de la doctrina administrativa, que determina las características que un Organismo Desconcentrado debe poseer, por lo tanto pasemos ahora al mencionado análisis:

Retomando lo comentado en este capítulo en incisos anteriores desarrollaremos el análisis de las características que debe poseer un Organismo Desconcentrado de acuerdo con el Dr. Acosta Romero, así tenemos:

Un Organismo Desconcentrado debe poseer las siguientes características:

- a) Ser creado por ley o reglamento.- Este rubro se cumple cuando la ley general del deporte en su artículo 7 le previene, pero el verdadero origen jurídico de la CONADE no es la ley, sino un Decreto Presidencial emitido en el año 1988.
- b) Dependier siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.- Efectivamente el decreto en su artículo primero le concede a la CONADE el carácter de Órgano Desconcentrado de la SEP. A su vez la Ley General del Deporte en su artículo 7º, también le otorga el carácter de Órgano Desconcentrado de la SEP.
- c) Su competencia deriva de las Facultades de la Administración Central.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada en su artículo 38 fracción I inciso f) le atribuye a la SEP la obligación de organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales la enseñanza deportiva y la Cultura Física en general.
- d) Su patrimonio es el mismo de la Federación aunque puede tener presupuesto propio.- El Decreto de creación de la CONADE en su artículo 5º concede al Presidente del Órgano en su fracción III.- Elaborar y proponer al Secretario de

¹⁶⁹ Decreto de Creación de la CONADE, emitido por el Ejecutivo Federal, México Distrito Federal, 1998 pp. 2-5.

Educación Pública los proyectos y programas de presupuestos de la Comisión IV.- Administrar los recursos humanos, materiales y financieros con que cuente. A su vez el artículo quinto transitorio, determina, que los bienes y recursos del Organismo Descentralizado (liquidado y disuelto) Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud CREA. Así como los bienes y recursos del Consejo Nacional del Deporte se asignarán a la CONADE.

- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.- De acuerdo con el Decreto de Creación de la CONADE, en su artículo 5º El Presidente del órgano tendrá las funciones III Elaborar y proponer al Secretario de Educación Pública los Proyectos de Programas de la Comisión.
- f) Tienen autonomía técnica.- El Decreto en su artículo tercero consigna la CONADE ejercerá las atribuciones siguientes: fracción II. Formular, proponer y ejecutar la política del Deporte y la Cultura Física. III. Formular el Programa Nacional del Deporte y la Cultura Física. IV: Establecer y coordinar el Sistema Nacional del Deporte. V. Establecer lineamientos en materia de eventos deportivos.
- g) No puede tratarse de un órgano superior.- (siempre dependen de otro), El mismo artículo primero consigna que la CONADE ejercerá las atribuciones: Fracción I. Que conforme a la ley correspondan a la SEP en materia del Deporte y Cultura Física.
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.- En este caso el Órgano Desconcentrado es una Comisión Nacional, tal y como lo establece su artículo primero.- Se crea la Comisión Nacional del Deporte.
- i) Su naturaleza jurídica.- En este sentido resulta muy precisa por el Decreto de Creación en el artículo primero donde le establece el ser un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.
- j) En ocasiones tiene personalidad jurídica propia.- En virtud de lo expuesto por el Decreto de Creación en su artículo quinto determina que el Presidente del Órgano tendrá las siguientes funciones: I.- Celebrar actos y convenios inherentes a los fines de la Comisión.

Desde una perspectiva dogmática el Organismo, cumple con todos y cada una de las características que la doctrina impone para considerarlo como parte de la Administración Pública Federal Desconcentrada.

4.6.4 Fundamentos jurídicos de la administración pública descentralizada en materia de Cultura Física.

Tomando en cuenta que la Cultura Física se fundamenta en fenómenos socialmente valiosos y por lo tanto en constante mutación y dinamismo, el Estado se ha visto en la necesidad de buscar nuevas opciones o alternativas que le permitan como institución dar fiel cumplimiento al fin supremo de lograr el bienestar común.

Por ello, ha sido concebida la descentralización administrativa como un mecanismo jurídico que se sustenta en la necesidad práctica de atender un servicio público con personal técnico capacitado en la especialidad, con independencia presupuestaria que permita conceder la flexibilidad necesaria que impone la burocracia centralizada, intentando dar respuesta, a la situación administrativa que presentan la educación física, la recreación o el deporte en todas y cada una de sus manifestaciones.

4.6.4.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 1.- "...La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal..."

El crecimiento orgánico del Estado en la sociedades contemporáneas, han provocado que las funciones públicas no puedan ser desarrolladas por un solo órgano y por ello surgen como opciones órganos administrativos autónomos que sin ser directamente parte de la Administración Pública Federal, si se integran a la dirección, control y evaluación del titular del ejecutivo, la Cultura Física producto de las necesidades sociales y culturales de la población también ha provocado que Organismos Descentralizados se encarguen de la prestación de los servicios educativo/formativos, recreativos y deportivos como lo veremos en el curso de este aspecto de la investigación.

ARTÍCULO 3.- "...El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal: I. Organismos Descentralizados..."

De manera fehaciente el texto legal prescribe la facultad que posee el Poder Ejecutivo para llevar a buen término, la prestación de servicios públicos requeridos por la sociedad, uno de esos servicios lo es la actividad recreativa y ha decidido crear instituciones estatales con el carácter de Organismo Descentralizado tales como el IMSS, ISSSTE, INSEN o DIF.

ARTÍCULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En el terreno de la Cultura Física encontramos que el Estado Mexicano ha recogido de la necesidad social, la idea de crear organismos encargados entre otros servicios de proporcionar prestaciones sociales, de las cuales se desatacan los programas de desarrollo cultural o de activación físico/deportiva encaminados a la protección de la salud y al mejoramiento del nivel de vida del ciudadano promedio, bajo este marco surgen: IMSS que protege a todo trabajador regido por las relaciones laborales privadas que establece el artículo 123 en su Apartado A de nuestra Constitución; el ISSSTE es otra institución de servicios sociales que enfoca sus actividades a la protección de todo trabajador que labora para el Estado; el INSEN pretende abarcar a toda aquella persona mayor de 60 años de edad que busca

opciones de ocupación del tiempo libre de manera positiva y dinámica o el DIF cuyo objetivo central lo es el desarrollo y protección de la familia en el orden social y cultural.

Para todos los Organismos Descentralizados mencionados, las actividades educativa/formativas, recreativas y deportivas son recursos valiosos que utilizan para dar cumplimiento a su objeto de creación y de esta manera se vincula a la Cultura Física con la Administración Pública Descentralizada.¹⁷⁰

4.6.4.2 Ley Federal de Entidades Paraestatales

ARTÍCULO 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Desde la perspectiva de la Cultura Física, se otorga cabal cumplimiento al contenido de este precepto jurídico en las siguientes formas:

El IMSS es creado conforme a una ley, su actividad se desenvuelve en la protección de la salud y la seguridad social, fines que se encuadran o tipifican perfectamente con las acciones y objetivos que posee la Cultura Física.

El ISSSTE ofrece un servicio público no solo de medicina, sino de apoyo al desarrollo individual y familiar de sus derechohabientes y se vincula directamente con la Cultura Física creando servicios turísticos, centros vacacionales o tarjetas de descuento para asistir a eventos de teatro, música o pintura que de manera conjunta los ubicamos en las actividades de tipo recreativo por medio de la prestación de un servicio público social.

El INSEN a través de la aplicación de un presupuesto federal desarrolla todas sus actividades tendientes a dar cabal cumplimiento a la Seguridad Social de una parte de la población que por regla general en nuestro país había sido relegada por parte del Estado y en donde los valores de la Cultura Física fluyen libremente en beneficio de la sociedad y del Estado.

ARTÍCULO 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El objeto legal;
- III. El objeto de organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento;

¹⁷⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op cit., pp. 1-43.

- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servicios públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General.
- VIII. Sus órganos de vigilancia.
- IX. El régimen laboral.

De manera clara y concreta la ley establece los requisitos que debe cumplir todo aquel órgano del estado que sea considerado como parte de la Administración Pública Descentralizada.

No deseo ahondar mayormente en este artículo, toda vez que en el punto siguiente de nuestra investigación analizaremos a la luz del presente artículo, al IMSS, ya que para la Cultura Física el mencionado organismo a través de sus actividades ofrece a un promedio de 40 000 000 de derechohabientes la posibilidad de experimentar los beneficios que reditúan la actividad educativa/formativa, la recreación y el deporte en un contexto de educación por el movimiento, desarrollo integral del ser y respeto absoluto a la libertad, igualdad y fraternidad que el ciudadano mexicano requiere para alcanzar su bienestar individual y su felicidad.¹⁷¹

4.6.4.3 Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

ARTÍCULO 2. "...la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud...."

También es cierto que la Cultura Física ha través del deporte ha demostrado a lo largo de su existencia, ser un promotor inagotable de la salud humana, ubicándola en la salud física que le permite una evolución dinámica y positiva, en la salud mental que le otorga un desarrollo científico, tecnológico e industrial insospechado, y en la salud social que ha logrado llevarlo a establecer estados culturales elevados, sustentados en la adquisición de hábitos y en una escala de valores, que establecen las normas y las instituciones que habrán de regir sus destinos.

La recreación a través de sus objetivos primordiales tales como el descanso, la diversión y el desarrollo, satisfacen la finalidad de la seguridad social, al garantizar el restablecimiento del equilibrio vital de la personalidad favoreciendo la integridad física, cognoscitiva y social del hombre actual resumida en una palabra salud.

Su trascendencia es tan compleja y profunda que por medio de las actividades de adiestramiento y capacitación, permite en primera instancia la protección de los medios de subsistencia apoyándose para ello en la preparación especializada, la elevación de la calidad profesional y la productividad laboral en términos de otorgar una posibilidad real, concreta y material para el trabajador de ascender en bienestar social y en calidad de vida.

Este precepto, establece una definición clara de lo que significa la seguridad social integral. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la

¹⁷¹ *Ley Federal de Empresas Paraestatales*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000, pp. 9-11

Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, considera en sus artículos 22 y 25 los mínimos indispensables para que las personas gocen de prestaciones de carácter económico, social y cultural al asentar en el primero de ellos:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Por su parte, el segundo artículo señala como meta para todos los individuos el derecho que tienen a:

“...un nivel de vida adecuado que les asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; pero también existe una connotación más restringida que comprende a las instituciones que se proponen desarrollar al trabajo, a fin de facilitarle una vida cómoda e higiénica y asegurarlo contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y por ende, de sus ingresos.

En la actualidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga servicios de gran trascendencia para la colectividad, como lo son, los servicios de bienestar familiar en los centros respectivos, capacitación a los trabajadores, centros vacacionales y, en general, desarrollo de la cultura mediante el fomento del teatro y de las bellas artes, para lograr el mejoramiento integral de la colectividad.

ARTÍCULO 5. “...la organización y administración del Seguro Social, está a cargo de un Organismo Público Descentralizado con personalidad y patrimonio propios denominado IMSS...”

Es importante destacar que dentro de esta nueva figura jurídica que se inserta en la Administración Pública Paraestatal, también se ubica el desarrollo y la ejecución de la Cultura Física en la modalidad de Deporte y Recreación, integrándose a las actividades que desarrolla el IMSS plenamente, y significándose como una de las acciones primordiales para con los afiliados que suman en el año 2001 40 millones de derechohabientes, previéndose su prestación en los siguientes artículos:

ARTÍCULO 8. “...Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social...podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo...”

ARTÍCULO 223. “...los servicios sociales de beneficio colectivo comprenden:
I. Prestaciones sociales”

ARTÍCULO 223 bis. “...las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud...y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población...”

ARTÍCULO 234... “...las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de: I. Promoción de la Salud; II. Educación higiénica; IV. Impulso y desarrollo de las actividades deportivas...”

Los servicios de solidaridad social tienen por objeto beneficiar a cualquier individuo sin importar si está o no afiliado al Instituto; generalmente se realizan a través

de campañas de sanidad nacional, en colaboración con las otras instituciones que se encargan de proteger la salud de los mexicanos.

Los programas básicos de prestaciones sociales son:

- a) Mejoramiento en la vida del hogar.
- b) Adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo.
- c) Utilización positiva del tiempo libre.

Estos servicios se otorgan a través de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar y Adiestramiento Técnico y Capacitación para el Trabajo.

Los propósitos que se persiguen con las prestaciones de seguridad y solidaridad social son:

- a) Prevenir enfermedades.
- b) Mejoramiento de la alimentación.
- c) Superación de la vida doméstica.
- d) Mejoramiento de la cultura y educación de los asegurados.
- e) Capacitación para desempeñar trabajos necesarios para el país y mejor remunerados y
- f) Proporcionar actividades recreativas.

Así, de manera muy breve pero elocuente, observamos que dentro del IMSS la Cultura Física posee su esencia jurídica en la solidaridad social del régimen del seguro social, que permite, avala y tutela la prestación de servicios sociales que tienen como característica distintiva el beneficiar a la colectividad, a la vez que fomentan la salud y contribuyen a la elevación de los índices del nivel de vida, en la actualidad este tipo de acciones se han manifestado como un valuarte para los programas sustantivos del Deporte Federado y Deporte de Alto Rendimiento, ya que más del 30% de los seleccionados nacionales que participan en justas deportivas internacionales, son atletas que tienen su inicio deportivo en el IMSS.

ARTÍCULO 232. "...las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

FRACCIÓN I. Promoción de la salud..." este aspecto se ha transformado en uno de los fines primordiales de la Cultura Física que por medio de la recreación lo concibe en un sentido motriz relativo al movimiento corporal, estético, artístico o lingüístico, refiriéndose a la calidad, intensidad y armonía de la expresión humana que otorga al participante la opción de encontrar en otras personas hábitos comunes y valores culturales que le son propios, adecuados a su manera de pensar y que los refleja en su conducta externa.

FRACCIONES II y III. "...Educación higiénica...sanitaria de primeros auxilios...mejoramiento de la alimentación..." que básicamente se constituyen en hábitos socialmente valiosos para los conglomerados sociales y que proyectan un estadio cultural avanzado, que es fácilmente obtenible con base en la práctica, fomento y desarrollo de las actividades físico-recreativas y de la Cultura Física.

FRACCIÓN IV. "...Impulso y desarrollo de actividades culturales... en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre..." la cultura

física por medio de la recreación ofrece en la actualidad un conjunto de actividades que favorecen el desarrollo personal y que definitivamente podemos clasificarles como actividades culturales, sin embargo, hay que reiterar que esta actividad surge en el contexto de una técnica de socialización para proporcionar al hombre una canalización adecuada de su energía vital, en su tiempo libre o de ocio con un propósito artístico, cultural, social o físico que le permita el perfeccionamiento de sus capacidades funcionales y de su integración socio-cultural.

FRACCIÓN VI. "...Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores....", de esta forma el medio principal de la actividad laboral, independientemente del deseo de superación personal, lucha por obtener una elevación del índice de ingresos económicos que permitan un nivel de vida capaz de satisfacer las necesidades sociales culturales y económicas de su propia familia.

FRACCIÓN VII. "...Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo....", en esta expresión encontramos una consecuencia de la evolución de la cultura física al ser considerada en la actualidad, una posesión que en términos laborales ha motivado la creación de centros vacacionales para promover y realizar las actividades de descanso y diversión que apoyen al trabajador para ser más productivo y eficaz en el desarrollo de su actividad laboral, tutelándola el Estado. Un ejemplo de esto lo es el Parque Acuático Oaxtepec.

FRACCIÓN X. "...Las demás, útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo...." la cultura física definitivamente tipifica lo prevenido por este apartado, ya que cualquiera de sus actividades tendrá como fin esencial, la elevación del nivel de vida individual y colectivo de sus participantes, consolidando el régimen democrático, en el cual existimos y nos desarrollamos.¹⁷²

4.6.4.4 Análisis dogmático del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El objetivo de analizar jurídicamente al Organismo Descentralizado I.M.S.S. consiste en vincular si este a la luz de la doctrina administrativa cumple con los requisitos que exigen la misma, ya que como hemos visto este organismo es un modelo a seguir en materia de Cultura Física pues ofrece a sus derechohabientes la posibilidad de educarse a través del movimiento, de lograr el desarrollo personal y profesional por medio de cursos de capacitación, de superación y de obtener la prevención de la salud realizando actividades de iniciación predeportiva, deportiva y de alto rendimiento.

Bien, retomemos lo prevenido por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que en su artículo 15 establece los requisitos que las leyes o decretos deben cumplir para crear un Organismo Descentralizado.

Los requisitos necesarios son los siguientes:

I.- Denominación del Organismo.- El artículo 5 de la ley del Seguro Social establece al órgano administrativo descentralizado la denominación de Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁷² *Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000, pp. 01, 84-85.

II.- Domicilio Legal.- La ley no establece pero sí hace mención en su artículo 1º que la ley es de observancia general en toda la República.

III.- El Objeto del Organismo.- Se menciona en el artículo 4 ser el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público federal.

IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio.- Se establecen en los artículos siguientes:

240.- El IMSS tiene atribuciones para: Fracción II. Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto; IV. Invertir sus fondos; VI Adquirir bienes muebles e inmuebles; a su vez el artículo previene; Constituyen los recursos del Instituto: I: Las cuotas a cargo de Patrones, trabajadores y del Estado. II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos o utilidades de cualquier clase que produzcan sus bienes. III. Donaciones, herencias, legados, subsidios y IV. Cualesquiera otros ingresos que se señalen en las leyes.

V.- La manera de integrar el Órgano de Gobierno: Al respecto la ley establece en el artículo 246 que los Órganos Superiores del Instituto son:

I. La Asamblea General; II. El Consejo Técnico; III. La Comisión de Vigilancia y IV. La Dirección General.

VI.- Las facultades y obligaciones de los órganos de Gobierno.- Las facultades y obligaciones de la Asamblea General se preveen en el artículo 250, a su vez el Consejo Técnico se le establecen en el artículo 253, a la Comisión de Vigilancia se le previene en el artículo 255 y al Director General en el artículo 257.

Como es posible observar, el Instituto Mexicano del Seguro Social cumple con los requisitos que le exige la legislación mexicana para ubicarse como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal que realiza plenamente funciones educativo/formativas, actividades recreativas y acciones deportivas en una palabra contribuye al establecimiento de la Cultura Física en nuestro país.

4.7 Propuesta de conformación estructural administrativa para la Cultura Física.

He decidido englobar la justificación de esta propuesta administrativa en tres vertientes debido a que la cultura física, no posee una sola dimensión, sino que nos ofrece la posibilidad de otorgar diferentes enfoques, diversas expectativas y una sola visión polidimensional de las cosas.

Es por ello, que en virtud de considerar al hombre en los umbrales del siglo XXI, como producto de su experiencia ante el devenir histórico de su pasado, presente y futuro, consecuencia del desarrollo social sustentado en una dinámica personal y comunitaria que busca el respeto, el apoyo y la satisfacción de las necesidades por parte de las estructuras del Estado, las cuales deben observar, aceptar y asimilar la evolución cultural de la sociedad, por medio de la renovación de los órganos estatales, la adecuación en la prestación de los servicios públicos para satisfacer las demandas socio-culturales, la modernización de las atribuciones educativo formativas, las funciones recreativas y la delimitación de la competencia deportiva. Se propone un

Órgano de Gobierno que proporcione una evolución cultural estatal, una adecuación efectiva de los servicios públicos deportivos, recreativos y educativo-formativos, que el Estado Federal Mexicano, otorga a su población con la firme intención de lograr la elevación de vida que permita la obtención de un desarrollo integral.

Socialmente podemos afirmar que la Cultura Física opera básicamente en dos mecanismos prioritarios.

a) Mecanismo de Prevención. Éste se realizará en aquellos grupos de atención prioritarios como los son la infancia, la juventud y los adultos, en contra de los grandes vicios que aquejan a nuestra joven, vital y entusiasta población que pretende prevenir el alcoholismo, la drogadicción y la delincuencia, los cuales existen en nuestra realidad social producto de una falta adecuada de la canalización del tiempo libre o de una carencia de información que permita organizar, programar y planear el ocio de estos grupos mayoritarios.

b) Mecanismo de Desarrollo Integral. Este se manifiesta al promover entre los individuos hábitos saludables, las buenas costumbres, la convivencia pacífica en un entorno de cordialidad y buena vecindad que es fomentada por la Cultura Física, a través de las actividades físico-deportivas, en todas las etapas del desarrollo de los ciudadanos para coadyuvar así al logro del bienestar social, que se transforma en una expectativa más profunda, ya que culturalmente se ha demostrado que sólo con base en una educación constante y permanente se logrará elevar el código moral, espiritual y conductual de un grupo social, es por ello que el proceso de enseñanza-aprendizaje, que las actividades físico-deportivas aportan al ciudadano durante su práctica, debe ser impulsado y fomentado, para que a través de la disciplina, el trabajo constante, el orden táctico y la responsabilidad técnica que estas actividades exigen para su realización, se polaricen como un avance cultural en la vida cotidiana de la comunidad mexicana.

Jurídicamente, observamos que las actividades físico-deportivas poseen ya una estructura jurídica plena conformada por la Constitución Política Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General del Deporte y su Reglamento, que promulgan el establecimiento del Sistema Nacional del Deporte operado por un Órgano Desconcentrado de la SEP denominado Comisión Nacional del Deporte, que es el encargado de coordinar a nivel nacional el Sistema Nacional del Deporte con base en un Programa Nacional de la materia.

También es importante precisar que si analizáramos una vertiente histórica de estas actividades, encontraríamos que el periodo comprendido entre los años de 1950-1988, el Estado Mexicano ha regulado jurídicamente al deporte y a la Cultura Física por medio de Órganos Administrativos Centralizados, Desconcentrados, Órganos de Consulta, Comisiones Nacionales y Consejos Nacionales, sin obtener jamás resultados plenamente positivos, válidos y eficaces en el área deportiva, recreativa y educativa/formativa.

Por ello, es necesario desarrollar y evolucionar a la Cultura Física acorde con la realidad social y cultural de nuestra población, proporcionándole a este tipo de actividades una estructura jurídica-administrativa sencilla, simple y dinámica que permita establecer totalmente un Sistema Nacional de Actividades Físico-Deportivas, donde se apoye fundamentalmente la integración jurídica, formal y material de los Sistemas Estatales y Municipales en las esferas de gobierno correspondientes bajo los principios de la Administración Pública Moderna: eficacia, sencillez y productividad.

4.7.1 Secretaría de Cultura Física

Proceso Legislativo y Administrativo necesarios para la creación de la Secretaría de Cultura Física con carácter de Secretaría de Estado dentro de la Administración Pública Federal.

El presente proceso involucra la participación de dos poderes federales que integran al Estado como son: El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cada uno dentro de su ámbito de competencia y validez jurídica, así tenemos que el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades y motivado por el hecho de modernizar a la Administración Pública Federal, a través de la elevación en la calidad de los servicios públicos que presta e intentando controlar de manera formal, material y directa el aprovechamiento de los recursos económicos, humanos y materiales otorgados a la Educación Física, al Deporte y la Recreación, propone al Poder Legislativo realice un proceso legal, correspondiente a la aprobación de un decreto mediante el cual se le proporcione nacimiento jurídico a una Secretaría de Estado, que se encargue de regular a la Cultura Física.

4.7.1.1 Fundamentos legales

Los fundamentos legales que sustentan la promoción del presente decreto se encuentran contenidos en los Artículos 2º., 3º., 4º., 6º., 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los Artículos 1º., 2º., 9º., 38 fracción XXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; bajo los siguientes considerandos:

Que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, en el que los fines del proyecto nacional contenido en nuestra Constitución determinarán los objetivos de la planeación, por lo que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal.

Que el Estado contará con los organismos que requiera, para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritarios, donde de acuerdo con las leyes participe, por sí o con los sectores social y privado.

Que al Estado le corresponde organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales.

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública Federal y para el ejercicio de sus acciones, así como el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo Federal, habrá Secretarías de Estado pertenecientes a la Administración Pública Centralizada, que conducirán en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Que la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

Que es un deber el preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

Que permiten el establecimiento de la Propuesta Administrativa con fundamentos jurídicos suficientes, para llevarla a la realidad socio-cultural del Deporte, la Recreación y la Educación Física Nacional.

4.7.1.2 Proceso legislativo

Dentro de las tareas legislativas necesarias e indispensables para dar paso a la creación de la Secretaría de Estado denominada Secretaría de Cultura Física, las normas aplicables las encontramos en el Artículo 71 fracción I, 72 inciso a), b) y 92 de la Constitución Política Federal; así como en el Artículo 27 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los siguientes términos:

“...El derecho a iniciar las leyes o decretos le compete al Presidente de la República...ya que dentro de sus facultades encontramos el promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, siendo su obligación el proveer en la esfera administrativa su exacta observancia...así le corresponde a la Secretaría de Gobernación presentar dicha iniciativa ante el Congreso, todo proyecto de derecho se discutirá sucesivamente en la Cámara de Origen y en la Cámara Revisora, observándose para ello, el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones... aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra...las votaciones para aprobar las iniciativas de ley o decreto serán nominales en ambas cámaras... si la iniciativa es aprobada en la Cámara revisora se remitirá al Ejecutivo...debiendo éste refrendarlo con el secretario de estado correspondiente...posteriormente el Ejecutivo Federal lo publicará inmediatamente...”

4.7.1.3 Proceso administrativo

Las acciones administrativas indispensables para proceder a la integración y conformación de un órgano administrativo como lo es al Secretaría de Estado, denominada Secretaría de Cultura Física las encontramos ubicadas en los Artículos 18, 19, 20, 27 fracción II, fracción XXIV, 37 fracción XVIII, XXI, XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los términos siguientes:

“...A la Secretaría de Gobernación le corresponde publicar los decretos en el Diario Oficial de la Federación, así una vez publicado el Decreto, la Secretaría de la Contraloría y de Desarrollo Administrativo expide normas técnicas y autoriza a construir, rehabilitar y conservar los edificios públicos, destinados a la nueva dependencia de la Administración Pública Federal, asimismo y en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoriza la estructura orgánica y ocupacional de la dependencia de la cual se encargará de establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización y archivos, todo ello regulado por el Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura Física, que será expedido por el Presidente de la República, determinando las atribuciones de sus unidades administrativas.

Por su parte, el titular de la Secretaría de Cultura Física expedirá los Manuales de Organización, de procedimientos y servicios al público, necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener la información sobre sus Unidades

Administrativas, así como los sistemas de comunicación, coordinación y los principios sistemáticos o procedimientos administrativos que establezcan, toda esta regulación jurídica deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

En la dependencia de Cultura Física se mantendrá al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas....”.

4.7.1.4 Decreto de creación

Decreto por el que se crea la Secretaría de Cultura Física dentro del ámbito de validez de la Administración Pública Federal.

H. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en los Artículos 71 fracción I, párrafo quinto, 72 inciso a), b), 90 Constitucional; 1, 2 fracción 1, 8, 9, 11, 19, 20, 27 fracción I, fracción III, 31 fracción XXIII, fracción XXIV, 37 fracción XI, XVIII, XIX, 38 fracción I, VIII, X, XI, XVIII, XXIII, XXV, XXVIII, XXX, 40 fracción VIII, fracción XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2 párrafo primero, 3, 9 párrafo primero, 10 de la Ley de Planeación.

2 Considerando

Que históricamente se ha tratado de organizar y estructurar al Sistema Deportivo, sin resultados adecuados bajo los principios de la eficacia, objetividad y productividad, las actividades físico-deportivas son dotadas de una estructura administrativa, orgánica y funcional que establece las políticas, los planes, los programas y las atribuciones en materia de Educación Física, Recreación y Deporte con el propósito de elevar la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos.

Que el Desarrollo Social Integral, requiere para su cabal cumplimiento de ciudadanos participativos, aptos y positivos socialmente, es por ello de trascendental importancia para el Estado Mexicano, planear, programar, organizar, controlar, dirigir y evaluar, el desarrollo de las actividades físico-deportivas que coadyuven al logro del bienestar social, fortaleciendo al Sistema Democrático como un sistema de convivencia social.

Que la Cultura Física, por medio de las actividades físico-deportivas, son potencialmente un agente de cambio cultural que impulsa, promueve y desarrolla valores por lo que se torna necesario crear un Órgano Administrativo Centralizado, que les proporcione de forma directa, operativa y concreta a los resultados obtenidos, una dirección cultural, un sentido de desarrollo comunitario y una perspectiva de avance y progreso nacional.

Que la Administración Pública Federal debe renovarse de acuerdo a las demandas sociales y a las necesidades culturales que la población le exige y acorde con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, bajo los principios de planificación administrativa, saneamiento de las finanzas pública y superación en la calidad y eficacia de los servicios públicos prestados en el área de Educación Física, Recreación y Deporte por lo que es determinante la conformación de la Secretaría de Cultura Física propuesta por el presente decreto.

Que existen las bases jurídicas garantizándose los recursos económicos, mínimos e indispensables para su funcionamiento, así como los recursos humanos y materiales para su operatividad, es por ello que siguiendo la política de austeridad económica, la adecuación de los recursos humanos y el aprovechamiento racional, justo y equilibrado de los recursos materiales, se hace necesario la creación de esta Secretaría de Estado que se encargue de dirigir y regular las actividades educativo-formativas, recreativas y deportivas promovidas para la Administración Pública.

3 Decreto

Se crea la Secretaría de Cultura Física con el carácter de Secretaría de Estado, integrante de la Administración Pública Federal Centralizada.

El objeto de la Secretaría de Cultura Física, será la promoción, difusión y desarrollo de la Educación Física, la Recreación y el Deporte de una forma planeada y procesada que resulte efectiva, productiva y eficaz para la sociedad mexicana.

Dentro del ámbito de competencia de la Administración Pública Federal la Secretaría de Cultura Física realizará las siguientes funciones:

- I. Formular, proponer y ejecutar la Política del Deporte, la Recreación y la Educación Física.
- II. Organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza de la Educación Física y la Actividad Deportiva en las escuelas que conforman el Sistema Educativo Nacional.
- III. Organizar y promover acciones tendientes a desarrollar programas de atención a la juventud, la familia, la senectud, los discapacitados, los obreros, los campesinos y los empleados públicos con carácter recreativo.
- IV. Formular normas, programas, así como ejecutar acciones que promuevan la Educación Física y el Deporte Estudiantil, Deporte Profesional, Deporte Adaptado, Deporte de Alto Rendimiento, Representaciones Nacionales así como la Detención de Talentos Deportivos.
- V. Patrocinar la organización de congresos, reuniones científicas, asambleas, seminarios, mesas de información, eventos técnicos, tecnológicos y científicos relativos a las actividades físico-deportivas.
- VI. Fomentar las relaciones de orden recreativo, educativo-formativo y deportivo con países extranjeros.
- VII. Promover la creación y el desarrollo de los Centros de Desarrollo, para la Investigación Físico-Deportiva que sean requeridos en el orden nacional.
- VIII. Organizar, administrar y enriquecer, sistemáticamente las bibliotecas especializadas en la materia dentro del territorio nacional.
- IX. Organizar, controlar y evaluar programas de formación, capacitación, actualización y mejoramiento profesional en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios.
- X. Determinar y organizar competencias deportivas, desfiles atléticos y la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales.
- XI. Sostener y administrar la Escuela Superior de Educación Física, así como la Escuela Nacional de Entrenadores.
- XII. Establecer y coordinar el Sistema Nacional de Cultura Física.
- XIII. Planear, programar y formular el Programa de Inversión Pública, en materia de Educación Física, Recreación y Deporte.

- XIV. Control, aplicación y supervisión de la transferencia de fondos a favor de estados y municipios que se deriven de acciones e inversiones convenidas en materia de actividades físico-deportivas.
- XV. Organizar, dirigir y evaluar el Sistema de Control Administrativo y de Evolución Institucional de la Secretaría.
- XVI. Participar conjuntamente en la planeación, coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Salud.
- XVII. Orientar las actividades educativo-formativas, recreativas y deportivas que realice el Sector Salud.

La Secretaría de Cultura Física estará a cargo de un Secretario de Estado que será designado por el Presidente de la República.

El Secretario encargado de la Secretaría de Cultura Física tendrá las siguientes funciones:

- I. Determinar, dirigir y controlar la política de esa secretaría de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y acciones del Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo con los lineamientos del señor Presidente.
- II. Someter al acuerdo del Presidente los asuntos competencia de dicha secretaría.
- III. Proponer al Presidente las iniciativas de leyes o decretos sobre los asuntos, competencia de esta secretaría.
- IV. Refrendar los reglamentos, decretos y órdenes que expida el señor Presidente, sobre asuntos competencia de esa secretaría.
- V. Autorizar por escrito a servidores públicos subalternos para que realicen actos y suscriban documentos.
- VI. Dar cuenta al H. Congreso de la Unión de la situación que guardan los asuntos, competencia de esta secretaría.
- VII. Formular, proponer y ejecutar la política relativa a la Educación Física, la Recreación y el Deporte.
- VIII. Formular el Programa Nacional de Actividades Físico-Deportivas.
- IX. Establecer y coordinar el Sistema Nacional de Cultura Física con la participación que le corresponda a las dependencias y entidades del Sector Público y a las Instituciones Sociales y Privada.
- X. Establecer lineamientos y el calendario anual de competencias deportivas, así como normar la participación del país en justas deportivas nacionales e internacionales, la detección y el seguimiento de talentos deportivos, preparación técnica, científica e integral de los atletas de alto rendimiento, preseleccionados y seleccionados nacionales.
- XI. Establecer programas de investigación en Ciencias Aplicadas al Deporte y Técnicas Pedagógicas Recreativas y Tecnológicas en actividades físico-deportivas.
- XII. Promover entre los gobiernos locales el establecimiento de Sistemas Estatales de Cultura Física y proponer la organización y estructuración administrativa para la realización de acciones.
- XIII. Promover el establecimiento de programas de formación, capacitación, actualización y mejoramiento profesional en materia de Educación Física, Recreación y Deporte.

XIV. Celebrar actos y convenios en la asignación de los recursos del Sector Público Federal para las actividades físico-deportivas.

4 Transitorios

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. Se deroga el decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Deporte con carácter de Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1988.

TERCERO. Se reforman:

- I. El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública en los artículos siguientes: 12, 33 para suprimir la referencia a programas deportivos o recreativos y se deroga el artículo 37 del propio reglamento.
- II. La Ley del Estímulo y Fomento del Deporte en los artículos siguientes: 6, 7, 9, 12, 32, 35, 37, 38 fracción I, 42 suprimiendo la referencia del término Ejecutivo Federal, así como el artículo 45 suprimiendo la referencia del Consejo del Sistema Nacional.

CUARTO. La SEP en su carácter de coordinadora del Sector Administrativo del cual dependía la Comisión Nacional del Deporte y en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, promoverán lo conducente a efecto de que el Órgano Desconcentrado proceda a su disolución y liquidación.

QUINTO. Los bienes y recursos del Organismo Desconcentrado Comisión Nacional del Deporte, previa las formalidades que resulten aplicables se transferirán a la Secretaría de Cultura Física para ser utilizadas en el cumplimiento de sus fines, objetivos y programas.

Para la transferencia a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo expedirá las bases generales con arreglo a las cuales debe disponerse de dichos bienes, valores y fondos públicos.

SEXTO. Los derechos laborales que pudieran verse afectados por virtud de lo dispuesto en este decreto, serán respetados conforme a la ley, dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Presidente de la República

Secretario de Cultura Física

4.7.2 Estructura orgánica de la Secretaría de Cultura Física

En el desarrollo del proceso democrático que el Estado Mexicano sigue, es un factor determinante la renovación administrativa, la adecuación de los órganos por medio de los cuales se cumple con las funciones indispensables para procurar la evolución física, social y cultural de la población, es por ello, que producto de esta evolución el Estado se vea en la necesidad de modernizar sus instituciones, con actividades que le permiten llevar a toda la población un desarrollo integral, una opción de progreso social simple y divertida.

De esta forma surge dentro de la Administración Pública Federal, un nuevo órgano que se encarga de manera específica en planear, organizar, coordinar, ejecutar, vigilar y evaluar a un conjunto de actividades, que lo único que pretenden son el conocimiento del hombre en relación a sus propias posibilidades y con el medio ambiente que le rodea.

Así, en un marco de finanzas públicas, austeras y equilibradas, siguiendo la política de modernización administrativa, y en un intento por brindar nuevas opciones de crecimiento individual y colectivo, es necesario crear a la Secretaría de Cultura Física con las siguientes atribuciones.

4.7.2.1 Secretario de Cultura Física

Será el encargado de vigilar, dentro de la Administración Pública Federal que la Cultura Física por medio de las actividades físico-deportivas sean ejecutadas por la institución gubernamental de manera práctica, y efectiva, apegadas a la legislación vigente, dando con ello, cumplimiento al uso racional de los recursos económicos, materiales y humanos que la federación destina a este tipo de actividades emitiendo la política general, los objetivos a alcanzar, las prioridades a considerar y las estrategias de acción que posibiliten la obtención de una salud física y mental, adecuada para la población.

Objetivo. Lograr la aplicación correcta de la legislación vigente que promueva una coordinación ágil y productiva para el desarrollo de la Educación Física, la Recreación y el Deporte en el ejercicio de la Administración Pública Federal.

Funciones. Los asuntos competencia del secretario son:

1. Determinar, dirigir y controlar, la política de la secretaría, de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional del Desarrollo y con los lineamientos que el Presidente de la República señale.
2. Someter al acuerdo del Presidente de la República, los asuntos competencia de la secretaría.
3. Proponer al Presidente de la República, los proyectos de iniciativas de leyes, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos competencia de la secretaría.
4. Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República sobre los asuntos competencias de la secretaría.
5. Autorizar por escrito a servidores públicos subalternos para que realicen actos y suscriban documentos que formen parte del ejercicio de sus facultades delegables.
6. Dar cuenta al H. Congreso de la Unión, del estado que guardan los asuntos competencia de la secretaría.

7. Formular, proponer y ejecutar la política del deporte, la recreación y de la Educación Física.
8. Formular el Programa Nacional de Actividades físico-deportivas.
9. Establecer y coordinar el Sistema Nacional de Cultura Física, con la participación que le corresponda a dependencias y entidades del sector público y a las instituciones del sector social y privado.
10. Establecer los lineamientos y el calendario anual de competencias deportivas, así como normar la participación del país en competencias deportivas nacionales e internacionales; la detección de talentos así como la integración y la preparación técnica, científica e integral de los atletas preseleccionados y seleccionados nacionales.
11. establecer mecanismos para la adecuada coordinación de acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en lo relativo al programa de investigación en ciencias aplicables al deporte y técnicas pedagógicas, tecnológicas, psicológicas de actividades físico-deportivas, así como promover la coordinación de acciones con las instituciones de los sectores social y privado que realicen actividades en materia de Recreación, Deporte y Educación Física.
12. Proponer los mecanismos de coordinación entre las autoridades federales y los gobiernos de los estados, a fin de impulsar el desarrollo de las actividades físico-deportivas en el país y el mejoramiento integral del deportista.
13. Promover, entre los gobiernos locales, el establecimiento de Sistemas Estatales de Cultura Física y proponer la coordinación de la organización y estructura administrativa para la realización de las acciones.
14. Fomentar las relaciones de cooperación con organismos deportivos nacionales e internacionales.
15. Promover el establecimiento de programas de actualización, capacitación y superación profesional, en materia de Educación Física, Deporte y Recreación.
16. Celebrar actos y convenios inherentes a las funciones y objetivos de la Secretaría.
17. Diseñar y proponer los criterios para asegurar la uniformidad y congruencia en la asignación de los recursos del Sector Público Federal en las materias de Educación Física, Deporte y Recreación.
18. Aprobar la organización y funcionamiento de la secretaría.
19. Expedir el manual de organización general de la secretaría que deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, necesario para el mejor funcionamiento de la dependencia.
20. Acordar el nombramiento de los servidores públicos de mandos superiores de la secretaría, ordenar su expedición y resolver sobre la remoción de éstos.
21. Acordar con las subsecretarías y el oficial mayor los asuntos de sus respectivas competencias y supervisar el ejercicio de las atribuciones de los titulares de las Unidades Administrativas bajo su dependencia directa.
22. Aprobar el anteproyecto de egresos de la secretaría.
23. Aprobar los proyectos de programas sectoriales, regionales y especiales de la secretaría, en los términos que dicta la Ley de Planeación.
24. Establecer planes y programas de estudio, para la educación preescolar, primaria, secundaria, nivel medio y superior en el área de Educación Física, Recreación y Deporte, en combinación con la Secretaría de Educación.

25. Designar a los representantes de la secretaría en las comisiones e instituciones en las que ella participe, estableciendo los lineamientos conforme a los cuales estos representantes deben actuar.
26. Las demás que le confieran las disposiciones legales o que le señale el Presidente de la República.

4.7.2.2 Oficial Mayor

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, tenemos el apartado correspondiente a la modernización de la Administración Pública Federal, en la cual los principios básicos a lograrse son eficacia y productividad, sustentadas en una estructura ágil, simple y dinámica, que permita fluir la información, así como la ejecución de las acciones de una forma directa y controlada, es por ello que surge la figura del oficial mayor que intenta dar cumplimiento a los objetivos y fines de la actividad administrativa en los términos manifestados.

Objetivo. Promover que las disposiciones, la información y las acciones, se ejecuten de manera efectiva por la autoridad correspondiente de la secretaría, coadyuvando como mecanismo de coordinación entre los mandos medios y altos de la institución.

Funciones. Al Oficial Mayor, le corresponderá el ejercicio de las siguientes facultades:

1. Establecer con la aprobación del secretario; políticas, sistemas, procedimientos y normas para la óptima administración de los recursos humanos, materiales y financieros de las unidades administrativas, así como emitir las disposiciones que regulen los procesos internos de programación y presupuesto.
2. Autorizar, el ejercicio del presupuesto, así como tramitar y registrar las modificaciones presupuestales y programas que se autoricen.
3. Atender las necesidades administrativas de las unidades que integran la secretaría de acuerdo con las políticas fijadas por su titular, así como autorizar la adquisición de bienes y la contratación de servicios para satisfacer dichas necesidades.
4. Suscribir todos los convenios y contratos que celebre la secretaría conforme a los lineamientos de su titular y de cuya ejecución se desprendan obligaciones patrimoniales a cargo de la misma, así como los demás documentos que impliquen actos de administración.
5. Formular los proyectos de programas y presupuestos relativos al gasto de administración de la secretaría y vigilar el ejercicio de éstos.
6. Dirigir y resolver, con base en las funciones del secretario, los asuntos del personal al servicio de la secretaría para el buen desempeño de sus labores.
7. Promover la capacitación y el adiestramiento del personal de la secretaría, para el buen desempeño de sus labores.
8. Imponer, reducir y revocar de conformidad con las políticas que señale el secretario, las sanciones administrativas y laborales a que se haga acreedor el personal de la secretaría, con apego a las disposiciones legales aplicables.
9. Recibir y atender las quejas y denuncias, respecto a los servidores públicos de la secretaría a través de la Unidad de Administración Interna, practicar

investigaciones sobre sus actos, fincar en su caso las responsabilidades a que haya lugar, imponer por acuerdo del titular de la secretaría, las sanciones que procedan, turnar los asuntos que correspondan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que ésta imponga las sanciones que le competen, los hechos de que tenga conocimiento e impliquen responsabilidad penal.

10. Someter al acuerdo del secretario las resoluciones de los recursos que interpongan los servidores públicos de la dependencia, respecto de resoluciones que impongan sanciones administrativas de conformidad con las disposiciones aplicables, mismos que serán sustanciados por la Unidad de Administración Interna.
11. Analizar y evaluar, la estructura orgánica de la secretaría y de sus unidades administrativas, los sistemas de organización y la prestación de los servicios al público, formulando los anteproyectos de organización que se requieran.
12. Llevar el registro y control de la estructura orgánica y de los manuales de organización y procedimientos autorizados.
13. Proveer lo necesario para el control, suministro, conservación, rehabilitación, reposición y en general el buen uso y servicio de los recursos materiales a disposición de las unidades administrativas que le corresponda,
14. Promover lo necesario para el control, conservación, mantenimiento y el buen uso y servicio de los inmuebles destinados a la secretaría, planeando y previendo los requerimientos inmobiliarios.
15. Proponer, promover y favorecer mecanismos para la adecuada coordinación de acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en lo relativo a programas de Educación Física, Recreación y Deporte en sus diversas modalidades.
16. Intervenir en el establecimiento y aplicación del Sistema Nacional de Cultura Física cuando sea solicitado.
17. Promover el cumplimiento de las prioridades enumeradas por el Programa Nacional de actividades físico-deportivas, por medio de las acciones que realiza la secretaría.
18. Participar en la ejecución y vigilancia en relación a la coordinación de la secretaría, con las entidades federativas en materia de Educación Física, Deporte y Recreación.
19. Proporcionar a los representantes de la secretaría, en las entidades federativas el apoyo necesario para realizar trámites y gestiones ante las unidades administrativas de dicha secretaría.
20. Ser el conducto para que las unidades administrativas competentes de la secretaría brinden la asesoría y apoyos necesarios a las autoridades locales.

4.7.2.3 Subsecretaría de Educación Física

Dentro del órgano competente denominado Secretaría de Cultura Física encontramos que es necesario dar cabal cumplimiento al principio de autoridad por lo que surge este funcionario público, que representa la jerarquía, el orden y respeto que la Educación Física requiere en la actualidad dentro del espacio de la Administración Pública Federal.

Por ello, en las funciones a realizar la más importante radica en otorgar coordinación, congruencia y dirección a las actividades que realiza la Educación Física, dentro del Sistema Educativo Nacional, el cual se encuentra constituido por tres niveles que son: el básico compuesto por preescolar, primaria y secundaria, el nivel medio básico que comprende el bachillerato y el nivel superior licenciatura, especialidad, maestría, doctorado intentando extender los beneficios que reporta la práctica de la Educación Física de una forma efectiva y productiva, elevando el bienestar social de los ciudadanos.

Objetivo. Elevar la calidad y cobertura de la Educación Física escolar, extendiendo sus beneficios a toda la población estudiantil para contribuir a su formación integral y bienestar social.

Funciones. Al Subsecretario de Educación Física le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

1. Auxiliar al secretario en materia de Educación Física en el ejercicio de sus atribuciones.
2. Acordar con el secretario los asuntos de las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría.
3. Planear, programar, organizar, dirigir y evaluar las actividades de las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría.
4. Proponer al secretario los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones en asuntos de su competencia.
5. Proponer al oficial mayor, y a la subsecretaría de coordinación los anteproyectos de acuerdos para la coordinación con las entidades federativas, municipios y las bases de los convenios con los Sectores Social y Privado en materia de Educación Física.
6. Acordar con los titulares de las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría.
7. Proponer al Oficial Mayor, y a la Subsecretaría de Administración la formulación de los anteproyectos de programas y de presupuestos que le corresponde, así como verificar su correcta y oportuna ejecución por parte de las unidades administrativas que le sean adscritas.
8. Organizar, operar, desarrollar y supervisar los servicios de Educación Física a cargo de la Secretaría.
9. Supervisar la aplicación de normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para el desarrollo del aprendizaje en la Educación Física.
10. Proponer a las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría, el diseño de contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos, para la elaboración de programas de radio y televisión en apoyo a las actividades educativo-formativas escolares.
11. Proponer actividades pedagógicas eminentemente educativo-formativas con carácter municipal, estatal (exhibiciones, demostraciones) y nacional.
12. Proponer el establecimiento del Sistema Nacional de Capacitación Profesional en Educación Física, formulando las bases teóricas y pedagógicas, los criterios de organización y los procedimientos de operación del mismo.

13. Elaborar, editar y distribuir previa autorización del oficial mayor, guías didácticas de Educación Física para docentes y alumnos.
14. Difundir los beneficios de la Educación Física en todas las etapas de la vida, aprovechando la infraestructura de la Red Satelital de Televisión Educativa.
15. Creación de un Programa de Estímulo, al personal más destacado en el fomento, promoción y la enseñanza de la Educación Física.
16. Fortalecer el concurso municipal, estatal y nacional de la clase modelo de Educación Física.
17. Impulsar y promover el concurso municipal, estatal y nacional de diseño y construcción de implementación pedagógica para las actividades educativo-formativas.
18. Formular el Programa Nacional de actividades físico deportivas en materia de Educación Física y llevar a cabo las acciones que se deriven del mismo
19. Determinar los requerimientos de la Educación Física y llevar a cabo las acciones que se deriven del mismo.
20. Coordinarse con las demás subsecretarías y el oficial mayor para el mejor despacho de los asuntos de su competencia.

4.7.2.4 Subsecretaría de Recreación

El presente órgano administrativo pretende cumplir con el propósito de llevar las actividades recreativas a toda la población, siendo necesario para ello que se realice un programa que responda a los intereses y necesidades de cada uno de los grupos sociales predominantes del Sector Popular (trabajadores del estado, senectud, discapacitados, obreros, campesinos) ya que por medio de este tipo de actividades se mejorará la calidad de vida de los mexicanos, promoviendo la formación de hábitos de salud física, mental y social mediante la práctica sistemática de alguna actividad artística, cultural o deportiva, en la medida en que más ciudadanos conozcan y reciban los beneficios de esta técnica de socialización y los incorporen a su vida, se combatirán los vicios sociales tradicionales.

Objetivo. Contribuir al bienestar individual y social de la población, poniendo al alcance de todos los habitantes la práctica de actividades artísticas, culturales y deportivas, consolidando a la recreación, como una forma de vida que permita no sólo vivir más, sino vivir mejor.

Funciones: Al Subsecretario de Actividades Recreativas le corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:

1. Proponer, formular y ejecutar las políticas que orientan el fomento y el desarrollo de la recreación, hacia los grupos siguientes: el Sector Popular, el Sector de la Senectud y el Sector de los Discapacitados primordialmente.
2. Establecer los procedimientos que se requieren para una coordinación en materia de recreación popular: en las áreas de senectud y discapacitados, entre la secretaría y los gobiernos de los estados y municipios.
3. Promover una mayor conjunción de esfuerzos en materia recreativa con los Sectores Social y Privado.

4. Formular el Programa Nacional de Actividades Físico-Deportivas en las áreas de Recreación Popular, Recreación para la Senectud y Recreación para los discapacitados.
5. Determinar los requerimientos de la recreación en las áreas mencionadas, planear y programar los medios para satisfacerlos.
6. Orientar las actividades artísticas, culturales y recreativas que realice la secretaría.
7. Organizar, dirigir y supervisar las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles y contra los vicios sociales que afecten la salud como son: alcoholismo, toxicomanías y delincuencia juvenil.
8. Estudiar, promover y establecer planes y programas recreativos, impulsándolos con un carácter de superación personal y ocupación del tiempo libre en el país.
9. Elaborar y distribuir la creación, desarrollo y el establecimiento de los Centros Culturales de Desarrollo Físico-Deportivos como una estructura básica para impulsar y promover la recreación popular, dirigida a la senectud y a los discapacitados.
10. Organizar, promover y favorecer campañas nacionales que estimulen a las actividades deportivas, artísticas y culturales para cada uno de los grupos poblacionales prioritarios: niños, jóvenes, mujeres, adultos, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, trabajadores del estado, campesinos y obreros.
11. Auxiliar al secretario, dentro del ámbito de competencia de la subsecretaría, en el ejercicio de sus atribuciones.
12. Acordar con el secretario, los asuntos de las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría.
13. Proponer al secretario los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y órdenes en asuntos de su competencia.
14. Proponer al secretario los anteproyectos de concertaciones para la coordinación con las entidades federativas y los municipios así como las bases de los convenios con los sectores y recreación para discapacitados.
15. Acordar con los titulares de las direcciones o unidades administrativas adscritas a la subsecretaría.
16. Formular los anteproyectos de programas y de presupuestos que le corresponden en coordinación con el Oficial Mayor y las unidades administrativas competentes de la propia secretaría.
17. Proporcionar la información de datos y cooperación técnica, que sean solicitados por las entidades federativas, los municipios, u otras dependencias de la Administración Pública Federal.
18. Coordinarse con los demás subsecretarios, Oficial Mayor titulares de las unidades administrativas para el mejor despacho de los asuntos competencia de la secretaría.

4.7.2.5 Subsecretaría del Deporte

A través de las funciones de la Subsecretaría la actividad deportiva encuentra el sustento jurídico administrativo y técnico-científico necesario para interrelacionar las diversas áreas deportivas en una misma dirección, con propósitos de seguridad, coherencia y congruencia, lo que inevitablemente nos llevará a dejar atrás la

burocracia, duplicidad de funciones y anarquía administrativa deportiva en la que se ha desarrollado el deporte en los últimos 25 años.

Por medio de esta subsecretaría se pretende lograr el establecimiento de los Sistemas Deportivos Estudiantiles, Profesionales, de Alto Rendimiento para culminar en la representación nacional, lo cual nos permite detectar talentos deportivos desde la categoría infantil hasta la categoría master, los que serán trabajados y desarrollados científica, técnica, metodológica y tácticamente, para llegar a las representaciones nacionales deportivas con una preparación deportiva integral que otorgue a nuestro país, las satisfacciones deportivas internacionales que se merece.

Objetivos. Proporcionar mediante la promoción y el fomento del Deporte Estudiantil, del Deporte de Alto Rendimiento, del Deporte Profesional y del Deporte Adaptado una más amplia participación de los diferentes sectores de la población en actividades que mejoren sus condiciones de salud y bienestar físico, utilizando las instalaciones y apoyos adecuados.

Funciones. Al Subsecretario del Deporte le corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:

1. Proponer, formular y ejecutar las políticas que orienten el fomento y el desarrollo del deporte en sus modalidades Estudiantil, de Alto Rendimiento, Adaptado y Profesional a nivel nacional.
2. Establecer los mecanismos operativos y los procedimientos administrativos que se requieran para lograr una coordinación eficaz entre la Subsecretaría de Actividades Deportivas y los gobiernos de los estados y municipios en combinación con las unidades administrativas competentes de la secretaría.
3. Promover, difundir y favorecer una mayor conjunción de esfuerzos en materias de: Deporte Estudiantil, de Alto Rendimiento, Deporte Profesional y Deporte Adaptado con los Sectores Social y Privado.
4. Formular el Programa Nacional de Actividades físico-deportivas, en el área del Deporte Estudiantil, de Alto Rendimiento, Deporte Profesional y Deporte Adaptado así como la detección de Talentos Deportivos.
5. Determinar los requerimientos del Deporte y de la Detección de Talentos Deportivos Nacionales, así como la planeación y programación de los medios para satisfacerlos.
6. Organizar, dirigir, controlar y supervisar la enseñanza deportiva en los diversos niveles educativos con carácter nacional.
7. Determinar, organizar y establecer los lineamientos que regulan la participación oficial de deportistas representantes del país en competencias deportivas nacionales e internacionales; la integración, la preparación técnica de preselecciones y selecciones nacionales coordinando la intervención de las unidades administrativas deportivas de la subsecretaría en el desarrollo de este programa.
8. Alentar la conformación de un Sistema de Competencias Permanentes, basado en organizaciones deportivas estudiantiles por niveles educativos (básico, medio, superior) que permita mayor intercambio deportivo.

9. Consolidar los programas de Deporte de Alto Rendimiento, mediante una amplia promoción y un apoyo integral, que incluya los elementos necesarios para el desarrollo pleno de los deportistas que integran las selecciones nacionales.
10. Impulsar la creación y operación de programas y centros especializados para el desarrollo de los talentos deportivos detectados en el Deporte Estudiantil, Deporte Profesional o Deporte Adaptado.
11. Apoyar el desarrollo y la expansión a diferentes modalidades en el Deporte Adaptado, para incrementar el nivel competitivo en los ámbitos nacional e internacional.
12. Planear, dirigir y supervisar los programas de actividades del Deporte Profesional.
13. Auxiliar al Secretario de Actividades Físico-Deportivas dentro del ámbito de competencia de la subsecretaría de actividades deportivas en el ejercicio de sus atribuciones.
14. Formular y proponer al Oficial Mayor y a la Subsecretaría de Administración, los anteproyectos de programas y presupuestos que le correspondan así como verificar su correcta y oportuna ejecución por parte de las unidades administrativas adscritas.
15. Acordar con el secretario los asuntos de las unidades administrativas, adscritas a la Subsecretaría de Actividades Deportivas.
16. Planear, programar, dirigir, organizar y controlar las actividades de las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría en materia de Deporte Estudiantil, Deporte Adaptado, Deporte Profesional, Deporte de Alto Rendimiento y Detección de Talentos, así como la Representación Deportiva Nacional.
17. Proponer al Secretario, los anteproyectos de coordinación con las entidades federativas y los municipios, así como las bases de los convenios con los Sectores Social y Privado en los asuntos relativos a la actividad deportiva.
18. Proporcionar la información, datos y cooperación técnica que sean solicitados por los gobiernos de los estados, los municipios u otra dependencia de la Administración Pública Federal en el área deportiva.
19. Coordinarse con los demás subsecretarios y el Oficial Mayor para el mejor despacho de los asuntos competencia de la secretaría.
20. Proponer al secretario y a la Subsecretaría de Legislación los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y demás asuntos de su competencia.
21. Acordar con los titulares de las direcciones adscritas a la Subsecretaría de Actividades Deportivas.
22. Formular y Establecer el programa nacional de formación, actualización, capacitación y superación de entrenadores, técnicos y jueces de cada disciplina deportiva.

4.7.2.6 Subsecretaría de Planeación e Investigación

El motivo que anima a la presente subsecretaría consiste en la falta de planeación real, objetiva y concreta de las actividades de cultura física, lo que provoca improvisaciones, carencia de elementos pedagógicos, de materiales de apoyo deportivos que proyectan una imagen social errónea de la Educación Física, la Recreación y el Deporte en nuestra sociedad.

Es por ello, que debemos garantizar el avance socio-cultural de estas actividades, mediante programas de investigación científica que proporcionen nuevos métodos de enseñanza y materiales pedagógicos acordes a nuestra realidad.

De esta forma, el Estado crea esta subsecretaría para realizar la planeación y programación de las acciones, basada en el conocimiento científico que permita una superación profesional y material (de infraestructura deportiva) a las actividades físico-deportivas.

Objetivos.- promover la planeación y programación lógica, concreta y precisa de las actividades de cultura física avalándose en los programas de investigación que nos conduzca a la actualización, capacitación y mejoramiento profesional de la Educación Física, la Recreación y el Deporte.

Estableciendo un proceso de evaluación continua y permanente de las actividades que desarrollan las unidades administrativas de la secretaría.

Funciones: Al Subsecretario de Planeación e Investigación, le corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:

1. Auxiliar la secretario de cultura física dentro de la esfera de competencia de la Dirección de Planeación y Evaluación en el ejercicio de sus atribuciones.
2. Planear, programar, organizar, controlar y dirigir el desempeño de las labores de planeación y evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje de las actividades educativas/formativas, recreativas y deportivas.
3. Formular de conformidad con los lineamientos de las unidades administrativas competentes de la secretaría los proyectos de programas y de presupuesto relativos a la Dirección de Planeación y Evaluación.
4. Coordinar sus actividades con las demás subsecretarías cuando así se requiera para el mejor funcionamiento de la secretaría.
5. Proporcionar de conformidad con los lineamientos de las unidades administrativas de la secretaría la información, datos, cooperación o asesoría técnica que les sea requerida por los municipios, estados, alguna dirección de la propia secretaría o por alguna dependencia de la administración en la materia de planeación o evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje de las actividades físico-deportivas.
6. Proponer al oficial mayor en términos de la Ley de Planeación y del Plan de Desarrollo los programas por virtud de los cuales se apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativo-formativos, recreativos o deportivos, previa celebración de convenios en los que se concreten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades físico-deportivas locales habrán de realizar para reducir y superar dichos rezagos.
7. Dirigir y desarrollar los sistemas de información relacionados con la planeación, programación y evaluación del sistema educativo-formativo, recreativo y deportivo.
8. Fomentar, establecer y controlar el Registro Nacional de Instituciones, pertenecientes al Sistema Nacional de Cultura Física.
9. Evaluar sistemática y permanentemente las políticas del Sistema Nacional de Cultura Física y la eficacia de los sistemas educativo-formativo, recreativo y deportivo en su conjunto.

10. Efectuar análisis de los Programas de Desarrollo Estatal, con el fin de identificar las necesidades educativas-formativas que presenta la entidad; a través del diseño o actualización de los programas de Educación Física en los diversos tipos.
11. Realizar investigaciones con el fin de proponer a las unidades competentes de la secretaría el establecimiento de necesidades dirigidas a auxiliar a aquellas regiones (estados y municipios) con mayor rezago en materia de Educación Física.
12. Realizar investigaciones con el fin de identificar y seleccionar las necesidades y potencialidades del educando, que sean susceptibles de satisfacerse y desarrollarse, a través de la formulación y actualización de los planes y programas de Educación Física en los diferentes niveles educativos.
13. Determinar las necesidades sociales, culturales, laborales, médicas, de rehabilitación, tecnológicas y financieras de la Investigación Recreativa y los medios para satisfacerlas.
14. Promover y establecer el otorgamiento de estímulos y apoyos para el fomento y desarrollo de la Investigación Recreativa en los estados y municipios.
15. Determinar las prioridades de la Investigación Recreativa Popular, Senectud y Discapacitados, considerando su realidad social y su entorno cultural.
16. Fomentar e impulsar, intercambios científicos nacional e internacionalmente en el área Recreativa Popular, la Recreación para la Senectud y la Recreación para los Discapacitados.
17. Organizar y dirigir el Certamen Nacional de Investigación Recreativa.
18. Determinar las necesidades científicas, tecnológicas, técnicas, psicológicas, nutricionales, médicas y financieras de la Investigación Deportiva sí como los medios para satisfacerlas.
19. Promover y establecer el otorgamiento de apoyos y estímulos, para el desarrollo y fomento de la Investigación Deportiva en los estados y municipios.
20. Efectuar, análisis de los campeonatos nacionales de 1ª, 2ª y 3ª fuerza realizados con el fin de identificar las fallas y los éxitos que se dieron, a través del diseño o actualización de los programas deportivos en sus diversas modalidades.
21. Realizar investigaciones, con el fin de proponer a las Unidades Administrativas competentes de la secretaría, el establecimiento de medidas que auxilian a aquellos estados que manifiesten mayor rezago en materia de Deporte Infantil, Deporte Profesional, Deporte Adaptado o Detección de Talentos.
22. Realizar investigaciones, con el fin de identificar y seleccionar las necesidades y potencialidades de los talentos deportivos detectados, de los atletas de alto rendimiento y de los atletas de representación nacional que sean susceptibles de satisfacerse y desarrollarse a través de la formulación y actualización de los programas deportivos esenciales.

4.7.2.7 Subsecretaría de Administración, Legislación y Coordinación Institucional

Le corresponde consolidar los procedimientos legislativos, administrativos y de coordinación interinstitucional de una manera clara, precisa y muy objetiva ya que del desarrollo de las actividades de esta subsecretaría dependerá el control administrativo, la eficacia en la presentación de los servicios otorgados al público, la administración precisa, y correcta de los recursos humanos, materiales y financieros.

Así, esta subsecretaría proporcionará la disciplina, el orden y el respeto a las normas jurídicas con la intención de darle a la Secretaría de Cultura Física, un sentido formal y solemne en sus objetivos, proyectos y programas a realizar en un ambiente de finanzas públicas sanas, equitativas y productivas, transformándose en agente promotor de la renovación administrativa que requiere la Administración Pública Federal.

Objetivos. Integrar un sustento jurídico formal, material y solemne para la realización de las actividades físico-deportivas dentro del Estado. Promover los principios de aprovechamiento, productividad y eficacia en los recursos humanos, materiales y financieros con que se cuente, impulsando el desarrollo de las actividades físico-deportivas dentro del campo de la Administración Pública Federal.

Funciones. A la Subsecretaría de Administración, Legislación y Coordinación Institucional Físico-Deportiva le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes:

1. Auxiliar al secretario dentro del ámbito de competencia de la Subsecretaría de Administración Legislación y Coordinación Institucional en el ejercicio de sus funciones.
2. Acordar con el secretario, los asuntos de las unidades administrativo adscritas a la subsecretaría.
3. Organizar, dirigir, controlar y evaluar las actividades de las Unidades Administrativas de Legislación, Coordinación Institucional, Control Administrativo Interno y de Recursos Humanos, Materiales y Financieros de la subsecretaría.
4. Proponer al secretario, los anteproyectos de las bases para la coordinación con las entidades federativas en materia de administración, legislación y recursos humanos y financieros, así como los convenios de concertación con los sectores social y privado.
5. Proponer al secretario las iniciativas de leyes, reglamentos, acuerdos, normas en asuntos de su competencia.
6. Coordinarse con los demás subsecretarios, oficial mayor para el mejor despacho de los asuntos competencia de la secretaría.
7. Acordar con los titulares de las direcciones adscritas a la Subsecretaría de Administración, Legislación y Coordinación Institucional Físico-Deportiva.
8. Proponer, formular y ejecutar las políticas y control administrativo, de la administración de recursos humanos, materiales, financieros y de coordinación institucional que ejerce la secretaría.
9. Dirigir y supervisar la elaboración del marco normativo que rige en las acciones materia de Educación Física y Recreación, realizando la planeación, coordinación institucional y el control administrativo interno de la secretaría.
10. Supervisar y autorizar, la formalización de anteproyectos de convenios, contratos y demás actos consensuales en los que intervenga la secretaría.
11. Dirigir la difusión y promoción de los programas y acciones que realiza la Secretaría de Actividades Físico-Deportivas, tanto en el interior de la Administración Pública Federal como con los sectores Social y Privado.
12. Controlar y supervisar la coordinación de las actividades que realizan los representantes de la secretaría, en las entidades federativas.

13. Dirigir y evaluar el anteproyecto del presupuesto global y del programa de inversión y de obra pública del sector educativo formativo, recreativo, deportivo de planeación e investigación físico-deportiva.
14. Evaluar y autorizar, la estructura orgánica y ocupacional de la secretaría y de sus unidades administrativas.
15. Control, dirección y supervisión de la operación del Sistema de Administración y Desarrollo del Personal.
16. Supervisar la elaboración de políticas, en materia laboral para todas las unidades administrativas de la secretaría.
17. Vigilar y supervisar el equilibrio de las unidades administrativas de la secretaría, en términos de ingresos y egresos.
18. Verificar y actualizar, la regularización jurídica relativa a los documentos que justifican y comprueban el ejercicio del gasto público debiendo coordinarse para ello con la Secretaría de Hacienda.
19. Controlar y autorizar la adquisición de bienes, la contratación de servicios de apoyo, así como dirigir los programas de remodelación y acondicionamiento de bienes muebles, destinados al uso de la secretaría.
20. Supervisar y evaluar, la prestación de los servicios de correspondencia, archivo, intendencia, almacén, transporte y vigilancia que requiera la secretaría.

5.- EL PODER JUDICIAL Y LA CULTURA FÍSICA

5.1. Nociones generales sobre Poder Judicial.

Un Estado democrático y de derecho supone el establecer y favorecer, las garantías que se encarguen de resolver los principales problemas de la población en todo ámbito, ajustándose estrictamente a los principios de legalidad y jurisdiccionalidad de la autoridad.

Ahora bien, Montesquieu no pensó en un poder judicial funcionalmente independiente sino sometido a la ley de forma que viene a ser invisible y “de alguna manera nulo”. Se ha dicho que esta frase refleja tres notas que caracterizan al poder judicial en esta primera fase de su existencia: se trataba de un poder de ejercicio discontinuo, realizaba una función de mera ejecución de la ley y, por estar dicha función limitada al ámbito de lo privado, era un poder que no contaba, en absoluto, en los procesos de gestación de la decisión política.

Por ello conviene retomar una afirmación formulada hace un momento en el sentido de que la justicia es algo que se hace por quienes integran un poder del Estado que es, naturalmente, el poder judicial. Su existencia es el resultado de dos acontecimientos decisivos para la historia del derecho y la política. El primero es la asunción por el Estado de la función de crear derecho, esto es, de conformar mediante normas jurídicas el orden social. El segundo es la decisión de distribuir entre órganos distintos las funciones esenciales del Estado o, lo que es lo mismo, instaurar un régimen político de división de poderes.

13. Dirigir y evaluar el anteproyecto del presupuesto global y del programa de inversión y de obra pública del sector educativo formativo, recreativo, deportivo de planeación e investigación físico-deportiva.
14. Evaluar y autorizar, la estructura orgánica y ocupacional de la secretaría y de sus unidades administrativas.
15. Control, dirección y supervisión de la operación del Sistema de Administración y Desarrollo del Personal.
16. Supervisar la elaboración de políticas, en materia laboral para todas las unidades administrativas de la secretaría.
17. Vigilar y supervisar el equilibrio de las unidades administrativas de la secretaría, en términos de ingresos y egresos.
18. Verificar y actualizar, la regularización jurídica relativa a los documentos que justifican y comprueban el ejercicio del gasto público debiendo coordinarse para ello con la Secretaría de Hacienda.
19. Controlar y autorizar la adquisición de bienes, la contratación de servicios de apoyo, así como dirigir los programas de remodelación y acondicionamiento de bienes muebles, destinados al uso de la secretaría.
20. Supervisar y evaluar, la prestación de los servicios de correspondencia, archivo, intendencia, almacén, transporte y vigilancia que requiera la secretaría.

5.- EL PODER JUDICIAL Y LA CULTURA FÍSICA

5.1. Nociones generales sobre Poder Judicial.

Un Estado democrático y de derecho supone el establecer y favorecer, las garantías que se encarguen de resolver los principales problemas de la población en todo ámbito, ajustándose estrictamente a los principios de legalidad y jurisdiccionalidad de la autoridad.

Ahora bien, Montesquieu no pensó en un poder judicial funcionalmente independiente sino sometido a la ley de forma que viene a ser invisible y “de alguna manera nulo”. Se ha dicho que esta frase refleja tres notas que caracterizan al poder judicial en esta primera fase de su existencia: se trataba de un poder de ejercicio discontinuo, realizaba una función de mera ejecución de la ley y, por estar dicha función limitada al ámbito de lo privado, era un poder que no contaba, en absoluto, en los procesos de gestación de la decisión política.

Por ello conviene retomar una afirmación formulada hace un momento en el sentido de que la justicia es algo que se hace por quienes integran un poder del Estado que es, naturalmente, el poder judicial. Su existencia es el resultado de dos acontecimientos decisivos para la historia del derecho y la política. El primero es la asunción por el Estado de la función de crear derecho, esto es, de conformar mediante normas jurídicas el orden social. El segundo es la decisión de distribuir entre órganos distintos las funciones esenciales del Estado o, lo que es lo mismo, instaurar un régimen político de división de poderes.

En éste, como es sobradamente sabido, las funciones esenciales del Estado, antes teóricamente concentradas en el soberano, se establecen en órganos distintos y recíprocamente independientes, para que mediante su mutuo control y compensación, se produzca el doble efecto de la limitación del poder y la garantía de la libertad de los ciudadanos. Es entonces cuando aparece el poder judicial al que se atribuye en exclusiva la función jurisdiccional y están encomendados para su protección los intereses más caros y esenciales de la sociedad; paz, orden, vida, honra y hacienda. Intereses todos que solo se mantienen intactos y seguros bajo la salvaguardia inflexible del reconocimiento y respeto de los derechos legítimamente adquiridos. Los jueces por lo tanto, deben estar en situación de dar sus fallos con entera libertad, imparcialidad e independencia. Y esa situación de independencia no la encuentra sino fuera de la esfera en que vive y se mueve la actividad ejecutiva, libre de sus halagos y de sus coacciones, de sus influencias políticas y partidistas.¹⁷³

Porque como dice Hamilton, es el judicial el más débil de todos los poderes, y “esta expuesto continuamente al peligro de ser dominado, intimidado, influido por los otros poderes con los que está coordinado”. Los partidos o fracciones que gobiernan y dominan en el poder ejecutivo, para mantenerse en él indefinidamente se sienten inclinados a utilizar todos los resortes sociales y legales; uno de los cuales, el más importante, es el del poder judicial, guardador de vidas, honras y haciendas.

“De donde resulta indiscutible, que el poder judicial, sin comparación, es el más débil de los departamentos del poder; que no está nunca en condiciones de atacar con éxito a ninguno de los otros poderes; y que es menester ponerlo, con todo cuidado, en condiciones de defenderse contra los ataques de los otros.”

A eso obedecen los medios que para asegurar la independencia judicial establecen las constituciones, como la inamovilidad judicial, la permanencia de las funciones judiciales, las incompatibilidades, la retribución fija y otros.

De esta manera, observamos como el poder judicial es, entre nosotros, una realidad reciente, también es una realidad en ascenso.¹⁷⁴

Si a la nueva y extensiva definición, de la función de los jueces añadimos la progresiva y saludable asimilación por nuestra sociedad, del principio de igualdad de todos ante la ley y una cierta tendencia a plantear en sede judicial el mayor número posible de conflictos, tendremos las bases de un fenómeno típico de nuestro tiempo, aunque no sólo en nuestro país, que es la generalización de la imagen del juez como “controlador de la vida pública”, esto es, controlador del conjunto de actividades que llevan a cabo las personas físicas y jurídicas que desempeñan una función pública. Es justo decir que la imagen no es del todo falsa puesto que los jueces están llamados a velar, en el ámbito de su competencia y de acuerdo con las normas de procedimiento, para que toda la vida social se desarrolle de acuerdo a la ley. Los jueces son titulares de un poder del Estado y están integrados en él. Y aunque precisamente por ello les incumbe una importante función de control, esta función no puede ser atendida sino en el marco de la distribución de funciones entre los poderes públicos, lo que quiere decir,

¹⁷³ Valdes Osorio, Guadalupe *Política criminal*, ITER CRIMINIS, No. 4, año 2000, México D F., pp 181-184.

¹⁷⁴ Hidalga, Luis de la . Op cit , pp. 95-100.

entre otras cosas, que tanto deben ser controladores como controlados. Por algo, el control de legalidad de la vida pública que realizan los jueces es ciertamente imprescindible para la supervivencia del Estado Democrático de Derecho, pero no debería ejercerse sin tener en cuenta algunas orientaciones básicas de las que podrían destacarse tres:

- a) El control que a los jueces incumbe, en relación con la forma que se ejercen los otros poderes del Estado, tiene su más pleno y cabal sentido, en tanto contribuye a la efectiva vigencia de los valores y principios constitucionales, a la defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos y al buen funcionamiento de las instituciones democráticas.
- b) Los jueces no están fuera de la estructura política del Estado, sino dentro de la misma como un poder más. En consecuencia, no pueden dejar de ponderar, en la génesis de ciertas resoluciones que hayan de tomar, junto a los factores estrictamente jurídicos, la trascendencia política que aquéllas puedan tener. El hecho de que los jueces y magistrados estén “sometidos únicamente al imperio de la ley” es una garantía imprescindible de su independencia e imparcialidad, pero no tiene que convertirlos forzosamente en unos seres aparentemente descomprometidos en relación con el acontecer de la sociedad en que viven. Están profundamente comprometidos, entre otras razones, porque inciden, en ocasiones decisivamente, en dicho acontecer, por lo que la conciencia de la trascendencia política de su actuación debe formar parte de su “ethos”.
- c) El control judicial, sobre la vida pública sólo puede ser ejercido desde las diferentes competencias que la constitución y las leyes han reservado a los jueces y con escrupuloso respeto a las normas procesales que regulan su actuación. Si el campo de lo jurídico se caracteriza, en general, por un alto grado de formalización, esta –que es garantía de libertad y seguridad para cuantos deben entrar en contacto con los órganos del poder judicial- no pueden desvanecerse ni atenuarse por el hecho de que, ocasionalmente, mediante la actuación jurisdiccional se controle la actuación de los otros poderes del Estado. Dicho de otro modo, la dimensión política que a veces tiene la función jurisdiccional no debe, en manera alguna, reflejarse en el “modus operandi” de los jueces.

A este respecto, resulta interesante comprobar cómo en la actualidad se asiste a una revalorización de la función judicial, debida, cuando menos en parte, al fenómeno descrito por Otto Bachof, quien señala que se ha producido una actitud nueva del hombre hacia la ley, caracterizada por un sentimiento generalizado de profundo malestar e incluso de desconfianza ante ella.

Sin embargo, advierte el autor de cómo en el estado social, la ley no es ya esa regla general del comportamiento humano, sino que se ha convertido en un acto de conformación política orientado a un fin, ordinariamente inmediato, en el que confluyen a menudo intereses contrapuestos, esto es, ha pasado a ser medio para la realización de cambiantes fines políticos, dando pie con ello a que la lucha por la preeminencia de éste o aquel interés correcto sea trasladada al órgano legislativo de cada país, en perjuicio de su tradicional aptitud para fijarse en el valor jurídico que vincula la voluntad política.

En consecuencia, expresa la necesidad de que exista un contrapeso, una fuerza, preocupada por que los valores superiores del derecho y del orden que la constitución

ha establecido como fundamentales permanezcan protegidos. Esta fuerza, sólo puede ser la del juez. Y no parece que le falte razón, a la vista del protagonismo que las constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial conceden a los tribunales de justicia en la protección de los derechos fundamentales; considerando que la función de juzgar entraña siempre una confrontación receptiva del comportamiento humano y el ordenamiento jurídico, con independencia de que tal comportamiento se deba a los gobernantes o a los gobernados.

Pero además, esta valorización “sociológica” del Poder Judicial ha sido pareja al tratamiento que ha recibido en los textos constitucionales más modernos la función jurisdiccional, de la que no puede decirse, que sea secundaria con relación a las demás funciones estatales y, particularmente, respecto a la ejecutiva y a la legislativa.¹⁷⁵

Así, el Poder Judicial ha sido creado para que asumiera la potestad jurisdiccional. Es decir, para resolver los conflictos y contiendas, interpretando la ley. Esta potestad implica resolver litigios con sujeción a la ley y el derecho; ejecutar lo juzgado y tener sobre esa ejecución el control último de las resoluciones, admitiendo que está en manos de numerosos jueces y magistrados que tienen el ejercicio de la misma y que por lo tanto están en situación de supremacía sobre los particulares y autoridades cuyas conductas son objeto de juicio.

Hoy uno de los fenómenos más característicos en la evolución del estado constitucional en nuestro tiempo es, precisamente, el ascenso del poder judicial a la categoría de auténtico detentador del poder del estado. Aunque la afirmación debe ser recibida con reservas desde el marco de referencia del Derecho Constitucional del Continente Europeo, hay que reconocer la dosis de verdad que la misma encierra. Fenómenos diversos como la crisis del positivismo legal, posterior a la caída de los regímenes fascistas, la promulgación, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial de constituciones de contenido programático y con eficacia normativa directa, a su vez la definición del juez como figura tutelar de los derechos y libertades, y la necesidad comúnmente sentida de contar con un poder judicial fuerte e independiente que equilibre razonablemente a un ejecutivo sometido a un proceso inevitable de constante crecimiento, han contribuido a que nadie ponga en duda, en esta hora que los jueces son titulares de un verdadero poder del estado reconociendo con mayor certeza, la dimensión y la trascendencia política que tiene el ejercicio de dicho poder.

Todo ello permitirá sustentar una reforma integral y coherente a través de la cual se respeten los principios de un ‘Estado de Derecho’, otorgando la debida importancia a la división de poderes y a la intervención mínima, con lo que se podrá ofrecer a la sociedad contemporánea un sistema jurídico, dinámico, real y eficaz.¹⁷⁶

5.2 Evolución institucional del Poder Judicial

5.2.1 Contexto internacional

¹⁷⁵ Teroll Becerra, Manuel. *El consejo general del poder judicial*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, 1990, pp. 25-27.

¹⁷⁶ Jiménez Villarejo, José. *Política y justicia*, INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO, Vol. II, No. 26, 2000, Bogotá Colombia, pp. 58-60.

Uno de los principios que ha preocupado a la comunidad internacional es la necesidad de apoyar la independencia del sistema de justicia, en el derecho romano, bajo la denominación del "imperium" se unían las funciones administrativas y jurisdiccionales en un solo órgano. Son los levantamientos y revueltas de los pueblos de la Europa Occidental, especialmente Gran Bretaña, los que ven como una conquista de justicia, el establecimiento de diferentes órganos de la administración y los de justicia, adquiriendo los funcionarios de esta última una situación de independencia sobre el poder soberano, especialmente por las disposiciones del Act of Settlement.

Esta separación e independencia de los órganos judiciales, de los que realizan funciones administrativas, se garantiza políticamente con la estabilidad de sus miembros y con la prohibición de que el príncipe intervenga en sus resoluciones. Es interesante la cita de Franqueville acerca de la declaración del juez Cooke Arzobispo de Canterbury, cuando el Rey Jacobo I, pretendió intervenir en las causas de justicia: "Dios ha dado a su Majestad una gran sabiduría y muchos dones naturales, pero no le ha dado las ciencias sobre las leyes del reino". Este principio de la independencia del órgano judicial ha pasado a todas las constituciones de la época moderna.

En Francia podemos afirmar, que si en la realidad de los hechos como pensaron mucho de los miembros más destacados de la asamblea, el orden judicial es una rama del poder ejecutivo, se comprende fácilmente que todo sistema político que repose sobre la concepción artificial de un poder judicial autónomo e independiente de cualquier otro poder debe inevitablemente conducir a incesantes conflictos entre la justicia y el poder ejecutivo.

El poder ejecutivo no puede llevar a cabo ninguna función judicial; y no puede ejercer ninguna acción sobre el poder judicial, esta es la primera consecuencia que se deriva de la separación de los dos poderes. se encuentra formulada en el ya citado artículo I del Capítulo V del Título III de la Constitución Francesa: "El Poder Judicial no podrá nunca ejercerse por el cuerpo legislativo, *ni por el Rey*". El texto se vota una primera vez sin discusión el 23 de septiembre de 1789; sólo la fórmula suscita algunas objeciones. Se vota por segunda vez definitivamente, el 16 de agosto de 1791. El rey no puede ni por sí mismo, ni por sus agentes, ejercer ninguna función judicial; no puede, dar ninguna orden, tomar ninguna medida que afecte a la libertad individual de un ciudadano. Este es, por encima de todo y por definición, un acto del orden judicial. El Rey del Antiguo Régimen, soberano justiciero en su reino, puede disponer de la libertad de sus súbditos; y el uso de los mandamientos reales de prisión es la consecuencia natural de este derecho. El artículo 7 de la Declaración de Derechos establece: "Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido más que en los casos determinados por la ley y según las formas que ella ha prescrito", es votado por unanimidad el 22 de agosto de 1789. Los casos en los que la detención es posible, las formas de esta detención no serán determinados hasta más tarde por la constitución y por el Código de Justicia Criminal de 16 de septiembre de 1791. Pero, desde los primeros días de la asamblea, el principio está claro: el Poder Judicial, es el único competente para tomar una decisión que afecte a la libertad de los ciudadanos, cuando los derechos individuales están en juego. El poder ejecutivo, representado por el rey no puede nunca detener a un ciudadano porque no puede adoptar un acto judicial.

Bajo la vieja monarquía y en virtud del adagio: "Toda justicia emana del Rey", era regla unánimemente reconocida, que el rey podía modificar a su voluntad la competencia de todas las jurisdicciones y abocar todos los asuntos ante su consejo. En el nuevo régimen, el orden judicial al formar un poder autónomo, esta substraído de la supremacía del rey, en consecuencia, el orden de las jurisdicciones fijado por la propia constitución se impone al rey, que no puede tocarlo, y cualquier evocación resulta imposible. El principio se inscribe en la constitución, en el artículo 4 del Capítulo V del Título III y en la Ley de *La Organización Judicial* del 16 de agosto de 1790; el artículo fue aprobado sin discusión.

El poder ejecutivo tiene agentes de ejecución: las autoridades administrativas. Toman contacto con los particulares y están encargadas de la aplicación de las leyes que afectan a la libertad pública, es decir, al interés colectivo. Los conflictos pueden plantearse sobre todo entre los agentes administrativos y los tribunales porque unos y otros están en relación con los particulares; es a través de las autoridades administrativas situadas bajo su dependencia, donde hay que temer que el poder ejecutivo busque inmiscuirse en la competencia del poder judicial. La Asamblea Nacional lo comprende y, fiel a la teoría de los tres poderes, prohíbe a la autoridad administrativa invadir el territorio de los tribunales. La constitución formula esta prohibición en los términos siguientes: "Los administradores no tienen ningún carácter representativo. Son agentes elegidos por tiempo determinado por el pueblo para ejercer, *bajo la vigilancia y la autoridad del Rey*, las funciones administrativas. No pueden... emprender ninguna actuación referente al orden judicial".

Todas las disposiciones eran consecuencias lógicas de la regla admitida sobre la autonomía del poder judicial. La consecuencia última y evidente de este principio era que la justicia fuera otorgada en nombre del pueblo, del que emanaba directamente el poder judicial y, sin embargo, la asamblea rechaza esta regla, impuesta por los textos aprobados; proponiendo una singular contradicción, al establecer que *la justicia será otorgada en nombre del Rey*.

Después de muchas enmiendas y propuestas rechazadas, la asamblea aprueba el siguiente artículo: "El poder judicial no podrá en ningún caso ser ejercido por el Rey ni por el cuerpo legislativo; *pero la justicia será administrada en nombre del Rey...*"

Como quiera que sea, en virtud de la doctrina de los tres poderes, el poder ejecutivo no puede y no debe actuar en modo alguno sobre el orden judicial, así las invasiones del poder judicial le han parecido más temibles al legislador de 1789-91 que las de la autoridad ejecutiva, reprimiéndolas con mayor claridad y energía. Tiene presentes, sobre todo, los abusos de los antiguos parlamentos y quiere, ante todo, evitar que se repitan. Por otra parte, no son las invasiones de los tribunales en el poder ejecutivo propiamente dicho las que son verdaderamente de temer. Lo que se teme, son las invasiones de los jueces en la competencia de los cuerpos administrativos, agentes del poder ejecutivo, que entran en relación con los individuos para aplicar las leyes relativas a la libertad política y tiene, por eso mismo, relaciones frecuentes con los tribunales encargados de proteger la libertad civil. THOURET el 24 de marzo de 1790, recuerda allí que uno de los principales abusos que habían desnaturalizado el poder judicial en el antiguo régimen "era la confusión establecida con las funciones incompatibles e incommunicables de los demás poderes públicos" Y al llegar a las relaciones del orden judicial y de la administración añade: "Decimos que cuando (la

nación) elige a sus administradores, los ministros de justicia no deben inmiscuirse en la administración, cuyo cuidado no les está confiado". Este principio está inscrito en el artículo 9: "Siendo el poder judicial distinto y debiendo estar separado del poder de administrar, los tribunales de justicia no podrán tomar parte en las cosas de la administración, ni perturbar de manera alguna las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones bajo pena de prevaricación", "dice THOURET, separa muy exactamente el poder judicial, del poder de administrar. En su gran informe sobre el orden judicial, DUPORT expresa la misma idea; afirma que hay que separar la administración y la justicia; "porque o los jueces se unen íntimamente al poder ejecutivo, y entonces alteran la libertad individual; o se vuelven contra él, y entonces destruyen la libertad pública. A menudo los dos abusos se dan a la vez porque tan pronto el poder ejecutivo cree tener necesidad de oponer los tribunales al poder legislativo para reducir su fuerza, es entorpecido por ellos, en la ejecución de las leyes. Este es el inevitable abuso de la confusión de poderes". DUPORT comprendió muy acertadamente que la separación de la administración y de la justicia es el único medio para asegurar un feliz equilibrio entre el interés individual y el interés colectivo. El proyecto del 5 de julio de 1790 contiene el artículo 13 del Título I, que formula la misma regla en los siguientes términos: "Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas; los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, entorpecer de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones".

El texto es votado sin discusión el 5 de julio de 1790 y pasa a la Ley de 16 de agosto de 1790.

El Comité de Revisión, cree que debe insertar un artículo análogo en la constitución por lo tanto, propone a la asamblea, aprobar como artículo constitucional lo siguiente: "Los tribunales no pueden interferir en las funciones ejecutivas o citar a los administradores por actos cometido en el ejercicio de sus funciones", se vota el artículo y pasa a la constitución.¹⁷⁷

Es evidente que la naturaleza del Poder Judicial depende de su contexto histórico. Montesquieu, por ejemplo, no era proclive al Poder Judicial por los malos antecedentes que tenían en su época los *parlements*, tribunales que representaban los intereses de la clase dominante y a cuyos cargos se llegaba por compra.

Como se recordará, sostuvo que los jueces debían ser meros aplicadores de la ley, y que su obligación, básica era la de asegurar la coherencia mecánica de las decisiones judiciales con la voluntad del legislador. En consecuencia, los tribunales, en el esquema de Montesquieu, debían ser dependientes y subordinados del legislativo.

En Estados Unidos por el contrario, el Parlamento Británico, era en la época de la independencia de ese país, el que tenía pésimo prestigio; representaba las decisiones arbitrarias de la metrópoli y de ahí, que la preocupación central consistió en limitar el poder del legislador, utilizando como instrumento adecuado al Poder Judicial, que ha sido guardián de la libertad frente a los otros órganos y poderes del estado.

En casi todo el mundo, al contrario de la experiencia norteamericana, la percepción sobre el Poder Judicial durante centurias, reflejó a un poder minimizado o

¹⁷⁷ Duguit, León. Op. cit., pp. 111-116

disminuido, tanto por razones de poder como por estar colocado fuera de los mecanismos de expresión de la soberanía popular, y por su confinamiento y restricciones debido a la profunda influencia del ejecutivo, según ha ocurrido en latinoamérica y especialmente en nuestro país.

No es sino hasta el siglo XX, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el Poder Judicial comienza a tener más trascendencia en el mundo desarrollado por sus necesarias intervenciones en el múltiple espacio social del Estado Moderno, al grado de que algunos detractores lo han llamado Estado de Justicia o Estado de Jueces, y por la modificación que a nivel teórico ha ocurrido en el papel del juez en la interpretación de la ley, pues ha dejado de ser concebido como un mero aplicador mecánico de las normas.

Además, su intervención en la arena política es cada vez más constante, pero derivada exclusivamente de los asuntos que conoce, lo que genera reacciones en los otros poderes y en los planteamientos políticos y teóricos.

Así, se dice que la política se judicializa o que los jueces se politizan. En todo caso, lo que debe resaltarse desde una visión objetiva, es que los estados en donde se ejerce control de las decisiones políticas sobre el derecho y el Poder Judicial son regímenes no democráticos.

Por lo demás, esa participación política del poder judicial no es propia si no se da en función de estímulos externos, es una actividad política "intersticial": esto es, se desarrollará en el espacio que dejan abiertos los otros poderes.

Debido a esta tendencia, es que se han verificado diversas reuniones organizadas por varias instituciones como la conferencia de Jerusalén sobre Normas Mínimas para la Independencia Judicial de 1982, así como el VII Congreso de Naciones Unidas realizado en Milán en 1985, con la constante necesidad de mantener a la teoría de la división de poderes actual y vigente.

En virtud de lo manifestado, me referiré al proyecto de directrices sobre la Independencia del Poder Judicial de Naciones Unidas en el que se promueven las siguientes medidas: I. Principios generales. Se establecen entre otros que "...es deber del poder judicial respetar y observar los objetivos y las funciones de las demás instituciones del Estado"; II. Independencia. En este renglón es muy interesante observar lo siguiente: a) Los jueces tendrán la calidad de funcionarios públicos y serán independientes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los partidos políticos y demás organizaciones. b) Los jueces resolverán las cuestiones de que conozcan, con imparcialidad, en consonancia con su evaluación de los hechos y su *interpretación del derecho*, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones, indebidas, sean directas o indirectas, de cualquier sector o por cualquier motivo. c) En el proceso de adopción de decisiones, los jueces actuarán con independencia respecto de sus colegas del Poder Judicial de la misma categoría o de categoría superior. Ningún sistema de organización jerárquica del Poder Judicial, ninguna diferencia de grado o categoría entre los jueces y ningún *sistema de apelaciones influirá* de manera alguna en el derecho de los jueces a dictar *sentencia libremente* con arreglo a su evaluación de los hechos y a su *interpretación del derecho*..... d) Las decisiones de los tribunales se adoptarán con independencia de los órganos ejecutivos y legislativos y no se supeditarán a dichos órganos...". III: Libertad

de expresión y asociación. IV. Competencia profesional, selección y formación. V. Nombramientos, ascensos y traslados. VI. Permanencia en el cargo. VII: Privilegios profesionales. VIII: Causas de recusación. IX. Medidas disciplinarias y separación del cargo. X. Administración de los Tribunales.

Tan importante es la actividad del juez en nuestros días, que si los demás órganos del Estado no contarán con él, además de que sería imposible resolver los conflictos suscitados con motivo de la interpretación de las normas, sus actos carecerían de una completa legitimidad, pues no serían revisables mediante procedimientos preestablecidos, y no habría órgano jurisdiccional que vigilara los contenidos del *rule of law*, poniendo en entredicho al estado democrático.¹⁷⁸

5.2.2 Contexto nacional

Uno de los tres poderes gubernamentales estudiados por la doctrina clásica y acogido expresamente por la constitución, está integrado por los órganos del poder público, cuya función es resolver –mediante decisiones obligatorias y coactivas, que entrañan la definición y aplicación del derecho– en caso de controversia. Por la naturaleza de su función, los órganos jurisdiccionales deben estar investidos de la potestad para pronunciar decisiones vinculantes, la cual deben ejercitar con plena independencia de los otros poderes.

Por ello, en la moderna Teoría Jurídica del Estado, el Poder Judicial debe estar revestido de la soberanía que, deben ejercer los órganos jurisdiccionales en los campos de su competencia.¹⁷⁹

Así, inspirada en el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la Carta Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 del octubre de 1824, estableció una dualidad de organismos judiciales: los tribunales de la federación y los tribunales de los estados. Este mismo sistema de doble jurisdicción se continuó en la Constitución Federal de 1857, así como en la vigente de 1917, de manera que tanto la Federación como las entidades federativas han organizado sus tribunales en la forma que han estimado más adecuada.

Por otra parte, también es preciso advertir que en la misma Constitución de 1824 surgió la denominación y la estructura actual del poder judicial mexicano, ya que su artículo 123 decía: “El Poder Judicial de la Federación residirá en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.” Este precepto se tomó del texto constitucional norteamericano.

Se compuso la Suprema Corte de nuestro primer texto federal según el artículo 124, de once ministros distribuidos en tres salas, una de ellas especializada en materia fiscal.

Ahora bien, aunque la Corte Mexicana y la Norteamericana tuvieron orígenes semejantes, siguieron caminos diferentes, ya que nuestra Suprema Corte de Justicia se convirtió en “un caso típico de simbiosis cultural”. De este modo, como lo ha hecho notar la doctrina, tanto la estructura como las funciones de nuestros tribunales, en particular la Suprema Corte de Justicia, se aproximaron más a los órganos judiciales de la Colonia, que a los tribunales de los Estados Unidos. En efecto, entre nosotros el

¹⁷⁸ Cárdenas Gracia, Jaime. Op. cit., pp 162-164.

¹⁷⁹ Krieger, Emilio. Op. cit., pp. 97-100

máximo tribunal vino a sustituir las atribuciones de carácter judicial de las Audiencias de México y de Guadalajara, y aún del Consejo de Indias, como órgano supremo de la justicia de las colonias españolas, además, se contaba también con la legislación ibérica que se aplicó en los primeros años, a diferencia del vecino país donde hubo necesidad de ir forjando el derecho federal.

Lo anterior podemos corroborarlo, en cuanto a las atribuciones que se otorgaron a la Suprema Corte de Justicia a partir de 1824, para conocer de las cuestiones relativas al equilibrio del régimen federal, inspiradas en la carta de los Estados Unidos, las cuales no han operado en la práctica.

En la Constitución de 1836, se estableció el supremo poder conservador, que fue un órgano de control político.

Tuvo el mérito de que pese haber sido sólo un órgano de control político, fue también la primera institución "que existió en el derecho público que poseía la misión específica de proteger la pureza de la Constitución". Por ello, se dispuso que el Poder Judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia en tribunales y jueces, prescribiendo que la corte se compondría de cinco ministros y un fiscal, elegidos por el mismo sistema que el Presidente de la República.

Cuando entraron en vigor las Bases Orgánicas de 1843, el régimen de la Suprema Corte no se alteró aunque ahora el máximo tribunal se compuso de nuevo de once ministros y un fiscal.

La Constitución de 1857, dedicó la sección tercera del título tercero, a la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, el cual otra vez quedó depositado en una Suprema Corte y en tribunales de circuito y de juzgados de distrito. La corte se componía de once ministros, electos de manera indirecta en primer grado cada seis años. Le correspondía dirimir la competencia entre los tribunales de la federación, entre sí y con las de los estados, así como la última instancia en aquellos procesos federales que determinaran las leyes. Esta integración de la corte se mantuvo hasta la reforma de 1890, que elevó el número de sus miembros a quince.

Precisamente durante la vigencia de la Constitución del 1857, se gestó una transformación de suma importancia que fue la extensión de la procedencia del amparo contra las sentencias pronunciadas por todos los jueces del país, aun cuando en ellas no se plantearan cuestiones de inconstitucionalidad; sino exclusivamente la aplicación de disposiciones legales secundarias, con lo cual el ordenamiento mexicano se apartó considerablemente en este aspecto del modelo norteamericano.

Debido a lo anterior, los abogados acudieron por todos los medios, inclusive a una interpretación forzada del artículo 14 de la Constitución de 1857, para sustraer los asuntos judiciales de las manos de los tribunales locales, aun tratándose de la aplicación de las leyes de los estados, para llevarlos a los tribunales federales a través del juicio de amparo, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia; con el argumento muy poco consistente de que, cada vez que un juez o tribunal aplicase inexactamente una disposición legal secundaria al resolver un proceso concreto, infringiéndose el citado artículo 14, situado dentro del capítulo de las garantías individuales de la carta federal, lo que implicaba una cuestión de constitucionalidad que hacia procedente el amparo.

Los debates en el Constituyente de 1916-1917, fueron intensos, en cuanto a la organización y el funcionamiento del Poder Judicial Federal, los lineamientos que sobre

el Poder Judicial contiene el proyecto presentado por Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro, el primero de diciembre de 1916, advierten la preocupación por rescatar la independencia de los tribunales, tanto federales como locales, puesto que se consideraba, por una parte, que la forma de designación de los ministros de la Suprema Corte ponía a éstos completamente a disposición del Jefe del Poder Ejecutivo, y por la otra, que los jueces y tribunales locales se habían convertido en instrumentos de los gobernadores.

Aunque en la exposición de motivos, se hace una severa crítica de la centralización judicial, provocada por la interposición del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, en cuanto menoscababa la soberanía de los estados, no se pretendió corregir esta situación que no había sido criticada, sino que por el contrario se consideró necesario, como un remedio contra la falta de independencia de los tribunales locales, conservar el propio amparo contra las citadas resoluciones judiciales.

Se aprobaron varias modificaciones al sistema judicial regulado por la Constitución Federal de 1857, con objeto de lograr independencia y eficacia en la impartición de justicia. De manera muy breve podemos señalar estas innovaciones.

- 1) Supresión de la Secretaría de Justicia en el artículo decimocuarto transitorio, al estimarse que era un instrumento de intromisión del Ejecutivo Federal en el ámbito de los tribunales.
- 2) Un sistema diverso de designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, que anteriormente eran electos en forma indirecta en primer grado, por lo cual en el texto original del artículo 96 de la Carta Federal, se estableció que los miembros de la Suprema Corte de Justicia, serían nombrados por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, con la concurrencia de las dos terceras partes del número total de diputados y senadores, por mayoría absoluta de votos entre los candidatos previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados.
- 3) Otro mecanismo significativo para los miembros del Poder Judicial Federal, fue el relativo a la inamovilidad, que se implantó de manera paulatina, pues los primeramente designados durarían dos años: los nombrados a partir del primer periodo, permanecerían cuatro, y a partir de 1923, tanto los ministros de la corte, como los magistrados de circuito y jueces de distrito (los últimos designados por la propia Corte), sólo podrían ser removidos cuando observaran mala conducta y previo juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados y los jueces fueran promovidos a grado superior (artículo 94).
- 4) También fue discutido el número de ministros integrantes de la Suprema Corte, en virtud de que el proyecto de constitución propuso el de nueve, que fueron elevados a once en el artículo 94 constitucional aprobado por el Constituyente, tomando en consideración que en la reforma del 22 de mayo de 1900 al artículo 91 de la Carta Federal de 1857, se elevó a quince el número de ministros de la Suprema Corte y se conservó el funcionamiento de la propia corte en pleno y en salas.
- 5) Otra decisión del constituyente propuesta en el proyecto, fue establecer el funcionamiento de la Suprema Corte únicamente en Tribunal en Pleno y audiencias públicas, salvo los casos en que la moral o el interés público exigieren lo contrario.

- 6) A lo anterior se agregó la exigencia de que los propios magistrados de la Suprema Corte deberían tener título de licenciado en derecho, expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

Estas disposiciones fueron desarrolladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 2 de noviembre de 1917, y por el reglamento interno expedido por la misma Suprema Corte el 11 de abril de 1919.

Las reformas constitucionales al Poder Judicial en el siglo pasado, se hicieron de la siguiente manera:

- 1) **Reformas del 20 de agosto de 1928.-** Promueve el cambio del sistema original de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por parte del Congreso de la Unión, para sustituirlo por el sistema norteamericano de proposición del Presidente de la República y aprobación del Senado Federal; aumento del número de los propios ministros de la corte, a fin de que pudiese funcionar en pleno, y en tres salas de cinco o de siete magistrados para conocer de los juicios de amparo en materia civil, penal y administrativa. Estas recomendaciones fueron acogidas por el Ejecutivo Federal, el cual presentó un proyecto de reformas constitucionales que se promulgaron en la fecha señalada, modificándose el artículo 94 constitucional que aumentó a dieciséis el número de ministros de la Suprema Corte, estableciendo que su nombramiento se haría conforme al sistema norteamericano y éste también se aplicaría a los magistrados del Distrito Federal y Territorios.
- 2) **Reformas del 15 de diciembre de 1934.-** Elevó el número de ministros a veintiuno, que funcionaban en pleno o en cuatro salas de cinco magistrados cada una; el objeto de dicha modificación fue introducir la sala especializada en materia de trabajo. Significó la supresión del recurso de súplica regulado por el texto original de la fracción I, del artículo 104 de la Constitución Federal, conservándose únicamente el juicio de amparo contra sentencias definitivas.
- 3) **Reforma del 21 de septiembre de 1944.-** Modificó el artículo 94, con el fin de suprimir el término de seis años para el cual eran designados los jueces y magistrados.
- 4) **Reforma del 30 de diciembre de 1946.-** Se agregó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104, disponiéndose que: "En los juicios en que la federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos." En el párrafo anterior se consagraron dos contenidos normativos que, como habremos de señalar, se han modificado constantemente desde entonces: a) los recursos de reclamación interpuestos por las autoridades en contra de las resoluciones de los órganos federales, y b) la consagración de los tribunales administrativos de la Federación y del Distrito Federal como órganos dotados de plena autonomía.

- 5) **Reformas del 19 de febrero de 1951.-** Tuvieron por objeto esencial combatir el rezago de los amparos contra sentencias judiciales que se habían acumulado en número creciente y progresivo, y representaban un peso tremendo sobre los tribunales federales, pero especialmente para la Suprema Corte. En 1951, lo más importante fue el establecimiento de nuevos órganos de la justicia federal, a lado de los tradicionales Tribunales Unitarios de Circuito como órganos de apelación en materia ordinaria federal. Nos referimos a los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, integrados por tres magistrados, con la función específica de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los juicios de amparo tanto de una sola instancia como de doble grado, en aquellos aspectos que se consideraron de menor importancia. También se aumentó el número de magistrados de la Suprema Corte con cinco supernumerarios, que tenían la doble función de sustituir a los numerarios e integrar una sala auxiliar con la competencia que le encomendara el Tribunal en Pleno. Otro aspecto fue la introducción definitiva del sobreseimiento por inactividad procesal, es decir, la carga de impulso para el promovente de asuntos civiles y administrativos, en un plazo de ciento ochenta días consecutivos. En el supuesto de no cumplir con esa carga, debía sobreseerse el juicio respectivo.
- 6) **Las reformas del 25 de octubre de 1967.-** Los aspectos más importantes pueden enunciarse de la siguiente manera: a) Se modificaron las reglas de competencia para conocer el juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, se toman en cuenta, respecto de los diversos tipos de amparo, criterios patrimoniales, de carácter social o constitucional, para establecer la distribución, de manera que se reservaron a la Suprema Corte los de mayor trascendencia, por ejemplo, los asuntos civiles cuya cuantía fuera mayor de un millón de pesos de entonces o los administrativos contra autoridades o tribunales federales por más de quinientos mil pesos. b) Tomando en cuenta el rezago que abrumaba al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte, en el conocimiento de la segunda instancia de los juicios de amparo, intentados contra la inconstitucionalidad de una ley, se adoptó el sistema de que, una vez establecida la jurisprudencia obligatoria por el propio Tribunal en Pleno sobre esa materia, los asuntos similares debían turnarse a las salas de la propia corte, a fin de que aplicarán dicha jurisprudencia. c) Se creó el amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos. d) Se conservó, la carga de impulso en los juicios de amparo administrativos y civiles, además del sobreseimiento del juicio en primera o única instancia por inactividad del promovente del amparo, se introdujo la caducidad de la instancia para el segundo grado, por lo cual en este último la carga corresponde al recurrente, con la consecuencia de que queda firme la sentencia de primera instancia, y en todo caso se amplía el plazo de promoción a trescientos días incluyendo los inhábiles. e) Se extendió el ámbito de la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales, no solamente respecto de la Suprema Corte en relación con las tesis sustentadas por los tribunales

colegiados de circuito, y comprendió la interpretación de la constitución, leyes federales y tratados, así como la de las leyes locales, con lo cuál culminó en forma abierta la centralización judicial. f) Se restringió la competencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, para conocer de los juicios en que la Federación es parte, exclusivamente en aquellos en que el mismo pleno la considerará de importancia trascendente para los intereses de la nación.

7) **Reformas del 10 de agosto de 1987.-** Mediante ellas prosiguió la reducción paulatina de la competencia de la Suprema Corte de Justicia. Efectivamente, la iniciativa presidencial señaló que uno de sus propósitos era el que “La Suprema Corte de Justicia se dedicara fundamentalmente a la interpretación definitiva de la constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país”, consecuentemente, se “propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinciones de cuantía, penalidad o en características especiales de las cuestiones judiciales involucradas.” El criterio competencial varía substancialmente, no es la importancia del asunto el criterio de competencia, sino que ahora se funda en la naturaleza de la función y de control; a la corte le corresponde, la función política del más alto rango que es la “salvaguarda de la ley fundamental” a través del control de la constitucionalidad, mientras que a los tribunales colegiados se les asigna “el control de la legalidad”, porque según la iniciativa han probado su capacidad y su descentralización propicia la atención inmediata de los justiciables; para hacer posible la aplicación del nuevo criterio, se efectuaron modificaciones a los principios de competencia establecidos en el artículo 107 constitucional. Se reformaron también otros preceptos para ampliar a seis años el periodo de prueba de los jueces y magistrados federales, para adquirir la inamovilidad, para prohibirles desempeñar cualquier empleo o encargo, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Así como regular los recursos de revisión en contra de las resoluciones de los tribunales administrativos.

8) **La reforma judicial del 5 de diciembre de 1994.-** En palabras de la iniciativa, ésta se proponía “el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública”.

La iniciativa presidencial explicó las razones y propósitos de la reforma judicial del modo siguiente: “La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia”:

Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de Constitucionalidad, lo que exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales

para dirimir las controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo.

En otros términos, agregó el dictamen, “la reforma pretende consolidar de manera definitiva el propósito histórico de hacer de nuestra Suprema Corte un verdadero Tribunal Constitucional”, iniciado hace tiempo, “a efecto de llevar a sus límites el principio de supremacía constitucional y, para ello propone; a) perfeccionar y modificar su actual composición; b) cambiar el régimen jurídico de nombramientos en diversos aspectos; c) ampliar las facultades de nuestra Suprema Corte, a efecto de que pueda desempeñar con mayor eficiencia la función del Tribunal Constitucional y, d) eliminar la carga administrativa del trabajo de la Suprema Corte.

El contenido de la reforma judicial, versó sobre los siguientes aspectos fundamentales: a) Estructura de la Corte, para reducir el número de ministros al que originalmente tuvo en 1917; b) Régimen de los ministros, precisando este régimen y aumentando las restricciones para el cargo; c) Nueva competencia constitucional de la corte, para consolidarla como un auténtico Tribunal Constitucional se le ha asignado una competencia más amplia en dos vías: las controversias constitucionales y la declaración general de la inconstitucionalidad; d) Consejo de la Judicatura, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación” e) Modificaciones al Ministerio Público, que se refieren a los siguientes aspectos: 1) El procurador dejó de ser el consejero jurídico del gobierno, se sujeta su nombramiento a la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente y se le puede hacer comparecer ante las Cámaras: 2) Se creó la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; 3) En la acción penal es ahora posible impugnar por la vía jurisdiccional su no ejercicio o el desistimiento por parte del Ministerio Público y 4) Se crea, el Sistema Nacional de Seguridad Pública concediendo una facultad expresa al Poder Legislativo Federal, para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en dicha materia.

De las reformas analizadas cabe destacar cuatro puntos comunes a todas ellas: a) la tendencia a conferirle atribuciones originales de la Suprema Corte de Justicia a los Tribunales Colegiados de Circuito, con el propósito de abatir el rezago acumulado en la propia Corte; b) el propósito de remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no se consideraban de importancia trascendente, en primer lugar por razón de la cuantía y con posterioridad por la materia, es decir, el combate de disposiciones generales o individualizadas; c) el fortalecimiento del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia como órgano de gobierno, y la administración del Poder Judicial de la Federación en su conjunto, con lo cual aparece una contradicción, ya que, por una parte, se había buscado dotar a este órgano sólo de competencias específicas e importantes, pero, por otro, se le involucró de manera creciente en la realización de tareas propias de órganos administrativos especializados, y d) las reformas al fortalecimiento de las garantías jurisdiccionales de los miembros del Poder Judicial de la Federación; esto es, de los medios que les permitan llevar a cabo sus tareas de manera independiente.¹⁸⁰

5.3 Definición de poder judicial

¹⁸⁰ Fix-Zamudio, Héctor Ver obra *Derecho constitucional*, pp. 743-762.

En virtud de proseguir con el rigor metodológico el presente punto se desahogara construyendo una definición del concepto poder judicial en base a tres perspectivas principales una perspectiva dogmática sustentada en autores de reconocido prestigio, una perspectiva legal obtenida del código adjetivo de la materia y una perspectiva personal producto de la reflexión de la información obtenida en esta investigación tal y como se hizo lo conducente en los capítulos anteriores.

5.3.1 Definición dogmática.

Con el propósito de desahogar este punto tomamos en consideración el pensamiento del autor Felipe Tena Ramírez para quién el poder judicial es concebido en los siguientes términos: "... de los tres poderes, los dos primeros que numera la constitución están investidos del poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos de los otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen mas que esclarecer la voluntad ajena, que es la de legislador contenida en la Ley; esta desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca en el mismo nivel de la Constitución, es decir por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.

Según nuestro criterio, la discusión en torno a la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un poder, es una discusión de orden teórico, en donde el constituyente se preocupo, por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga el equilibrio entre los poderes.

Así, la función primordial de este poder lo es la recta administración de justicia, condición de vida en toda sociedad cuya importancia se acentúa en regímenes políticos como el nuestro, en donde el Poder Judicial Federal es competente para inutilizar los actos de autoridad que son contrarios a la Constitución...¹⁸¹

En el pensamiento de este autor, el tema relevante estriba en la condición de que el Poder Judicial cuente con la independencia necesaria, para que sus actos cumplan con su objetivo transcendental y definitivo que lo es, no solo la aplicación de la ley al caso concreto sino que, debe procurar y administrar la justicia dentro de los límites del poder público en nuestro país, por ello me adhiero al pensamiento de este gran jurista mexicano.

Otro autor nacional como lo es Seraffín Ortiz Ramírez hace alusión del Poder Judicial en los siguientes términos: "...el problema de la naturaleza del Poder Judicial se encuentra planteado en la interrogante de si se trata de un verdadero poder o no; ¿se pregunta si en realidad el Poder Judicial es un verdadero Poder' podemos concluir que

¹⁸¹ Tena Ramírez, Felipe. Op cit., pp. 402-404.

en derecho, los actos no se diversifican únicamente por su naturaleza respecto al fondo sino también por sus condiciones de forma. Este es precisamente el caso de la función jurisdiccional que aunque se aproxima a la de administración, desde el punto de vista orgánico, se haya separada de la función legislativa y ejecutiva debido a sus propias reglas y a sus órganos particulares, constituyéndose en esta forma, por así decirlo en un tercer poder, es por ello que cada función tiene su propia naturaleza, sus propios caracteres que le dan fisonomía especial independientemente del órgano que las ejecuta, de donde podemos concluir que la función jurisdiccional solo tiene de común con las otras que un acto de inteligencia humana, pero con características propias que son la de ejecución de la ley bajo ciertas condiciones, a casos concretos y con ciertos fines. Estas características de la función jurisdiccional le han dado al órgano encargado de ella el carácter de poder aun cuando no con la fuerza y en el grado que en los otros dos poderes; y por ello nuestra Constitución le ha dado el carácter de poder al órgano jurisdiccional a través de los artículos 49 y 94. Esto significa que el poder judicial es un poder por que simplemente así lo reconoce la Constitución, tal vez su autoridad material no sea de las dimensiones de la de los otros dos poderes; pero su autoridad moral y constitucional es tan grande como la de ellos o quizás mas porque supone que la calidad de sus hombres debe ser especial, limpia, desinteresada y aumentada con la sabiduría que les da la ciencia del derecho, sin la cual no seria posible desempeñar con asiento el sagrado y delicado puesto de Ministro de la Justicia; antes la justicia la impartía el rey, pero las nuevas doctrinas y la importancia que ha ido cobrando la administración de la justicia han hecho que el cuerpo judicial se independice y que su función adquiriera caracteres propios al grado de que se le considere como un tercer poder dentro del estado contemporáneo....."¹⁸²

En el pensamiento de este autor encontramos a través del método exegetico, que la Carta Magna a través de sus artículos 94 y 49 determine a la función jurisdiccional con la categoría y rango de poder de la federación denominándolo como, Poder Judicial de la Federación.

A su vez, el presente autor reflexiona no solo sobre las formalidades de la función jurisdiccional, sino de quien será el individuo encargado de aplicar las normas jurídicas a la realidad cultural, mediante un razonamiento individual y especializado sustentado en la ciencia jurídica al cual denomina " Sagrado y delicado puesto de Ministro de Justicia", calificándolos, como hombres especiales, sabios y honestos lo cual me parece muy acertado por todo lo anterior, solo deseo expresar mi comunión ideológica con lo manifestado por este autor, motivo por el cual me atrevo a citarlo en este trabajo de investigación."

5.3.2 Definición legal

El contenido de esta definición lo encontramos prevenido y consignado por nuestra Carta Magna a través de su artículo No. 94 en los siguientes términos:

"...Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes...”

5.3.3 Definición personal

El presente concepto es resultado de la recopilación y análisis de la información obtenida para el desarrollo del presente capítulo de esta investigación, de esta manera defino al concepto de poder judicial en los siguientes términos: “ El poder judicial, es la salvaguarda de la paz social, que mediante el poder público y la organización del estado, regula la conducta humana, por medio de acciones jurisdiccionales, sustentadas en derechos y obligaciones, emitidas por las institucionales judiciales constituidas como lo son: Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios, Tribunales Colegiados y Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su conjunto se encargan de tutelar la procuración y administración de justicia en el ámbito local y federal...”.

Desde una perspectiva social el Poder Judicial permite que el conglomerado social, a través de sus mecanismos de organización, regule las conductas socioculturales por medio de instituciones que garantizan la correcta y eficiente interpretación de una norma jurídica a la realidad cultural, favoreciendo el establecimiento y consolidación de la paz social.

En una perspectiva política el Poder judicial se integra en una institución que concede al poder público la posibilidad de organizar al estado mediante normas jurídicas y actos judiciales contribuyendo a la vigencia de equilibrio institucional y a la evolución de la Teoría de la División de Poderes, consolidando con ello el Estado Democrático.

Desde una perspectiva jurídica el Poder Judicial se significa en un medio de control que avalado por el estado de derecho, establece normas jurídicas, órganos jurisdiccionales y autoridades competentes que en un universo judicial, deciden mediante actos jurisdiccionales la interpretación y a aplicación del estado de derecho a toda controversia que se suscite en el universo sociocultural, favoreciendo con ello, la cohesión social mediante la procuración y administración de justicia.

5.4 Características del Poder Judicial

5.4.1 Independencia

El Poder Judicial requiere en el Estado de derecho moderno satisfacer ciertos principios como lo es, el de la autonomía e independencia consecuencia natural del principio de la división del trabajo y de la especialidad técnica que la función misma reclama. Porque, si no basta la insuficiencia de las fuerzas humanas, físicas y morales, para la labor complejísima de los distintos poderes, aún queda el motivo de la especialidad de la función que requiere aptitudes particulares, conocimientos jurídicos, preparación profesional, condiciones de independencia e imparcialidad, que, de suyo, no pueden encontrarse reunidas en los encargados de las otras funciones.

La independencia del Poder Judicial, resulta verdaderamente interesante si se tiene en cuenta que tal concepto no siempre ha sido explicitado al nivel de la norma constitucional. Se trata de un fenómeno relativamente nuevo, que se generaliza luego, de la Segunda Guerra Mundial, a casi todas las constituciones vigentes en Europa Occidental.

Pero todas estas previsiones constitucionales acerca de la independencia judicial, no vienen sino a insistir en la vigencia del principio de la separación de poderes.

Por ello, la inamovilidad, la responsabilidad y el sometimiento al imperio de la ley, definen su estatuto jurídico, con la particularidad de que son hoy las características que contribuyen a establecer el alcance y significado preciso de la independencia del juez.

Esta configuración de la independencia del juez conduce efectivamente a reconsiderar su significado actual –atendiendo, naturalmente, a las exigencias de los postulados del Estado de derecho en que se inscribe–, puesto que se manifiesta de un modo relativamente distinto a como se entendió en el siglo XIX.

En estos momentos, nos surge la siguiente pregunta: ¿porqué la independencia judicial es cualitativamente distinta, a la de los restantes poderes del estado?, la respuesta a dicha pregunta se encuentra directamente relacionada con el trascendental papel que le toca jugar a la Administración de Justicia del Estado de Derecho, en orden a tutelar aquellos intereses que, aun estando protegidos por normas de derecho objetivo, quedan insatisfechos debido a la incertidumbre que pesa sobre los términos de la norma que debe tutelarlos o bien a causa de que, pese a ser reconocidos por todos, tal norma es inobservada en un caso concreto.

Eso hace, que la autonomía del juez para formar su criterio, sobre la cuestión que se le somete a su consideración, consustancial a la función que desempeña, adquiera el carácter de un autentico instrumento de garantía para el estado de derecho, pues si el juez no está libre e independiente de toda influencia o presión exterior, no podrá administrar justicia con arreglo a lo dispuesto en las normas. Así lo entiende Loewestein, para quien <<la independencia de los jueces en el ejercicio de las funciones que les haya sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencia de cualquier otro detentador del poder, constituye la piedra final en el edificio del estado democrático constitucional de derecho>>¹⁸²

En este siglo, y como ya se dijo, la visión del Estado y del derecho se modificó, y el papel de los jueces es cada vez más importante. La independencia se concibe como un principio dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y a sus titulares, al margen de presiones de los otros poderes, grupos sociales y también de los propios miembros del Poder Judicial.

De esta forma, la independencia judicial está al servicio de la imparcialidad del órgano, de sus miembros y de las decisiones mismas. En el plano institucional, implica lograr el equilibrio con el resto de las instituciones para que estas no interfieran en su labor. Se ha señalado la existencia de dos tipos de independencia. La primera externa o del órgano en su relación con los otros poderes e influencias del exterior, que data del constitucionalismo liberal que busca preservar que el Poder Judicial realice su función sin la interferencia, principalmente, de los otros poderes; por otra parte, existe la independencia interna que se ocupa de salvaguardar que cada juez en lo particular, no

¹⁸² Teroll Becerra, Manuel. Op. cit., pp. 41-44.

sea sometido por la voluntad de sus superiores o de los órganos internos del Poder Judicial.

La independencia externa, anula cualquier intromisión de los otros poderes del Estado, personas o grupos en el ejercicio de la tarea jurisdiccional. De ahí que sea tan importante que se cuente con mecanismos institucionales idóneos para impedir que el peso que los otros poderes o instancias sociales, ante el órgano jurisdiccional, se desvanezcan, y eso sólo puede lograrse contando con las garantías judiciales democráticas, capaces de desmontar todo interés del político en turno, de partidos o de grupos. Es por tanto, una simple cuestión de pesos y contrapesos.

La independencia judicial interna, sitúa al juez, fuera de las presiones que nazcan del resto de la judicatura, sobre el modo en que debe ejercer su función. Es decir, se admite la corrección que surge de la interpretación y aplicación del derecho de un órgano judicial superior a uno inferior, en aras de los recursos legalmente previstos.

En tal virtud, la salvaguarda de la independencia ya sea externa o interna es condición misma del Estado de Derecho, y debe ser protegida, tanto con garantías judiciales, como con todos los medios jurídicos del estado moderno.

Por lo que la independencia del Poder Judicial significa en primer término, como señalara Lowenstein, que <<el juez, en el cumplimiento de su tarea, tiene que estar libre de influencia e intervenciones extrañas, tanto si provienen del gobierno, del parlamento, del electorado o de la opinión pública>>, esto es, extrañas a la propia instancia judicial, pero además, afirma que el juez debe estar libre frente a cualquier intromisión que pretendan realizar en el ejercicio de sus funciones los órganos jurisdiccionales superiores, pese a las facultades que éstos puedan ostentar en cuanto a la vigilancia de sus deberes constitucionales. A este segundo aspecto de la independencia judicial se refirió Kelsen, de modo indirecto, al tratar de la distinción entre las funciones de administración y de justicia, ambas funciones participan de la misma naturaleza y que por tanto, considera arbitraria. Para él, la distinción entre lo complejo de los actos de la administración y los de la justicia, sólo es admisible si se la considera como una diferencia de los órganos encargados de realizar estas funciones: <<En un caso, autoridades *independientes*: los tribunales de justicia; en otro, autoridades *dependientes*: los órganos administrativos>>. En tercer lugar, y por último, la independencia judicial se expresa también en la autonomía del Poder Judicial respecto de cualquier forma de control democrático, dada su carencia de representatividad social.

Todo lo cual explicaría a su vez que si la tarea o función de imparcialidad realizada por el juez, está caracterizada por ser independiente de la de otros órganos del Estado, venga sujeta al mismo tiempo a reglas objetivas y controlables, siendo así que su responsabilidad, constitucionalmente afirmada como parte integrante de su estatuto jurídico, se convierte además en un elemento de primer orden conformador de dicha independencia.

Ahora bien, el análisis de la independencia judicial no estaría del todo completo sino tuviese en cuenta que, junto al cúmulo de medios que de manera inmediata y directa tiene por finalidad la protección de la autonomía jurisdiccional.

5.4.2 Unidad

Otra de las notas esenciales del poder judicial es su unidad; es decir, que no haya en el Estado sino sólo una jurisdicción a la que todos están igualmente sometidos, al menos en los asuntos comunes, civiles y criminales esto significa, unos mismos tribunales, un solo y determinado procedimiento.

El cual, a juicio de Movilla Álvarez, no se agotaría, como tradicionalmente ha venido entendiendo la doctrina, en exigir que la función de juzgar se imparta por un solo cuerpo de jueces y magistrados, pues, basándose en lo que denomina principios reales del Estado de Derecho, entiende que debe ampliarse para incluir en las normas referentes a la organización del Poder Judicial, las reglas de competencia y las garantías procesales, debiendo ser las mismas para todos los órganos judiciales del estado.¹⁸³

La verdadera importancia del principio, únicamente se alcanza a comprender del todo, si se tiene en cuenta que es el resultado de una larga lucha librada primero contra los privilegios y exenciones de las jurisdiccionales señoriales y concretada, en la exigencia de que la función jurisdiccional se confiase únicamente al Poder Judicial marginando a los restantes poderes del estado, relacionándolo a su vez, con el principio de división de poderes, en el sentido de que lo más ajustado a la soberanía exclusiva del Estado es una jurisdicción única.

El principio de la unidad del poder judicial puede quebrantarse de dos maneras diversas:

- 1) Por la creación, al arbitrio del órgano soberano, de comisiones o tribunales especiales para juzgar personas o actos determinados.
- 2) Por el establecimiento regular, al lado de la jurisdicción común, de jurisdicciones especiales reclamadas por el carácter y naturaleza de las materias.

Los tribunales y comisiones especiales, creados tan sólo para juzgar determinados actos o personas, cuando no eran hijos del capricho despótico, se fundaban en la idea de que, siendo el príncipe o asamblea administrador supremo e ilimitado de la justicia, podía evocar a sí cualquier causa o señalar los jueces y procedimientos que juzgase más convenientes.

Bien es verdad que Fr. Diego de Chaves sostuvo que el "Príncipe seglar que tiene poder sobre la vida de sus súbditos y vasallos, como se la puede quitar por justa causa y por juicio formado, lo puede hacer sin él, teniendo testigos".

Pero fue Chaves quién sostenía que por manifiesto que sea un delito, nunca se debe prescindir, para imponer la pena, de la formación de causa ni de la sentencia del juez competente, ni se ha de negar al reo el derecho de defensa.

Porque en general, esa facultad es, peligrosísima; y, de hecho, se ha acudido a esas comisiones, precisamente para suprimir las garantías de justa imparcialidad que ofrecen los tribunales ordinarios, con su procedimiento fijo e igual para todos y con la cultura e independencia de los magistrados. Por otra parte, la historia nos ofrece ejemplos de esas comisiones, que han sido formidables instrumentos de opresión, de lo que se han servido los tiranos para deshacerse de ciertas personas y ahogar en sangre tendencias sociales que recibían su fuerza de la sinceridad y justicia en que se apoyaban.

¹⁸³ Terrol Becerra, Manuel. *Ibidem*, pp. 45-46.

De aquí la tendencia general en las constituciones modernas, de prohibir la creación de tribunales extraordinarios o comisiones especiales.

De acuerdo con ello ha de considerarse que la existencia en nuestro país de diversas jurisdicciones especializadas obedece tan sólo a motivos relacionados con la división del trabajo. En diversos tribunales de justicia atendiendo a criterios de índole material, pero sin afectar al carácter unitario de la administración de justicia y de la potestad jurisdiccional.¹⁸⁴

5.4.3 Exclusividad

El principio de exclusividad, implica que el Poder Judicial tiene el monopolio de la jurisdicción y que ningún otro poder y órgano puede imponer o exigir coactivamente el cumplimiento de lo previamente decidido en sus procesos, pues esa potestad corresponde al Poder Judicial, salvo las excepciones que la propia constitución establezca.

La exclusividad de la jurisdicción, margina a los otros poderes del Estado en la función de resolver las contiendas estableciendo que en lo referente a la organización del Poder Judicial, las reglas de competencia y procedimiento, así como las garantías procesales sean las mismas para todos y estén basadas en semejantes principios.

Igualmente, constriñe al Poder Judicial para que éste se dedique solamente a la tarea jurisdiccional y que no tenga la pretensión de usurpar funciones administrativas o legislativas.

Esta última cuestión tiene relación evidente con la necesaria apolitización de los jueces, y con su obligación de concentrarse en su trabajo jurisdiccional, sin que sea factible realizar otras tareas de tipo profesional.

En relación a lo anterior, el principio de exclusividad de los tribunales de justicia en el ejercicio de la función judicial, es susceptible de ser examinado desde dos vertientes distintas, positiva y negativa. En su aspecto positivo el principio alude a la misión de pacificación jurídica asumida por el Estado que entre sus fines excluye la autodefensa como medio para dirimir los conflictos surgidos en la vida social. El principio se refiere a cómo la función jurisdiccional es monopolizada por las autoridades judiciales, con exclusión de los demás órganos del Estado, cuestión, sobre la que es preciso efectuar algunas matizaciones.

A este respecto, como indica Loewenstein, es posible advertir en derecho comparado al menos dos excepciones al monopolio de los tribunales de justicia en el ejercicio de la función judicial. La primera se concentraría en la competencia de la Cámara de los Lores para actuar como instancia de apelación.

La segunda estaría relacionada, con la progresiva atribución de competencias judiciales o cuasijudiciales, a órganos carentes de esa naturaleza, como consecuencia de la paulatina transformación del Estado legislativo en Estado administrativo.

El aspecto negativo del principio de exclusividad, exige de las instancias judiciales que no realicen otra función distinta de la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. De acuerdo con ello, el legislador ha ampliado el restringido ámbito competencial de los órganos judiciales.

¹⁸⁴ Izaga, Luis. Op. cit., pp. 626-629.

No cabe duda de que el principio de exclusividad, en cualquiera de sus vertientes, alude cuando menos indirectamente a la autonomía judicial, desde el momento en que tanto la pretendida monopolización de la función jurisdiccional, con exclusión de los demás órganos del Estado, como la prohibición a las autoridades judiciales de realizar cualquier función distinta a la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, no persiguen sino evitar, que órganos no pertenecientes a una estructura jerarquizada, puedan desempeñar esta tarea y que los jueces realicen funciones que, sean susceptibles de ser fiscalizadas en su resultado, por otros órganos superiores, afectándose, aunque sea indirectamente, a la autonomía de la potestad jurisdiccional.¹⁸⁵

5.4.4 Autogobierno

El principio de autogobierno, ha sido una inquietud, inicialmente de los poderes judiciales de los países de Europa Continental. En ellos, tradicionalmente el Poder Ejecutivo a influido demasiado en el manejo del Poder Judicial, a través de los ministerios de justicia. Por esta razón, en las constituciones de la postguerra, surgieron los Consejos de la Magistratura en algunos países europeos para limitar esas interferencias.

El autogobierno, implica que un órgano autónomo del Poder Judicial pero compuesto principalmente por miembros judiciales, se encargue de la administración de los órganos judiciales, así como de la carrera judicial, para evitar no sólo la dominación administrativa del ejecutivo, sino también de los tribunales de mayor jerarquía de cada país.

Los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura que se han establecido en Europa y en América Latina han contribuido notablemente a la consecución del autogobierno y con ello a la independencia del Poder Judicial.

Para que los Consejos de la Judicatura sean considerados, un órgano de autogobierno del Poder Judicial es muy importante observar los siguientes razonamientos:

- 1) Su integración sea preponderantemente del Poder Judicial y se realice por métodos de selección interna democrática;
- 2) Que la duración en el cargo de sus miembros, principalmente los de extracción judicial, no se vea afectada por los condicionamientos, términos y plazos de duración de los otros poderes, principalmente del ejecutivo;
- 3) Que los elementos del consejo posean casi todas las garantías de los miembros del Poder Judicial;
- 4) Que para ser miembro no proveniente del Poder Judicial se acredite efectivamente solvencia jurídica y de conocimiento sobre los problemas del Poder Judicial;
- 5) La duración en el cargo de consejero no debe ser demasiado corta, para evitar la irresponsabilidad de sus miembros;
- 6) El ideal es que el presupuesto del órgano esté señalado por la constitución, según la regla de un porcentaje del presupuesto nacional;

¹⁸⁵ Terrol Becerra, Manuel. Op. cit , pp. 50-51.

7) El consejo debe ser entendido como órgano constitucional autónomo, no limitado por las directivas de los tribunales supremos de cada país, con la finalidad de democratizar el Poder Judicial;

8) El consejo debe funcionar y organizarse con reglas internas democráticas en la selección de su presidente, en la continua rotación de los cargos y en la adopción de las decisiones;

9) El trabajo del consejo o sus decisiones, no deben interferir en la independencia jurisdiccional de los jueces. Por eso, en los procedimientos disciplinarios de traslado, designación y ascenso deben guardarse absolutamente todas las garantías procesales y constitucionales;

10) Las atribuciones del Consejo de Magistratura por ningún motivo deben ser jurisdiccionales. Primero, porque los consejos no forman parte del Poder Judicial en sentido estricto, y segundo, porque el único que tiene la atribución jurisdiccional es el Poder Judicial.¹⁸⁶

5.4.5 Responsabilidad

Otro principio básico para un Estado de derecho es el de la responsabilidad. Es decir, la posibilidad de que los jueces sean controlados y, en su caso, sancionados por su comportamiento contrario a disposiciones administrativas o legales, estableciéndose la responsabilidad, sin embargo, se encuentra en relación directa con la independencia judicial, ya que a través de la responsabilidad de los jueces, otros órganos o poderes del Estado, los mismos magistrados superiores encargados de sancionar a los miembros del Poder Judicial, pueden imponer sus puntos de vista, criterios de interpretación o hasta la ideología a los jueces objeto de ese examen.

La responsabilidad de los jueces, también a sido moldeada por la historia. En el siglo XVI, aparece con motivo de la naciente afirmación del Estado-Absoluto y en consecuencia la burocratización del Poder Judicial. Más tarde, en el siglo XIX, la "herencia napoleónica" insistió en la responsabilidad, pero más, como forma de control de la alta jerarquía judicial a los jueces inferiores, que como manera de vinculación de la actuación del juez con el ciudadano.

El fundamento básico de la responsabilidad judicial en un Estado de Derecho Democrático, consiste en como evitar que el órgano que sanciona a los jueces, conoce de sus conductas, aprueba los ascensos, traslados y selecciona a sus miembros no se imponga mediante intenciones políticas, demagógicas y arbitrarias que lesionen el orden interno de la estructura judicial.

La solución tiene que ver con las reglas, sobre todo en la responsabilidad disciplinaria; pero también, con las que existan en el procedimiento correspondiente. Es decir, es imprescindible que el presunto sancionado cuente con garantías tales como la presunción de inocencia, oralidad y publicidad del proceso, y destacadamente del derecho de defensa.

Lo importante es que el uso de la responsabilidad no sea instrumento de afectación de la independencia judicial o mecanismo para inducir al conformismo y la aceptación de los valores profesionales de la cúpula judicial.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Cárdenas Gracia, Jaime. Op. cit., pp. 165.

¹⁸⁷ Izaga, Luis. Idem, pp. 165-166.

5.4.6 Estatuto

Todo Poder Judicial debe brindar a los jueces un estatuto personal de protección a su labor, principalmente de su independencia. A estos derechos o privilegios judiciales se les ha denominado garantías judiciales. Las principales son:

La selección de los jueces implica, que en el acceso a cualquier cargo judicial, éste debe necesariamente ser abierto a los interesados que reúnan requisitos lógicos, y contar con la igualdad de oportunidades en los concursos, al igual que en el resto de la estructura judicial con apoyo en las reglas de la carrera judicial; las designaciones de los miembros del Poder Judicial no pueden sino ser la consecuencia de la carrera judicial, aun el nombramiento de los magistrados de los tribunales supremos.

La inmovilidad entraña la permanencia de los miembros del Poder Judicial, jueces y magistrados, en sus cargos hasta la edad del retiro o porque hayan sido destituidos en virtud de responsabilidades graves.

La remuneración suficiente y la prohibición de su reducción es un principio que data del artículo tercero de la Constitución Norteamericana y significa que el salario judicial debe ser justo, adecuado e irrenunciable, evidentemente conforme a las funciones y jerarquía del encargo.

La carrera judicial, debe estar normada por criterios democráticos, entre los que hay que destacar los de igualdad de oportunidades, objetividad, imparcialidad y evidentemente la neutralidad del órgano que asume las decisiones de acceso, ascenso, traslado, estímulos o premios. La carrera judicial es la columna vertebral del estatuto judicial, pues de su estructura, organización, procedimientos y reglas depende que se tomen o no decisiones adecuadas en el desenvolvimiento profesional de sus miembros.

La responsabilidad judicial es un principio de los poderes judiciales modernos. Su incidencia en el estatuto personal de los jueces y magistrados precisa un cúmulo de derechos y obligaciones. Entre los derechos está el de ser sometido a procedimiento disciplinario con todas las garantías constitucionales, entre las obligaciones, la de someterse a las sanciones que le hayan sido impuestas.

Finalmente, los jueces requieren de inmunidades. En atención a su función se justifican para preservar la independencia judicial, para poner a los jueces a salvo de las detenciones arbitrarias o de acusaciones escasamente fundadas.

Por lo que, se les otorga un derecho especial que evita que los miembros del Poder Judicial caigan en actitudes serviles respecto del Poder Ejecutivo o de otros sectores de la sociedad.¹⁸⁸

5.5 Funciones que desarrolla el Poder Judicial en los Estados Unidos Mexicanos

5.5.1 Función jurisdiccional

La Constitución de 1917, además de confirmar las funciones del poder judicial, estableció facultades técnicas y políticas con la finalidad de poder asegurar un cumplimiento cabal y puntual en sus funciones jurisdiccionales.

El Poder Judicial justifica su denominación de *poder público* al otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las facultades de interpretar las normas constitucionales y declarar la validez o nulidad de los actos de los poderes legislativo o

¹⁸⁸ Terrol Becerra, Manuel. Op cit., pp. 166-167.

ejecutivo. Estas facultades se traducen en la función específica de velar por la integridad y cumplimiento de las disposiciones constitucionales, razón por la cual el Poder Judicial Federal realiza la función más importante de la nación desde el punto de vista del Derecho Constitucional.

La diversidad de funciones del Poder Judicial están encaminadas a proteger las funciones principales de control constitucional y resolución de conflictos públicos y privados y evitar así la intervención de los otros poderes en su quehacer jurisdiccional.

La teoría de la separación de poderes asignó exclusivamente al poder judicial esta actividad pública,¹⁸⁹ la cual consiste en atender a la solución o prevención de situaciones contenciosas que han de producirse entre los ciudadanos o entre los ciudadanos y el Estado.

Descartada para la solución de conflictos y divergencias ciudadanas, la guerra privada considerada antijurídica, y el acuerdo amigable como insuficiente, se presenta la necesidad de la intervención de la autoridad pública, que previo examen de los hechos y la aplicación de principios de justicia, declare los derechos y los imponga con toda la fuerza de la autoridad soberana. Y he ahí uno de los atributos de esa autoridad: la facultad y el deber de declarar y hacer valer los derechos en forma oficial, auténtica y soberana.

Se comenta que existe la necesidad de esa declaración auténtica y soberana del derecho por varios motivos:

1) Siempre que haya violación de las leyes y no sólo por el hecho, de que toda violación debe ser castigada y restablecido el derecho perturbado, sino, porque no se debe proceder a ese castigo, ni al restablecimiento del daño, sin que preceda un juicio en que oficialmente conste el delito; así lo exige la seguridad personal y la libertad social.

2) Sin que exista violación de derecho, puede sobrevenir un disentimiento en la manera de apreciarlo entre los particulares y el Estado. La fórmula de un contrato o testamento, el alcance práctico de una ley o de un reglamento, suscitan con frecuencia dudas y desavenencias en las que están comprometidos grandes y vitales intereses. La autoridad soberana ha de poder intervenir para resolver auténtica y definitivamente esos conflictos.

3) La segura realización de derechos, como preliminar indispensable para proceder a su ejercicio. Así, por ejemplo, la existencia de una deuda reconocida, pero no pagada, por lo que se hace necesaria la intervención de autoridades que de forma oficial declaren el derecho y la autorización para realizar determinados actos.

De lo anterior, se deduce que abarca esta función judicial dos notas o caracteres esenciales: 1) es un poder que proclama auténtica y definitivamente el derecho; 2) lo impone con toda la fuerza y eficacia de la autoridad soberana.

A estos dos actos suele preceder siempre la averiguación, la investigación del derecho; investigación que, de ordinario, corre a cargo de los mismos órganos judiciales que luego lo declaran e imponen.

La investigación del derecho, por consiguiente, no es más que una condición preliminar indispensable para el ejercicio del poder judicial.

Esta actividad busca solucionar los conflictos comunes por la aplicación de leyes a los particulares o resolver los conflictos que surgen entre particulares.

¹⁸⁹ Rabell García, Enrique. Op. cit., pp. 120-121.

Las facultades judiciales de este poder se encuentran establecidas en el artículo 104 constitucional, siendo éstas:

- Conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten, sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- Conocer los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo.
- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.
- De aquellas controversias en que la federación fuese parte.
- De los conflictos que surjan entre una entidad federativa y otra.
- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

En definitiva, no es verdad que la función jurisdiccional se concrete a la aplicación de las leyes para resolver controversias entre particulares, porque los tribunales intervienen en multitud de casos en los cuales no hay controversia o conflicto de intereses. Tales son los relativos a la jurisdicción voluntaria, y no supone contienda de partes y se refiere a una función social del Estado. Por lo contrario afirman y con razón, que la actividad de juzgar, propia de los tribunales, es hacer constar, precisar y declarar el derecho aplicable en cada caso concreto y a cada individuo que acuda a ellos en demanda de protección; por eso traducida literalmente la palabra jurisdicción en su sentido material, significa la facultad que se otorga al Estado para decir el derecho.¹⁹⁰

5.5.2 Función de control constitucional indirecto

A partir de la Constitución de 1857, se cuenta con la institución jurídica del juicio de amparo, el cual tiene la finalidad de proteger los derechos fundamentales del hombre y secundariamente realizar un control constitucional en la aplicación de las leyes. Según el eminente constitucionalista y procesalista Héctor Fix-Zamudio, los aspectos más relevantes del amparo son:

- a) El amparo como defensa de los derechos de libertad. Su finalidad es proteger los primeros 28 artículos de la constitución que se refieren a los derechos del hombre.
- b) El amparo contra leyes, que protege el principio de la supremacía constitucional, al poder refutar una ley secundaria que vaya en contra de la constitución.
- c) El amparo-casación, cuya finalidad es el examen de la legalidad de las sentencias de última instancia dadas por los tribunales.
- d) El amparo administrativo como: sustituto del contencioso administrativo, que se usa para atacar resoluciones definitivas dictadas por órganos de la administración, siempre y cuando afecte derechos de particulares; y el recurso casación, cuya finalidad es el examen de

¹⁹⁰ Izaga, Luis. Op. cit., pp. 614-616.

legalidad de las resoluciones emanadas por los tribunales administrativos.¹⁹¹

5.5.3 Función de control constitucional directo

La Constitución de 1917 citaba originalmente:

<<Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.>>

Por lo visto, los Constituyentes de 1916, si previeron la figura del control constitucional directo por parte del poder judicial. Sin embargo, la práctica jurídica y la escasa doctrina constitucional anularon tan importante función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El reacomodo de las fuerzas políticas nacionales originó las reformas de 1993 y 1994 en materia política, en las cuales se establecen las bases generales del juicio de control constitucional para poder hacer efectivo el artículo 105 constitucional y contar con un medio legítimo para dirimir las controversias entre las autoridades de cualquier nivel.

- a) En el primer caso el artículo 105 constitucional contempla a las controversias constitucionales.

En concreto <<las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la federación, los estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tiene por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política>>

b) El segundo caso de control constitucional se denomina acción de la inconstitucionalidad, la cual se contempla en la fracción II del artículo 105 antes citado; En particular <<las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la constitución por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales>>.¹⁹²

5.5.4 Función administrativa

¹⁹¹ Cárdenas Gracia, Jaime. Op. cit., pp. 167-169.

¹⁹² Rabell García, Enrique. Op. cit., pp. 129-131.

Las actividades administrativas del poder judicial, que la constitución establece comprenden las siguientes:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compone de once ministros, quienes laboran en pleno o en salas.
- El Consejo de la Judicatura Federal tiene facultad para determinar el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados de circuito, tribunales unitarios de circuito y juzgados de distrito.
- Corresponde al presidente de la corte la administración interna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- La administración, vigilancia y disciplina del poder judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.
- La ley federal competente establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia de acuerdo con el párrafo VI del artículo 100.
- Los ministros de la corte, magistrados de circuito, jueces de distrito y consejeros de la judicatura, no podrán desempeñar ciertas actividades públicas o privadas, durante el ejercicio de su cargo o dos años después de haber concluido su mandato, con la finalidad de asegurar la imparcialidad de los fallos del poder judicial.
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado de la República, de la terna propuesta por el ejecutivo nacional. Los ministros son nombrados para un período de quince años y sólo podrán ser removidos, en los términos del título cuarto de la constitución.¹⁹³

5.5.5 Función financiera

Dicha función se centra en las siguientes actividades fundamentalmente:

-La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Corte. Los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la judicatura, no podrá ser disminuida durante su encargo;

-La Suprema Corte de Justicia tiene la facultad para elaborar su propio presupuesto y el Consejo de la Judicatura Federal para el resto del Poder Judicial Federal. Ambos presupuestos formarán el presupuesto del poder judicial y será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal. Este órgano colegiado tiene por finalidad garantizar la consolidación del poder judicial como auténtico poder estatal al permitirle contar con mayor autonomía respecto de los otros poderes públicos.

¹⁹³ Rabell García, Enrique *Ibidem*, pp. 125-127

El poder judicial también desarrolla actividades políticas que tienen relación directa con el ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo. Estas actividades han sido establecidas en favor del poder judicial con la finalidad de fortalecer su posición como guardián de la constitución y como protector del sistema democrático federal en los siguientes términos:

a) El poder judicial como protector de la democracia.

El poder judicial federal adquirió la importante función política de resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales de la Federación Mexicana y como tribunal de última instancia en los procesos electorales estatales, conforme a las reformas constitucionales realizadas en el año de 1996.

Al efecto se creó el Tribunal Electoral como el órgano encargado de realizar esta actividad política de protección a la democracia. El párrafo I del artículo 94 constitucional vigente cita:

En cuanto al funcionamiento y organización del Tribunal Electoral el artículo 99 constitucional establece las bases siguientes:

Se otorga al Tribunal Electoral la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Con lo cual sus fallos no pueden ser recurribles ante ninguna instancia de ningún poder federal; a excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que atribuye la función de control constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad en materia legislativa.

El Tribunal Electoral para el ejercicio de sus atribuciones funcionará con una sala superior, compuesta por siete magistrados electorales, así como salas regionales. El presidente del Tribunal Electoral será elegido por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

En cuanto a la competencia del Tribunal Electoral, los numerales más importantes del párrafo cuarto de este artículo constitucional señalan:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior...

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

b) El artículo 97 constitucional establece otras funciones políticas a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales tienen por finalidad realizar un control constitucional indirecto en las actuaciones de los otros poderes públicos.

El párrafo II del artículo 97 cita textualmente:

<<La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.>>

Al respecto Carrillo Flores señala que esta facultad de la Corte de investigar la violación grave de garantías individuales no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, <<sino gubernativa de orden superior>>, considerando además que por el desarrollo del país, esta facultad deberá llegar a ser <<un instrumento muy importante para vigorizar la vigencia de las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo>>.¹⁹⁴

5.6 Estructura del poder judicial

A manera de cuestión previa e indispensable, se tiene que hacer un análisis somero de la estructura y conformación del Poder Judicial en el orden jurídico mexicano, cuya realidad revela un sistema complejo y debido al gran número de tribunales de muy distinta naturaleza.

Por ello la facultad de decir el derecho implica que al Estado, una vez subrogada la obligación de mantener la paz y el orden en la comunidad, le corresponde proteger todos y cada uno de los derechos de los particulares para que la sociedad funcione, es decir, para mantener lo *macro* habrá que solucionar los conflictos que se susciten en lo *micro*. Por tanto es al Poder Judicial al que le corresponde la tarea de resolver las controversias entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado y entre los mismos órganos del Estado, ya sean locales o federales.

El Poder Judicial Federal se conforma de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución Política Federal por los órganos siguientes:

- Por una Suprema Corte de Justicia,
- Por un Tribunal Electoral,
- Por los Tribunales Colegiados de Circuito,
- Por los Tribunales Unitarios de Circuito, y
- Por los Juzgados de Distrito,

A estas autoridades corresponde la tarea de impartir justicia o administrar el derecho, es decir, *competere*:

...Adoptar decisiones con independencia respecto de sus colegas del Poder Judicial de la misma categoría o de categoría superior. Ningún sistema de organización jerárquica del Poder Judicial, ninguna diferencia de grado o categoría entre los jueces y ningún sistema de apelaciones influirá de manera alguna en el derecho de los jueces a dictar sentencia libremente con arreglo a su evaluación de los hechos y a su interpretación del derecho....

Directriz que ha formulado el Secretario General de las Naciones Unidas a los Estados Miembros.

¹⁹⁴ Rabell García, Enrique. *Ibidem* pp. 121-123.

De esta manera, las decisiones de los tribunales deben adoptarse con independencia del ejecutivo y del legislativo, por lo que éstas no deben supeditarse a lineamientos extralegales o a las creencias de dichos órganos.

En este sentido, se trata de respetar el principio de legalidad en todos los órdenes, de que los jueces se ajusten al derecho para resolver las controversias que les sean puestas a su consideración. Pero ¿qué es lo que sucede realmente? El Poder Judicial dirá el derecho, resolverá la controversia, pero las normas que hacen eficaz o ineficaz su cumplimiento se han dispuesto ya al momento de legislar. Ello se traduce en que las conductas tipificadas como delitos, o bien, las instituciones procesales que los jueces podrán aplicar, se circunscriben a ciertos lineamientos ya establecidos, lo que puede hacer inoperante la administración de justicia si el derecho, que se ha creado no se inscribe adecuadamente en la realidad social.¹⁹⁵

5.6.1 Suprema Corte

En el sistema jurídico mexicano, la suprema corte de justicia de la nación es un tribunal máximo; lo es en el ámbito federal en todos sus aspectos; en el nivel de las entidades federativas, en materia de amparo, resolución de controversias y acción de constitucionalidad. A imitación del sistema norteamericano, al mas alto tribunal se le denomina suprema corte de justicia de la nación.

I. Integración.

Se integra la Suprema Corte por once ministros, mismos que duran en su cargo quince años, salvo que sobrevenga incapacidad física o mental permanente, se les remueve cuando es emitida la declaración de procedencia o el juicio político. Su remuneración no puede ser disminuida durante su encargo y concluido éste no pueden ser nombrados para un nuevo periodo. Al frente de la Corte se encuentra un presidente, que es electo por el pleno por un periodo de cuatro años, y no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Los Presidentes del Pleno cuentan con un presidente que el mismo Pleno designa, dura en su encargo cuatro años; no puede ser reelecto; es suplido en sus faltas por los restantes ministros siguiendo el orden de su designación.

El Presidente del Pleno dirige los debates, representa a la suprema corte en los actos oficiales, lleva el turno de los negocios competencia del pleno; preside el consejo de la judicatura federal; le asisten un crecido número de facultades jurisdiccionales y administrativas.

Cada sala cuenta con un presidente que ella misma designa, dura en su encargo dos años; no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior; es suplido en sus faltas temporales menores a treinta días por los demás ministros en el orden de su designación.

Bajo el sistema de organización, los presidentes de los tribunales judiciales desempeñaban preferentemente funciones políticas, de control y vigilancia, aunadas a una no del todo definida forma de representación político-administrativa ante los otros sectores de la organización pública.

Había un hecho, común a federación y estados: el nombramiento y remoción de los presidentes de los tribunales coincidía con la llegada o salida del presidente de la

¹⁹⁵ Valdes Osorio, Guadalupe. Op. cit., pp. 190-192.

república o de un gobernador. No era descabellado concluir que la designación, más que hacerla los ministros o magistrados, como lo dispone la ley, la hacía el presidente o el gobernador en turno. Tal suposición se corroboraba con un hecho: quien resultaba ser el presidente formaba parte del grupo de allegados al ejecutivo en turno. Este proceder parecerá escandaloso a aquellos que aún conservan prejuicios basados en ideales de justicia; pero era lógico que así fuera en técnica de poder. Los ejecutivos no podían permitir la existencia de un presidente de la rama judicial independiente; aunque los hubo.

El hecho de que el presidente de un órgano judicial saliera del círculo del ejecutivo en turno, no era del todo desventajoso para los restantes miembros del departamento judicial ya que, se beneficiaban económica y socialmente en proporción al grado en que su presidente estuviera próximo al ejecutivo.¹⁹⁶

Desde los mismos orígenes de los tribunales constitucionales, la doctrina recomendó que este tipo de tribunal no tuviese un número de miembros muy elevado, dado que su misión es pronunciarse sobre cuestiones jurídicas que versan sobre los principios fundamentales, su función es de carácter político y constitucional, de ahí que deba ser un "órgano compacto", en el cual además el prestigio y la responsabilidad aumente en lugar de diluirse.

Esta transformación se advierte con mayor vigor en las reformas constitucionales y legales de 1995, ya que inclusive formalmente, aun cuando sin cambiar tampoco de denominación, la misma Suprema Corte se estructuró de manera muy similar a la de los tribunales constitucionales, tanto los europeos como los que se han establecido de manera paulatina en los ordenamientos latinoamericanos.

2. Régimen de los ministros.

En este rubro, es necesario satisfacer los siguientes requisitos: a) Ciudadanía mexicana por nacimiento y 35 años cumplidos el día de la designación; b) Poseer título de licenciado en derecho, con una antigüedad mínima de diez años, con la observación de que los nombramientos deben recaer, preferentemente en personas que se hayan distinguido en la impartición de justicia o en el ejercicio de la actividad jurídica; c) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión o por los delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la fama pública; d) Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; e) No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la república o de justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de ningún Estado o Jefe del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento. Los nombramientos de ministro de la corte se formulan por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

El sistema de designación de los ministros, varió también por la reforma judicial de 1994, el Presidente de la República ahora somete una terna a la consideración del senado, el cual después de haber examinado a los candidatos, hace la designación correspondiente por el voto de dos terceras partes de sus miembros que estén

¹⁹⁶ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit., pp. 115-116.

presentes; el plazo que se tiene para hacer dicha designación es de treinta días, fenecido éste designa el Presidente de la República un candidato dentro de la referida terna.

Como se observa, el régimen de los ministros ha sufrido modificaciones sensibles, que tiene por objetivo según se explico en la iniciativa y en el dictamen del senado, fortalecer y dignificar la figura del ministro de la corte, procurando que su designación esté dotada de mayor legitimidad social. Para conseguirlo, se ha otorgado mayor intervención al senado en la designación de ministros, el proceso de designación es más abierto a través de comparecencias de los candidatos, los ministros están sujetos a una movilidad generacional, se les exige también mayor antigüedad en la profesión jurídica y limitaciones más estrictas para acceder al cargo.

3. Funcionamiento

La Suprema Corte funciona en pleno o en salas. El Pleno de la Corte se integra por los once ministros; adopta sus resoluciones por unanimidad o por mayoría. Para las sesiones del pleno se han establecido dos periodos de sesiones, el primero debe comenzar el primer día hábil de la primera quincena del mes de enero y concluir el último día hábil de la primera quincena de julio, en tanto que el segundo debe comenzar el primer día hábil del mes de agosto y concluir el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre. Las sesiones del pleno se realizan los días y horas que por acuerdo general se fijen. Se designa al Presidente de la Corte cada cuatro años por el pleno, y el ministro que haya sido designado no puede ser reelecto para el periodo inmediato.

Funciona la Suprema Corte en dos salas integradas por cinco ministros cada una. La Primera Sala conoce de asuntos penales y civiles y la segunda de asuntos administrativos y laborales. Los ministros que integran cada sala eligen, de entre ellos, a su presidente. Cada sala puede funcionar con cuatro ministros, las audiencias que se celebran durante los periodos de sesiones son de carácter público y las resoluciones se adoptan por unanimidad o por mayoría de votos de los ministros presentes.

4. Competencia

Como consecuencia de la reforma de 1994, la Suprema Corte de Justicia ha acentuado su carácter de tribunal constitucional, en virtud de que las atribuciones que tradicionalmente ejercía para el control de la legalidad se han trasladado a los tribunales colegiados, en tanto que las atribuciones administrativas han pasado substancialmente al Consejo de la Judicatura. Pese a ello, la competencia de la Suprema Corte sigue siendo muy extensa y conserva un lugar permanente en el sistema jurisdiccional mexicano.

Cuando la Suprema Corte actúa en pleno conocerá como atribuciones jurisdiccionales las siguientes:

- 1) Controversias constitucionales,
- 2) Acciones abstractas de inconstitucionalidad,
- 3) Recursos de revisión en amparo indirecto.
- 4) Recursos de revisión en amparo directo.

Hagamos algunos breves comentarios sobre algunas de las facultades más importantes del pleno.

Se puede señalar, en primer lugar, que la Suprema Corte de Justicia conoce por medio de su tribunal en pleno del llamado recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito, en los juicios de amparo en los cuales se impugne la inconstitucionalidad de leyes, tanto federales como locales, así como de tratados internacionales.

También conocer el citado tribunal en pleno de la impugnación de las sentencias de los jueces de distrito pronunciadas en los juicios de amparo en los cuales se controvertan por afectación personal, los actos o leyes que invadan la esfera federal o local respectivamente.

Compete al pleno, el conocimiento del recurso de revisión contra sentencias que pronuncien los tribunales colegiados de circuito en los juicios de amparo de una sola instancia, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o un tratado internacional, o cuando se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la carta federal, dichos tribunales decidan u omitan decidir sobre tales materias.

Corresponde al mencionado tribunal en pleno el conocimiento y resolución de los juicios de amparo en revisión, cuando ejercita la facultad de atracción: "La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés o trascendencia así lo ameriten".

También el Pleno de la Corte posee atribuciones de naturaleza legislativa, entre las que se cuentan: A) acuerdos generales; b) presupuestos de egresos, se aprueba por el pleno, la propuesta del Presidente de la Corte, el cual lo remite una vez aprobado al Presidente de la República para que lo incluya en el Presupuesto de Egresos de la Federación; c) Jurisprudencia, en virtud de que las normas jurisprudenciales son de carácter general, mismas que pueden ser establecidas por el pleno o por las salas siempre y cuando existan cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y voten en el mismo sentido, al menos por ocho ministros.

El pleno desempeña también atribuciones administrativas; elige a su presidente, concede licencias a sus integrantes, determina las adscripciones de los ministros a las salas; nombra a los comités que sean necesarios; designa a sus representantes ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación; nombra, a propuesta del presidente, al secretario y al subsecretario general de acuerdos.

En conclusión, a partir de las mencionadas reformas constitucionales y legales de 1988, y con mayor razón con posteridad a las modificaciones de 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuperó su carácter de intérprete final de las disposiciones constitucionales, y por ello se incrementaron de manera notable sus atribuciones para resolver los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones directamente constitucionales, ya que se ha superado la etapa en la cual funcionaba de manera preponderante como un tribunal de casación, atribuciones estas últimas que se confirieron a los tribunales colegiados de circuito, cuyo número se ha incrementado de manera constante en toda la República.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Fix-Zamudio, Héctor Ver obra *Derecho constitucional*, pp. 769-770.

5.6.2 Tribunales Colegiados de Circuito

La constitución provee la existencia de Tribunales Colegiados de Circuito. El nombre tribunales colegiados de circuito se formó por la fusión de terminologías de las Constituciones de Cádiz y Norteamericana; de la primera se tomó la denominación tribunales y de la segunda, circuito.

El término circuito amerita una breve explicación; en el sistema norteamericano está tomado en una doble acepción: como límite que existe alrededor de algo y como recorrido o camino que vuelve al punto de partida.

Originalmente, en los Estados Unidos se previó la existencia de tres cortes de circuito integradas por dos jueces de la corte suprema, más el juez de distrito correspondiente al estado; los jueces de distrito tenían residencia fija, en cambio los jueces de la corte, a la vez que sesionaban en el asiento de los poderes federales, eran itinerantes, tenían fijado un circuito que recorrían periódicamente; ellos sólo podían actuar dentro de su circuito.

Se integran los Tribunales Colegiados de Circuito por tres magistrados. Para acceder al cargo de magistrado, indica el artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es preciso, entre otros requisitos, ser mayor de 35 años, contar con título de licenciado en derecho y práctica profesional de cuando menos cinco años; una vez nombrados, los magistrados duran seis años en el ejercicio de su cargo, y si al término de éste fuesen ratificados sólo se les puede privar de él por causas que señala la ley o por el retiro forzoso a los setenta y cinco años de edad.

Cada tribunal adopta sus resoluciones por unanimidad o por mayoría; tiene un presidente que dura un año y no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior, él tiene como atribuciones la de llevar la representación y la correspondencia del tribunal, turna los asuntos entre los magistrados, dicta los acuerdos de trámite, dirige los debates y firma las resoluciones del tribunal; los magistrados no pueden, en ningún caso, aceptar o desempeñar empleos o encargos de la federación, de los estados o de particulares. En el artículo 110 se alude a ellos como posibles sujetos de juicio político por los delitos en que incurran en el desempeño de sus encargos.¹⁹⁸

Su competencia principal ha sido la materia de amparo, en la cual se sujetan a la regla de que conocen de todos los amparos directos que no sean competencia de la corte o sobre los que haya ejercido su facultad de atracción.

Se detalla la competencia de los Tribunales Colegiados en el artículo 37 de la Ley Orgánica correspondiente, en la cual se indica que conocen de: 1) Amparo directo, contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que son objeto de este medio de impugnación en materia penal, administrativa, civil o laboral; b) Revisión, en varios casos; a) Cuando las resoluciones de los jueces de Distrito, tribunales unitarios de circuito o del superior del tribunal responsable son desechados o tiene por no interpuesta una demanda de amparo, conceden o niegan la suspensión definitiva así como unifican o revocan esta; b) Contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por las Salas del Tribunal Superior cuando se reclame un acuerdo de extradición del Presidente de la

¹⁹⁸ Arteaga Nava, Elisur. Op cit , pp. 117

República a petición de un gobierno extranjero; c) Contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso administrativos previstos constitucionalmente; 3) Queja, contra las resoluciones de los Jueces de Distrito; 4) En general, de los conflictos de competencia, impedimento y excusas que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito dentro de su jurisdicción en juicios de amparo, así como de los recursos de reclamación que se hagan valer contra los acuerdos de tramite dictados por su presidente.

Los tribunales colegiados, también sientan jurisprudencia, que requiere para formarse de cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y del voto unánime de los magistrados que integran el correspondiente tribunal. La jurisprudencia establecida por éstos tribunales, obliga a los tribunales unitarios de circuito, a los juzgados de distrito a los tribunales militares y judiciales del fuero común de los estados y del Distrito Federal, y a los tribunales administrativos y del trabajo locales y federales.

En la actualidad existen noventa y seis tribunales colegiados de circuito algunos especializados por materia, divididos en veintitrés circuitos.¹⁹⁹

5.6.3 Tribunales Unitarios de Circuito

Por lo que toca a los órganos judiciales considerados en este apartado sólo cabe hacer referencia a la denominación unitario; la explicación es obvia, lo son por estar integrados por un magistrado. Al magistrado que lo integra lo nombra el consejo de la judicatura federal, dura en su encargo seis años y si es ratificado o promovido se convierte en inamovible; debe reunir los mismos requisitos de los magistrados de los tribunales colegiados, los que se han mencionado anteriormente; sobre ellos se ejercen los mismos controles y están sujetos a la misma vigilancia que los magistrados adscritos a los tribunales colegiados de circuito.

Estos tribunales cuentan, además, con secretarios, actuarios y empleados que determina el presupuesto.

Su competencia, ha sido básicamente en materia de apelación, en la cual constituyen órganos de segunda instancia en materia federal, correspondiéndoles el conocimiento de los juicios y procedimientos federales de que hayan conocido los jueces de Distrito. De este modo, las actuaciones de los tribunales unitarios de circuito se rigen por el Código Federal de Procedimientos de la materia de que se trate, y no por la Ley de Amparo.

Corresponde a los tribunales unitarios conocer: 1) de los juicios de amparo, promovidos contra actos de otros tribunales de circuito que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto para el amparo directo; 2) apelación, que se interponga contra las resoluciones de los Jueces de Distrito en aplicación de leyes federales y tratados; 3) denegada apelación, contra resoluciones de Jueces de Distrito que se niegan a admitir dicho recurso; 4) en general, de los procedimientos, excusas, recusaciones, controversias de los Jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo;

¹⁹⁹ Fix-Zamudio, Héctor. Ver obra *Derecho constitucional*, pp. 780-781.

5) las sentencias y resoluciones de los tribunales unitarios de circuito son impugnables mediante la vía del amparo directo que se tramita y resuelve por un tribunal colegiado.

Por lo que respecta a los tribunales unitarios, que como hemos dicho poseen competencia limitada en materia de amparo, funcionan en la actualidad cuarenta y nueve, distribuidos también en veintitrés circuitos, que son coincidentes con los de los colegiados.²⁰⁰

5.6.4 Juzgados de Distrito

Existen varias definiciones acerca del significado del vocablo Juez, de esta manera ubicamos a dicho vocablo: en sentido restringido, todo funcionario encargado de administrar justicia y decidir quien tiene razón en un pleito, desde los tribunales públicos. "En sentido estrictamente jurídico, juez es el órgano instituido por una comunidad jurídica con potestad para juzgar y sentenciar un litigio, un conflicto de intereses sometidos a su decisión." Juez de Distrito, siguiendo la terminología constitucional en vigor, es un servidor público que goza de jurisdicción y que la ejerce dentro de determinada demarcación geográfica a la que se le ha denominado distrito; éste normalmente coincide con los límites de una entidad federativa o del Distrito Federal.

A los Jueces de Distrito, los nombra el Consejo de la Judicatura Federal, duran en su cargo seis años y si son ratificados o promovidos se convierten en inamovibles, sólo podrán ser privados de sus encargos en los casos y conforme a lo que establezca la ley. Para ser Juez de Distrito se requiere reunir los mismos requisitos que para ser magistrado, excepto la edad, que en este caso es de treinta años; se deben retirar al cumplir los setenta y cinco años de edad.

Los Jueces de Distrito están facultados para aplicar en forma genérica las leyes federales; desde el punto de vista procesal, a esa intervención se le denomina competencia.

Según la asignación competencial que se le confiera puede ser de carácter mixto o especializado. Estos juzgados tienen una doble competencia; a) en materia de amparo, conocen en primera instancia de los juicios de amparo indirectos o bi-instanciales; b) en materia ordinaria federal, conocen todos los juicios que posean tal naturaleza. Como se trata de dos procedimientos diferentes, la Ley Orgánica respectiva distingue entre las dos especies en que se manifiesta la jurisdicción de un Juez de Distrito.

Los Jueces de Distrito conocen de diversos procedimientos federales. Entre las atribuciones más importantes que establece la Ley Orgánica correspondiente, se destacan las relativas a los delitos del orden federal, los procedimientos de extradición y las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada que corresponda conocer a los Jueces de Distrito en materia penal. Las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales en materia administrativa; las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales; los juicios que afecten bienes de propiedad nacional; los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre y cuando alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez; los asuntos concernientes a miembros del cuerpo diplomático o consular; las

²⁰⁰ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit., pp. 145-146.

diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal; las controversias ordinarias en que la federación fuese parte.

El otro sector de actividad correspondiente a los Jueces de Distrito, lo es el conocer, en primera instancia, de los juicios de amparo. Las variaciones que en este caso pueden darse dependen de la materia propia de estos órganos. De esta manera, los Jueces de Distrito conocerán en aquellos juicios de amparo que se promueva en contra de resoluciones del orden penal; contra resoluciones que afecten la libertad personal o importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como de los relativos a las soluciones dictadas en los incidentes de reparación de daño. En materia administrativa, de los juicios de amparo, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales siempre que deba decidirse respecto de un acto de autoridad administrativa. En materia de trabajo, contra los actos de autoridad laboral en que se hubiesen aplicado leyes federales o locales. En materia civil, de los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones del orden civil en los casos que se refiere el artículo de la constitución.

En la actualidad existen ciento ochenta y cinco juzgados de distrito. Los citados juzgados de distrito se encuentran distribuidos en las ciudades de mayor importancia del país.²⁰¹

5.6.5 Consejo de la Judicatura

En México, la reforma judicial, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, se ocupó por primera vez del problema del autogobierno del Poder Judicial de forma moderna y equivalente a lo que en otros países de nuestro entorno se viene haciendo.

En efecto, era urgente, por el tamaño del Poder Judicial en permanente crecimiento, y por la complejidad de los problemas administrativos, que hubiese un órgano técnico que se encargará de su administración y no distrajese a los órganos jurisdiccionales de la tarea fundamental de impartir justicia.

El Consejo de la Judicatura Federal, se integra por siete miembros, uno de ellos es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia; los restantes, uno es un magistrado de los tribunales colegiados, otro de los tribunales unitarios y también lo conforma un juez de distrito; a dos consejeros los nombra el senado y uno más es designado por el Presidente de la República. puede sesionar con la presencia de sólo cinco de ellos. Adopta sus resoluciones por mayoría de votos de los presentes y el presidente tiene voto de calidad.

Para ser nombrado consejero se requiere reunir los mismos requisitos exigidos para ser designado ministro de la suprema corte; los que nombre, el senado y el Presidente de la República, además, deberá haberse distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

Los magistrados de los tribunales colegiados, unitarios y el juez de distrito son electos mediante el sistema de insaculación, en el que intervienen todos los que se hallan en ejercicio.

²⁰¹ Fix-Zamudio, Héctor Ver obra *Derecho constitucional*, pp 183-184.

Los consejeros duran en su encargo cinco años, salvo su presidente, ya que como presidente de la corte, dura cuatro años; no podrán ser nombrados para un nuevo periodo y deben ser sustituidos en forma escalonada.

El Consejo de la Judicatura es presidido por quien desempeñe la presidencia de la corte en forma ordinaria o transitoria; él, como presidente del consejo, tiene como atribuciones, entre otras, la de representarlo, tramitar los asuntos que son de la competencia de éste, preside el pleno, dirige los debates y debe conservar el orden del consejo; propone nombramientos sobre el personal de ese órgano, se comunica con el senado y otorga licencias.

La actividad del consejo se da a través de dos periodos de sesiones al año que coinciden con los de la suprema corte de justicia; sus sesiones ordinarias son privadas, se celebran en los días y hora que él mismo señale; a solicitud de cualquiera de sus miembros puede celebrar sesiones extraordinarias. Las comisiones con que cuenta pueden ser permanentes o transitorias; el número de miembros de estas últimas es variable; siempre deben existir las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción; ellas deben constar de tres miembros, uno, proveniente de la rama judicial, los otros dos son designados uno por el senado y el otro por el Presidente de la República.

El Consejo de la Judicatura tiene en términos generales, las siguientes atribuciones: emitir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, emitir reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario de la rama judicial federal, así como la emisión de todos los acuerdos generales que sean necesarios.

Así mismo, establece comisiones y designa a los consejeros que deben integrarlas; determina el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida la República; determina el número y especialización por materia de los tribunales colegiados, unitarios y juzgados de distrito; nombra a diferente personal; cambia la residencia de los tribunales, órganos de la rama judicial y miembros de ella; fija los periodos de vacaciones; administra los bienes de la rama judicial federal, vigilando y sancionando a su personal, debiendo velar por la autonomía de los tribunales que lo forman y por la independencia e imparcialidad de los miembros de aquél.

Por último, resuelve los conflictos de trabajo suscitados entre la rama judicial federal y sus servidores públicos en los términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, a su vez resuelve las quejas administrativas y la responsabilidad de los miembros de la rama judicial.

El Consejo Mexicano de la Judicatura resulta criticable por lo siguiente:

- a) No es conveniente la participación del Poder Ejecutivo en la designación de ningún de sus miembros, dada la historia reciente de control y dominación del Poder Ejecutivo sobre el Judicial;
- b) La duración en el cargo de cinco años de los consejeros los hace sujetos de los intereses sexenales del ejecutivo o legislativo, aunque la designación se haga escalonadamente;

- c) La composición no es preponderantemente judicial, cuando debe serlo, facilitará que criterios no estrictamente judiciales como son los políticos, influyan excesivamente en asuntos que por su naturaleza deben ser técnico-administrativos;
- d) La forma de designación de los miembros del poder judicial en el congreso (por insaculación) no favorece la democratización del poder judicial, y el cambio en la cultura política de sus miembros;
- e) La integración de los componentes del consejo debería ser más democrática, en el sentido de que entre sus elementos se eligiera a su presidente;
- f) El Presidente de la Suprema Corte no debería ser parte del consejo, él representa en sentido técnico a un órgano diferente del poder judicial, y en caso de que se continuara con la actual situación, no debería tener la preeminencia que se le concede;
- g) El consejo debería de representar todas las posibles tendencias dentro del poder judicial, por lo que el número de sus miembros judiciales debería ser mayor. No obstante las críticas mencionadas, es necesario para observar el funcionamiento del órgano creado, y saber si realmente, como señala el artículo 100 reformado de la constitución, actúa de forma independiente e imparcial y agregaríamos nosotros, democráticamente. Su diseño constitucional parece no augurarle totalmente.²⁰²

5.7.- El Poder Judicial y la Cultura Física.

5.7.1 Nociones preliminares.

Ha llegado el momento de analizar la relación jurídica que existe entre el Poder Judicial de la Federación y la Cultura Física en nuestro país.

A simple vista, parece que los mencionados temas no poseen relación alguna y menos vinculación jurídica, sin embargo haciendo uso de los principios y de las funciones que regulan al Poder Judicial descubriremos, cual es la verdad en este punto de nuestra investigación.

En tal virtud, comenzare por reiterar que el concepto de Cultura Física posee un contenido polidimensional abarcando: la recreación, el deporte y la educación física, a su vez deseo expresar que al amparo del principio de unidad jurisdiccional y exclusividad que tiene el Poder Judicial observaremos de que manera se vinculan con el propósito de tutelar los derechos y las obligaciones de todo ciudadano, institución o autoridad que participe en la realización de las actividades físico-deportivas en los Estados Unidos Mexicanos.

En primer termino es claro que la función de aplicar el derecho al caso concreto le corresponde al Poder Judicial, quien lo ejerce por medio de su estructura

²⁰² Cárdenas Gracia, Jaime. Op. cit., pp 168-169

Jurisdiccional (Suprema Corte, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito) bajo el imperio de la ley y del estado de derecho, de esta manera encontramos:

Que existe en el Poder Judicial federal dos tipos de jurisdicción:

a) La Jurisdicción Ordinaria la cual depende directamente de órganos que forman parte del poder judicial como lo son los Juzgados de Distrito, vinculándose con la Cultura Física a través del Deporte en los siguientes aspectos:

-Deporte Federado. Toda Federación Deportiva Nacional posee como naturaleza jurídica el ser una asociación civil.

-Deporte Profesional. Permite la realización de todo tipo de contratos como lo son: compra-venta, arrendamiento, servicios profesionales necesarios para el desarrollo de la actividad deportiva.

-Deporte Adaptado. Requiere de la realización de convenios y de contratos entre empresas particulares y deportistas para obtener implementos especiales requeridos en esta actividad deportiva.

-Deporte Estudiantil. Establece convenios de patrocinio o financiamiento entre empresas privadas e instituciones educativas.

-Y el Deporte en general, hoy es una de las principales industrias con un potencial económico incalculable, el cual se desarrolla bajo los instrumentos jurídicos que el Estado de Derecho ofrece y cuando se suscita alguna controversia, se acude a los Juzgados de Distrito para su resolución.

b) Existe también la Jurisdicción Especializada, producto del desarrollo social del estado y en donde la Cultura Física posee nexos trascendentales, como lo son:

En materia de Educación Física encontramos el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual se encarga de dirimir las controversias laborales que pueden surgir de entre los 8,000 profesores de educación física que laboran en el DF. al servicio de la SEP y en concreto para la DGEF asegurando de ésta manera el Poder Judicial, el respeto a los derechos laborales del docente en la especialidad de Educación Física, dentro del Sistema Educativo Nacional.

Así mismo en materia de deporte profesional existe la Junta Local de Conciliación y Arbitraje No. 8 bis con jurisdicción en el DF la cual regula las relaciones laborales establecidas entre el deportista profesional y la empresa deportiva salvaguardando los derechos laborales del trabajador, en este caso el deportista profesional.

En materia del Sistema Nacional del Deporte, tenemos la existencia de un Organismo Colegiado Autónomo denominado Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, que se encarga de resolver dentro del Sistema, el Recurso Administrativo de Revisión establecido por la Ley General del Deporte en beneficio de 10,000,000 de atletas registrados otorgando protección a los derechos de deportistas, entrenadores, dirigentes y organizaciones que en él participan.

Realmente es sorprendente, observar el grado de injerencia que la Cultura Física a través del Deporte, la Recreación o la Educación Física han alcanzado dentro de las funciones jurisdiccionales que le corresponde realizar al Poder Judicial Federal, todo ello al amparo y tutela del Estado de Derecho.

Bien pasemos ahora al desarrollo del presente apartado con una idea más clara y objetiva de la relación que existe entre el Poder Judicial de la Federación y la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos.

5.7.2 Jurisdicción Ordinaria

Los Tribunales de la Federación tienen dos clases de competencias, una, ordinaria y simplemente judicial, especificada en los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución, y otra extraordinaria y de carácter más bien político que jurídico, aunque se ejercite por medio de procedimientos y formas de orden judicial y en juicios iniciados y seguidos a instancia de particulares. Corresponde esta última competencia al Juicio Constitucional o de Amparo, que es como se conoce generalmente y cuya significación e importancia incuestionable serán materia de estudio aparte.

Ahora nos ocuparemos de la jurisdicción ordinaria de los Tribunales de Circuito y de la Suprema Corte de Justicia, ya sea en primera instancia, o en grado de apelación, pero siempre sujetándose en cuanto a la forma a los procedimientos judiciales consignados en leyes de carácter general, como lo son los Códigos Federales de Procedimientos Civiles y Penales, y en cuanto al fondo de las leyes federales de carácter general dictadas por el congreso y obligatorias en toda la República; en oposición a la materia del Amparo que da a determinados Tribunales Federales, en concreto, a los Juzgados de Distrito y a la Suprema Corte, competencia extraordinaria para un juicio excepcional, por medio de procedimientos establecidos exclusivamente para el mismo, y que se denomina, Juicio Constitucional, de Garantías o de Amparo.²⁰³

Así la Constitución Política en su artículo 104 establece, que le corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.²⁰⁴

5.7.2.1 Juzgados Civiles de Distrito

Como se mencionó en la introducción de este apartado, la Cultura Física utiliza ampliamente a las instituciones civiles elevando a nivel de derechos y obligaciones mediante convenios o contratos que se establecen en virtud de la actividad recreativa, deportiva o educativa-formativa.

Así de manera breve se enuncia dentro del Código Civil en el Título Segundo, denominado "de los Contratos Preparatorios", en su artículo 2248, al contrato de Compra/Venta, mediante el cual la Cultura Física adquiere todos los bienes muebles o

²⁰³ Martínez Paz, Enrique Op. cit., pp. 305-306

²⁰⁴ Constitución Política Federal, Op. cit., pp. 81-82

inmuebles necesarios para el desarrollo de sus actividades en términos de infraestructura.

Pero también el Título Cuarto denominado "De las Donaciones" en el artículo 2332, permite el financiamiento sin ánimo de lucro para el desarrollo del Deporte, la Recreación o la Educación Física.

A su vez el Título Noveno denominado "Del mandato" en su artículo 2546, resulta una figura relevante en el concepto del fenómeno deporte. Ubicado con una connotación de industria o comercio, en donde surgen los representantes jurídicos y los apoderados legales que por regla general son las personas encargadas de establecer por el camino jurídico las diversas relaciones que existen entre los individuos, empresas y órganos del estado, en términos de contratos o convenios.

Asimismo el Título Décimo, denominado "Del Contrato de Prestación de Servicios", en el artículo 2606, permite la intervención directa de Licenciados en Derecho, quienes a través de su ejercicio profesional tutelan los derechos laborales, económicos, patrimoniales o administrativos de deportistas, entrenadores o dirigentes que tiene su actividad cotidiana dentro del mundo de la Cultura Física.

Pero el más trascendental, se previene en el Título Decimoprimer, denominado "De las Asociaciones y de las Sociedades", en el artículo 2670, toda vez que dentro de la realidad de la Cultura Física que existe en nuestro país, el deporte como una rama de la actividad de la iniciativa privada se organiza y estructura jurídicamente bajo las disposiciones de este Título Decimoprimer del Código Civil, así observamos que:

- 1) El Comité Olímpico Mexicano a través de su Estatuto en el artículo 1 previene: "...El Comité Olímpico Mexicano es una Asociación Civil con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida el 23 de abril de 1923 en los términos del artículo 2670 y demás relativos del Código Civil para el Distrito Federal".²⁰⁵
- 2) La Confederación Deportiva Mexicana en su Estatuto en el artículo 1 determina:
"...La Confederación Deportiva Mexicana es una Asociación Civil con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada por Decreto de Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1932. El acto de inicio de sus actividades fue suscrito el 22 de julio de 1933. el 10 de agosto de 1953, se constituye como Asociación Civil en los términos del artículo 2670 y demás relativos del Código Civil para el Distrito Federal...."
- 3) También la Ley General del Deporte determina la naturaleza jurídica de la CODEME al establecer en su artículo 20 lo siguiente:
"...La CODEME, es la asociación civil que aglutina a las Federaciones Deportivas Nacionales de acuerdo a lo prevenido en la presente ley...."
- 4) El Reglamento del Estatuto de la CODEME en su artículo 3º prevee:
"para los efectos de este reglamento se entiende por:
-FEDERACIÓN.- La Asociación Civil que reconoce y afilia a Asociaciones, Organismos Nacionales, Regionales y Estatales constituidas como Asociaciones Civiles y las de las Entidades Deportivas... que tienen como finalidad organizar, promover y desarrollar la competencia deportiva en la rama de su especialidad..."

²⁰⁵ *Estatutos del Comité Olímpico Mexicano*, Distrito Federal México, 1988, pp. 01.

- 5) La Ley General del Deporte, no sólo define, sino que establece claramente la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas Nacionales en su artículo 19:
“...Las Federaciones Deportivas Nacionales, son Asociaciones Civiles con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo ámbito de actuación se desarrolla en todo el territorio nacional, estando integradas por asociaciones deportivas estatales, ligas deportivas, clubes deportivos, equipos, deportistas, técnicos, jueces, árbitros, ligas profesionales si las hubiese o contribuyan al desarrollo del Deporte...”²⁰⁶

De esta manera un sector importante del Deporte y de la Cultura Física, encuentran amparo bajo la jurisdicción ordinaria de los juzgados de distrito con que cuenta el Poder Judicial de la Federación.

5.7.3 Jurisdicción Especializada

De los textos constitucionales se desprende la tendencia moderna, justa y general, a prohibir jurisdicciones especiales; pero que no cierra, la puerta a la creación de algunas de ellas, cuando así lo aconsejan circunstancias peculiares de personas y materias. Debe, por consiguiente, establecerse como regla general, la unidad de fuero y de jurisdicción para todos los asuntos comunes, con un mismo código, un mismo tribunal y un solo procedimiento; y con fundamento en lo anterior, admitir aquellas jurisdicciones especiales cuya existencia encuentre, en la índole de las personas y de las cosas, un sustento inequívoco y razonable.

Algunas de esas jurisdicciones especiales, existen y deben ser respetadas; otras aún pueden crearse.

A continuación, analizaremos de que manera la jurisdicción especializada en Cultura Física, opera en la realidad deportiva y educativa/formativa en los Estados Unidos Mexicanos.

5.7.3.1 Jurisdicción especializada en materia del trabajo

En una y otra forma, va introduciéndose en el Estado una jurisdicción especial, denominada Magistratura del Trabajo, y cuya misión es intervenir en los conflictos -individuales y sociales- que estallan entre los elementos que se dedican a la actividad laboral.

Razones de diversa índole aconsejan el establecimiento de esta jurisdicción especial, entre otras, lo peculiar de los contratos de trabajo. Como escribe el Prof. Pérez Botija, debido a la desigualdad sociológica en que se encuentran los dos sujetos de la relación de trabajo, el trabajador no podía dejar a las eventualidades de un litigio largo, sus perentorios medios de vida. Tampoco las empresas ni las exigencias de la producción, permiten dilaciones, diligencias y vistas procesales. En virtud de ello, los litigios de trabajo son asuntos, por lo general, más urgentes que los de otras ramas del derecho.

²⁰⁶ *Estatutos de la Confederación Deportiva Mexicana*, Distrito Federal México, 1998, pp. 02-03.

Añádase la enorme extensión y volumen internacional que han alcanzado, en nuestros tiempos, estos problemas, los conflictos y perturbaciones gravísimas a que han dado lugar, los modos violentos (huelgas y cierres) a que se acude para resolverlos; los grandes intereses sociales y políticos que están comprometidos y las ideas antisociales que han invadido grandes zonas de la vida del trabajo.

Todo ello exigía una atención particular del Estado, permitiendo un cause jurídico por donde discurriesen y se resolviesen esos problemas, de esta manera surgen las Magistraturas y Tribunales del Trabajo que van apareciendo en tantos países.²⁰⁷

5.7.3.1.1 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

En este punto la Cultura Física, por medio de la actividad del deporte profesional, ha encontrado tutela por parte del Estado de Derecho en los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de considerar a la actividad que desarrolla el deportista profesional como una garantía individual de libertad de empleo, establecida en el artículo 5º. constitucional, a su vez la Ley Federal del Trabajo, ley reglamentaria del precepto mencionado determina en su artículo 3º, que el trabajo es un derecho y un deber social, exigiendo respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, es por ello que el deportista profesional, así como la Cultura Física son tuteladas por la Ley Federal del Trabajo que en su Título Sexto, de Trabajos Especiales, y en el Capítulo X denominado "Deportistas Profesionales", se encarga de prever y determinar los derechos y las obligaciones correspondientes al trabajador entiéndase deportista profesional y al patrón o empresa deportiva, es importante destacar que aunque la ley en sí misma ya resulta obsoleta en múltiples situaciones que se presentan en el mundo del deporte profesional en términos de empleo, oficio o profesión no es motivo del análisis del presente trabajo y por lo tanto nos basta con el hecho de saber que dentro de la legislación laboral hoy en día la cultura física ya se encuentra prevista.

En virtud del establecimiento de derechos y obligaciones a través de una relación laboral surgen órganos jurisdiccionales con atribuciones suficientes y necesarias para resolver los conflictos, las controversias y diferencias que existan entre el deportista profesional y la empresa deportiva.

De esta manera la Ley Federal del Trabajo, en el Título Once, denominado "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales", en el Capítulo XII sobre las "Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje" establece en el artículo 604, que corresponde a la Junta de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones.

De esta manera, en nuestros días existe en la Ciudad de México la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que en uso de sus facultades ha creado una Junta Especial No. 8 Bis denominada "De Espectáculos, Diversiones y Deporte Profesional", que es el órgano jurisdiccional/laboral encargado de resolver los conflictos de intereses que surgen dentro de la Cultura Física en términos del Deporte Profesional.²⁰⁸

²⁰⁷ Izaga, Luis. Op cit , pp 630-631.

²⁰⁸ *Ley Federal del Trabajo*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000, pp 125-126.

5.7.3.1.2 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Este órgano jurisdiccional laboral se vincula con la Cultura Física, a través de la Educación Física, es decir por medio de la relación laboral que existe entre el Licenciado en Educación Física y la Secretaría de Educación Pública delegando sus facultades a la Dirección General de Educación Física (DGEF).

Para los efectos del presente aspecto, resulta relevante el mencionar que todo Licenciado en Educación Física al momento de contratarse con la SEP adquiere la calidad laboral de Trabajador al Servicio del Estado y por lo tanto se ubica desde el punto de vista jurídico/laboral dentro de lo prevenido por nuestra Carta Magna en su artículo 123 apartado B, el cual se encarga de regular las relaciones laborales de todos los Poderes de la Unión y sus trabajadores, al amparo de lo anterior surge la Legislación Federal del Trabajo Burocrática reglamentaria del precepto mencionado, estableciendo en su artículo 1: "que la presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión...que tengan a su cargo función de servicios públicos".

De esta manera hay que aclarar que la SEP es una Secretaría de Estado que forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, la cual auxilia al Ejecutivo Federal en el cumplimiento de sus funciones y se encarga por virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 38 fracción I incisos a), b), c), d), e) y f) de organizar, vigilar y controlar al Sistema Educativo Nacional, que en su más estricto sentido es un servicio público social.

Una vez manifestado lo anterior resulta claro que el Educador Físico y la SEP, son objeto de regulación jurídica contenida en la legislación burocrática.

Asimismo la ley, previene en su Título Séptimo, denominado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en su artículo 124 que a la letra dice: "...el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores...."

En razón de lo prevenido en el artículo 124 de la Legislación Burocrática, la Cultura Física encuentra garantías de legalidad y audiencia para exigir el cumplimiento de las obligaciones que adquiere la SEP, así como la defensa de los derechos laborales del Licenciado en Educación Física quien bajo el imperio de la ley, posee la facultad de concurrir a un Órgano Jurisdiccional para resolver sus controversias legales denominado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual significa un gran avance para la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos.²⁰⁹

5.7.4 Jurisdicción especializada en materia administrativa

El estado moderno ha creado una función que da mayor estabilidad a los derechos de los particulares y al orden jurídico, al instituir organismos que no dependen del poder ejecutivo, pero que tampoco se encuentran subordinados al poder legislativo en el cumplimiento de sus funciones específicas, las cuales realizan en forma independiente y alejadas de la influencia de los otros dos poderes. Esta función sólo pueden efectuarla con eficacia los organismos jurisdiccionales, que desde los tiempos

²⁰⁹ *Ley Burocrática Federal*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000, pp. 34-35.

del estado policía pugnan por obtener para sus decisiones independencia y autoridad decisiva.

Todas las deficiencias de los controles políticos y administrativos sobre la labor administrativa, son rectificadas y suplidas por la fiscalización jurisdiccional. Esta fiscalización en el Estado de Derecho ha progresado en tal forma que ha creado una disciplina jurídica dentro del derecho administrativo denominado: JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Abundando en el tema, algunos creen necesaria una jurisdicción especial, cuyo objeto ha de ser conocer y resolver los conflictos que han de surgir entre los representantes de la administración pública y los particulares o corporaciones. Pero esta nueva jurisdicción especial es muy discutida entre los autores.

Una primera opinión al respecto, señala: Todo litigio, en que se reclame una declaración soberana de derecho, mientras no exista motivo particular, corresponde siempre al fuero y tribunales ordinarios. En el caso en que se discuta un acto de un funcionario público o en que sea parte la administración, no existe razón bastante para exigir jurisdicción especial, ni tribunales especiales; lo más que pudiera concederse, a causa de la especialidad de la materia, serían tribunales distintos.

Una segunda opinión menciona que: El acto administrativo de los funcionarios públicos cae fuera de la jurisdicción ordinaria; de él solo pueden entender, en caso de litigio o de violación de derecho, el mismo poder administrativo en su último grado auxiliado por cuerpos consultivos, que dependan de la misma administración.

Este sistema fue establecido en Francia por las asambleas revolucionarias; y, aunque con variantes, aún subsiste como puede comprobarse consultando los autores del Derecho Administrativo.²¹⁰

A su vez, una tercera opinión expresa: Sustraer los actos administrativos al conocimiento de la autoridad judicial ordinaria y establecer para ellos, un tribunal especial llamado contencioso-administrativo.

- a) Históricamente, Francia fue el país que primero gozó de la jurisdicción contenciosa-administrativa, no la enajenó de la propia administración y, precisamente, la Revolución de 1789 tomó su punto de partida de la Teoría de la Separación de los Poderes para sostener el criterio de que sea la administración quien haya de juzgar sus propios actos por medio de órganos que no sean los mismos que los dictan, pero siempre dentro de la jerarquía administrativa.
- b) Veamos el proceso que siguen los órganos administrativos en Francia para convertirse en órganos jurisdiccionales especializados.

Al comienzo del siglo XIX no había jurisdicción administrativa en el sentido actual de la palabra. Solamente había Consejos Administrativos –el Consejo de Estado (art. 52, Constitución del 1808) y los Consejos de Prefectura- para la preparación de reglamentos administrativos y para la resolución de negocios contenciosos que interesaban a la administración. En esta época, los consejos no representaban el carácter de una jurisdicción, porque ni el Estatuto de sus miembros, ni el procedimiento

²¹⁰ Fiorini Bartolomé. Op. cit., pp. 181-183.

utilizado, ofrecían la menor garantía. La Comisión de lo Contencioso, creada en 1806, actúa en justicia retenida.

Así mismo, no presentaba el carácter de una jurisdicción especializada, en la aplicación de un derecho particular a la administración: la noción del Derecho Administrativo no existía, en la época aludida, el problema no se resuelve jurídicamente, sino políticamente.

Mas, al sentirse la necesidad de un Estado de Derecho, proyectándose la doctrina de la Separación de Poderes, no se quiso atribuir el enjuiciamiento de la administración a los tribunales de justicia, considerando poco menos que una herejía de dicha doctrina el someter el Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, entonces se transforman los Consejos Administrativos en Órganos Jurisdiccionales. El procedimiento se jurisdiccionaliza y, sobre todo, los consejos se abstuvieron de enjuiciar los litigios aplicando el derecho común.

Los jueces de excepción se transformaron en instrumento de jurisdicción especializada aplicando un derecho propio a las actividades específicas del estado. Esta evolución: comenzó en el Imperio, reteniendo la justicia el Jefe de Estado, y concluyó al comienzo de la Tercera República, pasando a ser delegada la jurisdicción en el Consejo de Estado en 1872.

El problema de la distribución de competencias entre Tribunales Administrativos y Tribunales Civiles cambia, poco a poco, de naturaleza política a naturaleza jurídica. En adelante se resuelve el litigio aplicando el Derecho Administrativo, a la jurisdicción administrativa; todo litigio de Derecho Civil se ventila ante al jurisdicción ordinaria. El dominio del contencioso-administrativo se identifica en adelante con el Derecho Administrativo.

El Estado se convierte en tutelador y fomentador de los intereses generales y, por ello, necesita actuar con autoridad, mediante la acción de oficio y privilegiadamente, y entonces se descubren infinidad de prerrogativas de la administración que se traducen en el derecho de imponer tributos, de expropiar, de establecer servidumbres, de obligar a prestaciones personales (servicio militar, servicio social femenino), de limitar la actividad privada o de imponer estas actividades con motivo del interés público, como la obligación de arrendar pisos para viviendas, y también, el deber de responder la administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y para eso se requiere un derecho especial que estudien los funcionarios y los jueces administrativos, especializándolos, por lo que si bien es conveniente que unos y otros conozcan las necesidades administrativas, no menos deben dejar de conocer la especialidad jurídica. Si la independencia de las autoridades judiciales es garantía de las libertades y de los derechos subjetivos, la competencia técnica es garantía en la aplicación del derecho objetivo. Así, pues, el funcionario administrativo y el judicial especializado, deben conocer el Derecho Público, sobre todo el Derecho Administrativo y el Fiscal, con lo que se precisa una preparación jurídico-política, sin que se desdeñe el conocimiento de la ciencia administrativa, pues el funcionario administrativo es la autoridad, a quién le interesa el penetrar en los aspectos políticos y técnicos de la administración y del servicio público, a través de su actuación discrecional.

Así todo tribunal administrativo deberá ser un órgano que estando investido de la función jurisdiccional está rigurosamente especializado en el ejercicio de la misma.

Nosotros, entendemos que se debe especializar a las distintas magistraturas, sobre la base de licenciados en derecho que tienen cultura jurídica general y abstracta dentro del Poder Judicial no se puede obrar técnicamente con competencia absoluta sin tener preparación de estas materias, que a la vez son contrapuestas a las que maneja la magistratura ordinaria que tiene propensión a dar primacía a los derechos privados frente a los derechos de la administración, que jurídicamente deben prevalecer y entonces sobrevendría el fracaso de los tribunales o a la inversa, veríamos progresar las instituciones jurídico-administrativas, a pesar de que no sea la administración quien realice esta jurisdicción contencioso-administrativa.

¿Por qué nuestra propugnación a la especialidad de los Tribunales Contencioso-Administrativos? La especialidad de los Tribunales Contenciosos nace de la especialidad del derecho que se aplica, en este caso del Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo, es rama del Derecho Público en contraste con las disciplinas y ramas del tronco del Derecho Privado: el Derecho Civil, que generalmente, tienen tribunales permanentes donde acuden los ciudadanos o los Estados por las infracciones que cometan los Gobiernos o los Estados, a fin de que se juzguen, salvo los pactos o convenios estipulados entre los Estados en cuanto se remiten al Tribunal de Justicia de la Haya.²¹¹

5.7.4.1 Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte

Toca el turno de análisis al órgano jurisdiccional especializado en la materia, cuya competencia se circunscribe al Sistema Nacional del Deporte, evolucionando de manera lenta, incoherente e inadecuada a la realidad que presenta la Cultura Física en los umbrales del siglo XXI.

Sin embargo, es necesario mencionar y sobre todo valorar el esfuerzo y la intención que tanto el Estado, las autoridades deportivas, los dirigentes e incluso deportistas han puesto para iniciar la creación formal y material de la Jurisdicción Administrativa/Deportiva en nuestro país y es en este contexto en donde la Comisión y Apelación de Arbitraje del Deporte a escasos 12 años de haber surgido, dentro del ámbito de competencia de la jurisdicción especializada en materia de derecho administrativo del Poder Judicial Federal, no solo ha logrado subsistir, sino que ha trazado el camino a seguir para desarrollarse e integrarse definitiva y completamente al Poder Judicial.

Así observamos en primer término dentro de la exposición de motivos de la Ley de Estímulo y Fomento al Deporte, cual es su esencia, como surge y durante los años siguientes en la reforma a la ley del año 1994 sus cambios, hasta llegar a la Ley General del Deporte del año 2000.

Aun cuando mucho se ha debatido sobre el amplísimo territorio del derecho procesal administrativo, no se ha abordado en forma suficiente el tema relativo a los

²¹¹ Álvarez Gendin, Sabino. *La independencia del poder judicial*, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid España, 1995, pp. 135-137.

tribunales administrativos, ya que la organización y estructura de tales organismos no ha adquirido en la doctrina y la jurisprudencia, especialmente las mexicanas, la misma importancia que otros sectores referentes a los procedimientos y a las funciones que realizan los propios tribunales.

Pero un examen más profundo, nos convence de la superficialidad del concepto anterior, ya que en la vida contemporánea, en la que las autoridades administrativas intervienen cada vez con mayor vigor en la esfera jurídica de los particulares, han proliferado organismos que careciendo de la denominación de tribunales, realizan, sin embargo, funciones de carácter jurisdiccional, puesto que deben resolver un reciente número de controversias entre los particulares y la administración, sobre asuntos de carácter económico, social y administrativo, cada vez más complejos.

Desde este punto de vista podemos intentar una triple clasificación.

- a) La justicia administrativa se confía a un órgano especial situado formalmente dentro del poder ejecutivo, como ocurre en el sistema francés.
- b) La resolución de los conflictos entre las autoridades administrativas y los particulares se confía a los tribunales ordinarios (sistemas angloamericano y español).
- c) El organismo encargado de resolver las controversias administrativas es independiente tanto de la administración como de la jurisdicción ordinaria (sistema germánico).

Esta clasificación debe estimarse como puramente conceptual, ya que en la práctica los tres sectores se han venido entremezclando, especialmente los dos primeros, de tal manera, que en la actualidad predominan los que podríamos denominar sistemas mixtos.

Existe una gran variedad de organismos que realizan funciones jurisdiccionales en materia administrativa, por lo que resulta necesario determinar en qué momento puede hablarse de tribunales administrativos en sentido propio, ya que dentro de la misma administración existen medios de impugnación que se califican como "*recursos administrativos*".

De manera genérica es posible sostener que la diferencia sustancial entre un órgano administrativo que conoce y resuelve sobre recursos administrativos internos y un tribunal administrativo, radica en *la imparcialidad y la independencia del juzgador*.

En efecto, tanto el recurso interno, como el proceso administrativo tienen un origen común, el litigio o la controversia entre el particular y una o varias autoridades administrativas, pero en tanto que a través del recurso administrativo esa controversia se resuelve por una de las partes interesadas, a través de la autodefensa, y en el mejor de los casos, por conducto de la autocomposición, en el proceso administrativo, sobre las partes contendientes, administración y administrado, interviene un tercero imparcial, que es precisamente el juez administrativo.

En ambos casos existe una relación jurídica, que en los recursos administrativos internos puede calificarse de "*procedimental*".

En consecuencia, si un organismo resuelve en forma imparcial e independiente, en una situación de superioridad sobre las partes en conflicto, o en una controversia

administrativa, y dicho organismo posee autonomía material, frente a la administración, poco importa que se encuentre dentro o fuera de la esfera de la propia administración y que pertenezca o no al departamento judicial.

Pretendemos clasificar, exclusivamente para efectos de estudio, a los tribunales administrativos, señalando:

En primer término, como una etapa de evolución, se puede hablar de tribunales administrativos de "*jurisdicción retenida*" en donde el rey o monarca promulga las determinaciones finales.

En segundo término, de acuerdo con la evolución del Consejo de Estado Francés, se habla de tribunales administrativos de jurisdicción delegada, cuando aquellos que pertenecen al campo de la administración desde el punto de vista puramente formal, poseen plena autonomía para dictar sus fallos, aun cuando con ciertas limitaciones para la ejecución de los mismos, y este es precisamente el caso de los tribunales administrativos.

Un tercer sector de tribunales administrativos esta formado por aquellos que se estructuran en forma totalmente independiente de la administración, quedando fuera del departamento ejecutivo.

Dentro de esta categoría podemos señalar tres modalidades:

- a) El sistema angloamericano de acuerdo con el cual, ya sea en forma directa o en el último grado, los conflictos administrativos se someten a los órganos de la jurisdicción ordinaria a través del régimen de la llamada revisión judicial, que es lo que ocurre en el derecho mexicano con el juicio de amparo, en materia administrativa, ante los tribunales federales.
- b) Una variante, podemos calificarla como sistema español, según el cual los conflictos o controversias administrativas se someten a la jurisdicción ordinaria pero a través de jueces especializados, como ocurre con las salas de lo contencioso administrativo de las Audiencias Territoriales.
- c) El sistema germánico es independiente tanto del departamento ejecutivo, como de la jurisdicción ordinaria, por lo que pueden estimarse como tribunales especializados, según se observa en los ordenamientos de la República Federal Alemana, que ha establecido en última instancia y sin posibilidad de revisión por los tribunales ordinarios, las controversias administrativas.

Al hablar de Sistema Judicialista no se trata de un término unívoco, tiene la ventaja de expresar gráficamente la total independencia de los órganos de justicia administrativa, respecto de la administración, tanto desde el punto de vista formal como material.²¹²

5.7.4.1.1 Evolución histórica de la C.A.A.D.

En la exposición de motivos de la Ley del Estímulo y Fomento del Deporte del 27 de diciembre de 1990, se expone que el objeto de la ley es la búsqueda de un ordenamiento regulador del deporte no profesional que sirva como instrumento para

²¹² Ley Burocrática Federal, op cit., pp. 171-176.

promover y organizar, con criterio de seguridad y certeza la participación del Estado en las actividades deportivas que realizan los particulares, amateurs en forma privada.

El proyecto de ley, establece derechos a los deportistas, no solo en el aspecto deportivo, sino ampliándolos para participar en el Sistema Nacional del Deporte, mediante el derecho del ejercicio de iniciativa en la elaboración de programas; derechos de iniciativa para los reglamentos de los mismos y por último creando una instancia de jurisdicción especializada para que el deportista pueda, mediante un procedimiento ágil, reclamar y exigir que se dicte resoluciones justas, que diriman los diversos conflictos que se produzcan en, durante o con motivo de la práctica deportiva no profesional.

A su vez en la exposición de motivos de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte del 28 de julio de 1994, considerando que es una realidad inobjetable que el deporte constituye uno de los 15 rasgos característicos más notables del género humano y representa en la época actual, por sus múltiples y variadas manifestaciones, una de las actividades con mayor arraigo y convocatoria, hechos que lo distinguen y le dan su condición contemporánea de excelencia, se presentaron las propuestas de reformas y adiciones siguientes: -otorgar una mayor autonomía a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, así como la forma de designar a sus miembros, su temporalidad, atribuciones y la manera de integrar sus resoluciones.

En el diario de debates del mes de mayo del año 2000, se acento que el considerando principal para promulgar una nueva ley, era: el hecho de que la responsabilidad legislativa se fundamenta en el ineludible compromiso del perfeccionamiento constante de las leyes emanadas de la sociedad, el marco jurídico del deporte no podía ser la excepción pues inexorable tenía que ser sometido a la prueba de la praxis.

Como consecuencia la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, recibió la facultad de conocer y resolver administrativamente el recurso de apelación que se presente en contra de las resoluciones emitidas por los organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte.²¹³

5.7.4.1.2 Evolución administrativa de la C.A.A.D.

La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, en cumplimiento de la ley, se instaló el 6 de mayo de 1992, como un organismo colegiado autónomo, en el tiempo que tiene de funcionamiento, ha adquirido experiencia, autoridad moral y arraigo en la conciencia colectiva de la sociedad deportiva de nuestro país, enmarcando su actuación en la plena autonomía técnica, para dictar sus resoluciones que significa libertad para actuar, sin más límites que aquellos que establecen el derecho, la objetividad y la ética.

La creación y funcionamiento de esta comisión, como instancia de Justicia Deportiva en México, se inscribe: en la vigencia del Estado de Derecho dentro del principio universal de la igualdad ante la ley, y la práctica de las garantías individuales que consagra nuestra Carta Magna, fundamentalmente en las garantías de audiencia y legalidad; asimismo la comisión, coadyuva con los propósitos formativos y

²¹³ *Ley de Estímulo y Fomento del Deporte*, Op. cit., pp. 01-11

reivindicadores que promueven los organismos deportivos a favor de los deportistas en general, a fin de contribuir al desarrollo del deporte nacional.

Las resoluciones que emita la Comisión, son de carácter inapelable. Por tal motivo, los organismos deportivos deben establecer en su estatuto y reglamento, el acatamiento a dichas resoluciones.

La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, está integrada por un presidente y cuatro comisionados. El Titular del Ejecutivo Federal designa y remueve en su caso al Presidente de la Comisión y a propuesta del Consejo del Sistema Nacional del Deporte, a los cuatro miembros restantes y a sus suplentes; para tales propuestas, se toma en cuenta la opinión de los organismos deportivos, así como de los deportistas nacionales. Los nombramientos antes citados recaen, en personas con conocimientos en los ámbitos jurídico y deportivo a la vez de reconocido prestigio y calidad moral.

El Presidente de la Comisión, dura seis años en su cargo, pudiendo ser ratificado por un periodo más. Los otros miembros de la Comisión duran en su cargo tres años, y no pueden ser designados para formar parte de la Comisión, por dos periodos consecutivos.

La Comisión toma sus resoluciones por mayoría de votos, debiéndose encontrar presentes, el Presidente de la Comisión y los cuatro comisionados titulares o sus respectivos suplentes.

Desde la vigencia de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte en el año de 1990 hasta el 8 de junio del año 2000, se estableció que el:

El procedimiento para imponer sanciones, por parte de las autoridades y organismos deportivos es el siguiente:

- 1) El inicio de cualquier procedimiento para imponer sanciones, debe obedecer a una queja, denuncia o irregularidad que una persona, equipo, liga o asociación, presente ante una autoridad deportiva, en contra de otro deportista, equipo, club, asociación, federación, confederación, autoridad u organismo deportivo, en donde el primero impute al segundo un acto o serie de actos que vayan en contra de lo establecido por un reglamento, estatuto y ordenamiento legal en materia deportiva.
- 2) La autoridad u organismo deportivo que reciba la queja, denuncia o similar, después de analizar la misma y ratificar que efectivamente el acto o serie de actos que se imputan al denunciado, transgreden un reglamento, estatuto u ordenamiento de la materia, debe turnar la queja al Comité Directivo, y este a su vez a la Comisión de Honor y Justicia u órgano encargado conforme a sus estatutos, debe citar al inculpado para un día y hora fijos, haciéndole saber en síntesis los hechos que se le imputan, los artículos del reglamento, estatuto y ordenamiento que se consideran transgredidos, todo esto, para que manifieste, lo que a su derecho convenga y en su caso ofrezca y desahogue las pruebas pertinentes para su defensa. El oficio y comunicado de citatorio, debe ser afirmado por el titular de la autoridad u organismo que ordena la cita o bien, por el presidente de la comisión de Honor y Justicia u otro

semejante que conforme a sus estatutos deba encargarse de conocer y resolver del caso-

- 3) El día y la hora fijados, la autoridad u organismo que ordenó el citatorio, por conducto del órgano correspondiente, debe proceder a levantar un acta circunstanciada, en donde se haga referencia al lugar, el día y hora de su inicio, las personas presentes con la mención de sus cargos, la presencia del acusado y de ser posible, la mención de los documentos con los que se identifica. Acto seguido, quien preside la sesión, debe manifestar al presunto infractor porque se le va a sancionar así como los recursos que puede interponer en caso de que la resolución o sanción que emitan le ocasione perjuicio, y deberá entregarle copia de los hechos que se le imputan, asimismo se le tomará su declaración; así también, debe hacerse mención de las pruebas que en su caso sirvan de documentos incriminatorios, así como las que exhiba el acusado y que tengan relación con los hechos, declarando la admisión de dichas probanzas y su desahogo; si el caso lo ameritase y hubiesen sido ofrecidos oportunamente, deberá recabarse también la explicación de los hechos imputados de uno o varios testigos, o uno o varios peritos. En el mismo acto o bien con posterioridad, pero dentro del lapso establecido por el reglamento, estatuto u ordenamiento de la materia, la autoridad y organismo deportivo debe emitir su resolución debidamente fundada y motivada.

De conformidad, con las disposiciones del reglamento, estatuto u ordenamiento de que se trate, en los supuestos primero y segundo antes transcritos, debe imponerse al infractor, la sanción administrativa a que se hubiese hecho merecedor.

La anterior resolución de la autoridad u organismo, debe notificársele personalmente al infractor, en los mismos términos que cuando fue citado. Así también, debe recabarse el acuse de recibo de esta notificación en los términos expresados.²¹⁴

5.7.4.1.3 Recursos administrativos.

Contra las resoluciones de las autoridades y organismos deportivos que impongan sanciones administrativas, los ordenamientos de la materia conceden a los sancionados, los recursos de reconsideración y de inconformidad.

A. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El Recurso de Reconsideración, conforme a lo establecido en la Ley del Estímulo y Fomento del Deporte (artículo 40), de su Reglamento (artículo 65 y 66) del Estatuto de la Confederación Deportiva Mexicana (artículo 61 fracción I), del Reglamento de su Estatuto (artículo 129), así como los estatutos y reglamentos de las distintas federaciones deportivas nacionales, es el medio de impugnación que tiene por objeto, la revocación o modificación de una resolución dictada por una autoridad, organismo o corporación deportiva, que haya impuesto una sanción administrativa; cuando el

²¹⁴ *Manual de Funciones de la Comisión de la Apelación y Arbitraje del Deporte*, Editorial Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, D. F. México, 1992, pp. 7-11

recurso de reconsideración sea declarado improcedente, deberá declararse la confirmación de la sanción impuesta.

El procedimiento de tramitación de todo recurso de reconsideración, deberá requerir los trámites y formalidades siguientes:

1.- Debe interponerse por escrito, por el propio interesado o por su representante legal, ante la autoridad, órgano o corporación que impuso la sanción administrativa, en el lapso de 72 horas, posteriores a aquella en que surta efectos la notificación de la sanción impuesta.

2.- En el escrito donde se interponga la reconsideración, debe precisarse la fecha, el texto de la resolución que impuso la sanción administrativa, el oficio o comunicado donde se notificó la sanción, así como la expresión de los agravios que en concepto del recurrente, ocasione perjuicio la resolución impugnada, así como las pruebas con las que el recurrente pretenda acreditar los extremos de su impugnación.

3.- Aunque la ley y su reglamento son omisos al respecto, se atiende conforme a lo dispuesto por el supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles que la autoridad, organismo o corporación, ante quien se interponga un recurso de reconsideración, debe dictar en un plazo razonable (tres a cinco días hábiles) su auto en el sentido de admitir o rechazar el trámite del recurso planteado, así como de las pruebas ofrecidas por el recurrente.

4.- En el supuesto de haberse admitido a trámite la reconsideración dentro del lapso de 10 días hábiles posteriores a la admisión del recurso, y una vez desahogadas las pruebas admitidas al recurrente, la autoridad, organismo o corporación sancionadora deberá emitir su resolución debidamente fundada y motivada, en el sentido de confirmar, modificar o revocar la sanción impuesta.

5.- La resolución recaída al recurso de reconsideración debe ser notificada personalmente al recurrente o a su representante legal.²¹⁵

B.- RECURSO DE INCONFORMIDAD

Conforme a la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte en su artículo 43, que faculta a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte para la atención de inconformidades por sanciones administrativas y el artículo 73 del Reglamento de la misma Ley, explica el procedimiento del recurso de inconformidad, el cual debe interponerse dentro de los tres días siguientes, a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución de recurso de reconsideración.

Para la tramitación y resolución del Recurso de Inconformidad, el recurrente, la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte y la autoridad sancionadora deberán observar los siguientes requisitos:

A) RECURRENTE

Antes de interponer el recurso de inconformidad, deberá agotar el recurso de reconsideración ante la autoridad que sanciona con el fin de que revoque, confirme o modifique la resolución.

²¹⁵ *Manual de Funciones de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte*, Ibídem, pp. 25-27.

Si le es adversa la resolución dictada en el recurso de reconsideración, puede impugnarla mediante el recurso de inconformidad, que se presentará ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.

El recurrente debe interponer su recurso de inconformidad, dentro de los tres días hábiles siguientes, a que reciba la notificación personal para la resolución emitida en el recurso de reconsideración.

Para el caso de que el recurrente no presentara la documentación referente a la sanción impuesta, o no expresara con claridad los agravios que cause la resolución, la CAAD, podrá prevenirlo para que dentro del plazo que se le señale, subsane la omisión o insuficiencia de requisitos.

La CAAD, está facultada para cuidar que el recurso de inconformidad cumpla con los requisitos enunciados y los que las leyes vigentes en la materia exigen, cuidando asimismo, de que la vía se ejercite en tiempo y forma, y cuando no se presente en estos términos, debe desecharse por completo el recurso.

La CAAD, una vez admitido el recurso de inconformidad y en su caso las pruebas ofrecidas, lo notifica tanto al recurrente como a la autoridad sancionadora, citando a la segunda para que exprese lo que a su derecho convenga, y en su caso ofrezca pruebas.

La CAAD, debe desahogar las pruebas admitidas a las partes en un solo día, sin interrupción dentro de un plazo que no exceda de diez días hábiles, posteriores a la admisión del recurso.

Todos los miembros titulares de la comisión, o sus respectivos suplentes, deben estar presentes en el desarrollo de la audiencia de pruebas; así como la autoridad sancionadora y el recurrente o en su caso el representante legal acreditado.

Concluida la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, en ese acto o dentro de los cinco días hábiles siguientes la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, debe dictar la resolución recaída al recurso de inconformidad misma que tendrá carácter de definitiva e inapelable.

La CAAD, debe ordenar que la resolución al recurso de inconformidad se notifique personalmente al recurrente o a su representante legal, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de admisión y ejecutar la misma dentro del término de diez días hábiles, salvo que el Presidente de la Comisión amplíe el plazo. Asimismo, se notificará a las demás autoridades deportivas involucradas.

B). AUTORIDAD QUE SANCIONA.

Debe proporcionar a la CAAD, la información conducente y demás elementos probatorios, que sean necesarios para el conocimiento de la verdad sobre la existencia de la infracción y la responsabilidad del sujeto sancionado.

Una vez emitida y notificada la resolución dictada por la CAAD, la autoridad sancionadora debe proceder a su cumplimiento en los términos ordenados.²¹⁶

C.- LA COMPOSICIÓN AMISTOSA O ARBITRAJE

²¹⁶ *Manual de Funciones de la Comisión de apelación y Arbitraje del Deporte*, Ibídem, pp. 30-31.

La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, conforme a la Ley y los Reglamentos de la materia, puede intervenir como árbitro o amigable componedor entre deportistas y demás participantes, de conformidad con las partes en conflicto, dirimiendo las controversias que se susciten como consecuencia de la promoción, organización y desarrollo de actividades deportivas. Independientemente de que las partes pertenezcan o no al Sistema Nacional del Deporte.

En consecuencia, la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte debe buscar la amigable composición entre las partes administrativamente, dando un tratamiento, concertado a la inconformidad, para que a través del diálogo se constituyan consensos en contra de la impunidad y de los abusos de poder, por lo tanto, esta fina labor de tener entendimiento con el fin de prevenir o resolver conflictos, orientará a la comisión a recurrir a todos los mecanismos políticos institucionales, aparte de los procedimientos legales para cumplir con sus atribuciones.

De esta manera la CAAD, reitera su calidad de instancia de justicia de la comunidad deportiva nacional, cuyo propósito es recomendar, conciliar, sugerir, apercibir, investigar y resolver, con carácter definitivo, las controversias que se susciten dentro del Sistema Nacional del Deporte, en un marco de estricto derecho.

Como resultado de la amigable composición, la CAAD, dictará el acuerdo arbitral correspondiente, con carácter de resolución, mismo que dará fin al conflicto, considerándolo como un asunto total y definitivamente concluido, notificándolo posteriormente y de manera formal a las partes que intervinieron y a las autoridades y organismos deportivos competentes, para su debida observancia.²¹⁷

5.8 Propuesta de Conformación Estructural Judicial.

5.8.1 Justificación de la propuesta.

A lo largo del presente capítulo, hemos observado la manera en que el Poder Judicial cumple cabalmente con diversas funciones, que auxilian al Estado en la satisfacción de las necesidades sociales y los requerimientos culturales que la sociedad le exige, por ello el Poder Judicial se ha transformado y hoy es parte esencial en el ejercicio cotidiano del poder público.

También hemos tenido la oportunidad de observar y analizar, como la Cultura Física por medio de sus elementos constitutivos, ha logrado no solo captar el interés, sino incluso llevar las acciones judiciales, así como, los órganos jurisdiccionales, al terreno del Deporte y de la Educación Física, todavía de manera incipiente, en ocasiones insuficiente y quizá en otras hasta deficiente pero en la realidad cultural y dentro de la estructura jurídica que posee el poder judicial, hemos encontrado autoridades competentes, disposiciones jurídicas aplicables, asimismo, órganos jurisdiccionales que bajo la competencia ordinaria o especializada se encargan de procurar y otorgar la administración de justicia en el área de la Cultura Física.

Tal vez suene muy demagógico, pero en la realidad cultural, se ha comprobado que un país que cuenta con una población sana y apta, establece parámetros de desarrollo social y de evolución cultural, más amplios, viables y positivos para sí mismos y para el estado.

²¹⁷ Idem 217 pp. 31

Por todo lo anterior, la creación de un tribunal contencioso/administrativo en materia de deporte resulta lógico, viable y positivo para la Cultura Física y el Estado Mexicano.

5.8.2 Propuesta de estructuración jurídica en materia de Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En este rubro, se demostró claramente como el Estado de Derecho, en nuestro país, se ha preocupado por crear normas jurídicas, órganos jurisdiccionales y autoridades en materia de trabajo, propiamente hablando en materia de deporte profesional, pero como la esencia de un trabajo de investigación lo es el proponer y sustentar dogmática y jurídicamente esa propuesta, me atrevo a manifestar que la legislación laboral, requiere urgentemente de una revisión integral que le permita responder a la realidad deportiva profesional que existe en el siglo XXI, asimismo es necesario la creación de un órgano jurisdiccional propio y específico de la materia "DEPORTE PROFESIONAL", que se encargue de resolver toda controversia laboral apegado no solo al derecho, sino a la realidad que el fenómeno deporte ha construido en nuestros.

En virtud de lo expuesto propongo:

1. Con fundamento en el artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo, solicitar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que dentro de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sea integrada la JUNTA ESPECIAL DEL DEPORTE PROFESIONAL.
2. Que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en uso de las facultades que le concede el artículo 606, fije el lugar de residencia en la Ciudad de TOLUCA, Estado de México y se establezca la competencia federal.
3. Que la JUNTA ESPECIAL DEL DEPORTE PROFESIONAL, sea integrada conforme a lo prevenido por el artículo 605 de la ley, en los siguientes términos:
 - a) 1 Representante del Gobierno, que sea nombrado por la CONADE.
 - b) 3 Representantes de los trabajadores o deportistas profesionales: un futbolista, un beisbolista y un boxeador.
 - c) 3 Representantes de los patrones o empresas deportivas.

5.8.3 Propuesta de estructuración jurídica en materia de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En referencia a este rubro, le corresponde el campo de actividad jurisdiccional a la Educación Física, la cual en términos estadísticos contribuye a lo largo y ancho de nuestro país con aproximadamente 25,000 licenciados o profesores, que ejercen esta profesión, principalmente, contratados por la autoridad educativa, ya sea a nivel Federal por medio de la SEP o a nivel Estatal, por medio de los Órganos Educativos Estatales competentes.

En razón de ello y siendo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver de toda controversia laboral que se suscite entre los titulares de las Dependencias del Poder Público y sus trabajadores propongo:

1. Que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a través del Pleno y con fundamento en el artículo 118 de la Ley Burocrática, integre UNA SALA EN MATERIA DE EDUCACIÓN FÍSICA.
2. En virtud de lo prevenido por el artículo 118, la sala en materia de Educación Física sea integrada de la siguiente manera:
 - a) 1 Magistrado designado por el Gobierno Federal.
 - b) 1 Magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado propuesto por la Sección 10 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
 - c) 1 Magistrado representante de la autoridad educativa propuesto por la SEP.
3. Sean creadas las SALAS AUXILIARES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, en las capitales de aquellas Entidades Federativas, en donde se compruebe que laboran al servicio del Estado, cuando menos 2,000 licenciados o profesores de Educación Física, otorgando cabal cumplimiento a lo prevenido por el artículo 118 de la Legislación Burocrática.

5.8.4 Propuesta de Estructuración Jurídica en Materia Administrativa.

En este sentido, en virtud de la realidad que sufre y padece la Cultura Física en el rubro del Deporte, Sistema Nacional del Deporte y Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, se requiere de poseer un Órgano Jurisdiccional Administrativo que se encargue de resolver el recurso de apelación, establecido por la ley general del deporte en su artículo 61, con fundamento en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo dotado de plena autonomía de gestión y de independencia para tomar sus resoluciones.

Es por ello, que en el presente trabajo de investigación, se considera que la CAAD debe evolucionar de un Organismo Colegiado Autónomo dotado de autonomía de gestión, hacia un Juzgado Administrativo de Distrito en Materia de Deporte, que cuente con la jurisdicción delegada para que en base a los principios de libertad, unidad de jurisdicción y exclusividad determine o resuelva toda controversia que se suscite en el Marco del Sistema Nacional del Deporte y es precisamente el cual, puede a consideración de la autoridad judicial competente (Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Federal) determinar, como ámbito de competencia y validez para el desarrollo de sus funciones.

La presente propuesta pretende establecer, la base jurisdiccional de lo que en un futuro puede constituir todo un Circuito Colegiado en materia de Cultura Física y específicamente del Sistema Nacional del Deporte, por ello hoy en la actualidad la propuesta se limita en un parámetro de eficacia, productividad y viabilidad a transformar

un Órgano Colegiado Autónomo, en un Juzgado Administrativo de Distrito en Materia del Sistema Nacional del Deporte.

El mecanismo jurídico/administrativo para crear al Juzgado Administrativo de Distrito en Materia del Sistema Nacional del Deporte se fundamenta en lo determinado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los siguientes términos:

Debe presentarse la solicitud de conformación del Juzgado Administrativo de Distrito en Materia del Sistema Nacional del Deporte, ante el Consejo de Judicatura del Poder Judicial de la Federación, el Pleno del Consejo a través de su presidente y en uso de las atribuciones que le concede el artículo 85 fracción II, tramita el asunto ante el Pleno y turna el expediente para que se formule el correspondiente proyecto de resolución, turnando a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, que posee su fundamento jurídico en el artículo 77, con carácter de Comisión Permanente dentro del Consejo de la Magistratura, y esta comisión, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 82, en el sentido de poseer facultades consultivas efectúa el análisis y proyecto de resolución sobre la creación del Juzgado Administrativo de Distrito en Materia del Sistema Nacional del Deporte y lo devuelve al pleno, por vía de su Presidente, de esta manera el Pleno realiza la discusión, análisis y aprobación de la creación del Juzgado Administrativo de Distrito en Materia de Sistema Nacional del Deporte, resolución que de acuerdo al artículo 72, deberá constar en acta y deberá firmarse por el Presidente y Secretarios ejecutivos respectivos; así como notificarse al interesado y se le atribuye la ejecución de la resolución al Órgano Auxiliar del Consejo de la Magistratura denominado Instituto de la Judicatura, el cual, de acuerdo al artículo 92, es el órgano auxiliar en materia de investigación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a él, dicho instituto se encargará de: que los integrantes del Poder Judicial o quienes aspiren a ingresar a este, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial, asimismo y en virtud del artículo 96, llevará a cabo cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera judicial (actuarios, secretarios de juzgado, jueces de distrito y magistrados de circuito).

Al Instituto de la Judicatura en base al artículo 94, le corresponde preparar los exámenes de oposición libre o internos, que se hagan por escrito, así como la integración de los jurados que aplicarán el examen oral y público, que se lleve a cabo en base a lo dispuesto en el artículo 114 en donde se establece el siguiente procedimiento:

1. El Consejo de Judicatura, emitirá una convocatoria, que deberá ser publicada por una vez en el Diario Oficial de la Federación y por 2 veces, en uno de los diarios de mayor circulación nacional.
2. Los aspirantes deberán responder por escrito un cuestionario y del número total de aspirantes, solo tendrán derecho a pasar a la siguiente etapa 5 personas, por cada una de las vacantes sujetas a concurso, que hayan obtenido los resultados más altos en las calificaciones.
3. Los aspirantes seleccionados, resolverán los casos prácticos que se les asignen mediante la redacción de las respectivas sentencias.
4. Posteriormente se procederá a la realización del examen oral y público que practique el jurado, la calificación final se determinará con el

promedio de los puntos que cada miembro, del jurado, le asigne al sustentante.

5. Concluidos los exámenes orales, el Presidente del Jurado levantará un acta final declarando quienes son los concursantes que hubiesen resultado vencedores y el medio de selección utilizado, informando de inmediato al Instituto de la Judicatura, quien a su vez lo hará del conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal para que realice los nombramientos respectivos y los publique en el Semanario Judicial de la Federación.

El Pleno del Consejo de la Judicatura, en uso de las atribuciones que él confiere el artículo 81, fracción VIII, designa el nombramiento del Juez de Distrito en Materia de Sistema Nacional del Deporte y a su vez con fundamento en la fracción VI, determina el límite territorial y la competencia administrativa del Juzgado de Distrito, asimismo y en virtud de la fracción XXXIV, que le concede la administración de los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial Federal, determina, se acondicione un espacio propio para el Juzgado Administrativo de Distrito en Materia de Sistema Nacional del Deporte y emite con fundamento en la Fracción XVII, un acuerdo general para la adquisición de todo tipo de bienes, prestación de servicios y la contratación de obra necesarios para el funcionamiento del juzgado.

Todo ello bajo la supervisión del Órgano Auxiliar del Consejo de Judicatura, denominado, Contraloría del Poder Judicial de la Federación, quién en virtud de lo prevenido por el artículo 104, comprueba el cumplimiento por parte de los Órganos Administrativos (Juzgado Administrativo de Distrito en Materia de Sistema Nacional del Deporte) de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos que permitan el eficaz funcionamiento y operatividad del Juzgado Administrativo de Distrito en Materia de Sistema Nacional del Deporte, dando con ello cabal cumplimiento a lo determinado por el Consejo de la Judicatura y a lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4.1.1.1 CONCLUSIONES

El juego, un factor de desarrollo integral.

PRIMERA. El juego es una manifestación cultural, con fundamento en la experiencia motriz que permite la liberación del exceso de energía vital en el ser humano, por medio de la actividad lúdica, que adquiere la categoría de satisfactor social al favorecer la promoción de valores culturales y hábitos saludables, en donde la alegría y la felicidad tutelan la dignidad de la persona, ofreciendo protección y cuidados especiales a quien participa en esta actividad, encontrando su esencia legal en lo que la doctrina jurídica denomina la supremacía constitucional, establecida en el artículo 133, a través de los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución Política Federal, tal como acontece con la Declaración de los Derechos del Hombre o la Declaración de los Derechos del Niño.

La recreación, una alternativa de evolución cultural.

SEGUNDA. La recreación es una experiencia integradora, que pretende obtener el equilibrio de la personalidad humana, por medio de técnicas de sociabilización, adiestramiento y capacitación, transformándose en una opción de desarrollo personal, esta técnica tiene como elementos esenciales a las actividades artísticas, físicas y culturales que le permiten constituirse en un mecanismo de prevención social, la cual apoyada en la diversión, el descanso y el desarrollo sociocultural se encuentra salvaguardada en el derecho que tiene todo ciudadano a la protección de la salud, contenida en el artículo 4º constitucional por medio de una garantía de seguridad social.

El deporte como sistema de adaptación sociocultural.

TERCERA. El deporte, es un fenómeno social, que funciona como sistema de adaptación a las condiciones materiales de la vida moderna, sustentado en el deseo de progreso y perfeccionamiento humano, que utiliza al conocimiento científico, a la tecnología y al entretenimiento para lograr el desarrollo del individuo, apoyándose en el artículo 26 constitucional, el cual consigna, la atribución que posee el Estado para organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, en donde habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán los programas de la administración pública federal, siendo uno de ellos, el Programa de Adecuación Física 2001-2006 que establece las políticas fundamentales del Sistema Nacional del Deporte.

La educación física, una educación por el movimiento.

CUARTA. La educación física, es una disciplina pedagógica que estimula, el pensamiento reflexivo para la resolución de problemas con base en la educación por el movimiento, que modifica al hombre de acuerdo a su entorno y acorde con las estructuras y funciones del organismo humano, quedando comprendida dentro del Sistema Educativo Nacional al amparo del artículo 3º de nuestra Carta Magna, la cual previene, el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades el ser humano, estableciendo en su fracción segunda uno de los criterios que orientan a la educación, hacia el logro de una mejor convivencia humana, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, sustentando, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los ciudadanos, por lo que se le otorga el rango de servicio público federal.

La cultura física promotora del desarrollo social.

QUINTA. La Cultura Física, por medio de las actividades físico-deportivas es agente promotora del desarrollo social, que posee su esencia en el movimiento humano, buscando complementar el crecimiento biopsicosocial de los ciudadanos,

transformándose en un mecanismo ideal para transmitir la cultura, siendo necesaria la creación de instrumentos legales, programas políticos y sistemas administrativos que se encuentran contenidos por nuestra Constitución Política en su fase dogmática, como lo son, las garantías individuales consagradas básicamente en tres tipos: garantías de libertad, garantías de igualdad y garantías de seguridad, mismas que se otorgan en los primeros 29 artículos de nuestra norma fundamental.

Sustento legal de la cultura física.

SEXTA. El sustento legal de la Cultura Física tiene su esencia en las normas constitucionales que tutelan el desarrollo armónico del hombre, en donde el Estado en virtud del artículo 51 constitucional interviene a través del Poder Legislativo conformando una Comisión del Deporte la cual ha contribuido a la elaboración de la legislación deportiva. A su vez el artículo 89 fracción I concede la facultad al Poder Ejecutivo de constituir un órgano administrativo denominado Comisión Nacional del Deporte, que funciona en el campo de la administración pública, coadyuvando a la evolución jurídica de estas actividades y en base al artículo 103 el Poder Judicial permite la conformación de un órgano colegiado autónomo denominado Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte que realiza las funciones de administrar y procurar justicia dentro del Sistema Nacional del Deporte.

La división de poderes, una teoría contemporánea.

SEPTIMA. En el derecho constitucional mexicano, la Teoría de la División de Poderes, ha evolucionado de un dogma duro e inflexible, hacia una corriente filosófica-jurídica, que se ha adaptado a la realidad social, política y cultural que vive nuestro país, motivo por el cual hoy se encuentra vigente en la Constitución Política Federal en su artículo 133, transformándose en un pilar filosófico, dogmático y jurídico en el que descansa la integración del Estado Federal y la forma de Gobierno Republicana,

Representativa, Democrática y Federal que a la fecha poseemos como legado histórico, político y constitucional.

El poder legislativo y la cultura física en nuestro país.

OCTAVA. En virtud de que la Cultura Física, es en esencia un fenómeno de masas, el Congreso de la Unión en su carácter de Poder Legislativo, se ha visto en la necesidad de intentar regular a dicho fenómeno social.

Lo cual no ha logrado de manera plena, objetiva y específica, ya que solo ha regulado un elemento constitutivo de la Cultura Física como lo es el Deporte, a través de la creación de una Comisión Legislativa con carácter de especial, tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores, quienes al amparo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se han dado a la tarea de realizar: foros de discusión, mesas de propuestas, análisis y aprobación de una ley adjetiva en materia del Deporte, limitando y restringiendo el campo normativo que posee la Cultura Física, a pesar de lo cual, ya ha permitido la existencia en el Estado de Derecho Mexicano, de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, del Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte y de la Ley General del Deporte.

Propuesta de conformación estructural del poder legislativo en materia de cultura física.

NOVENA. Tomando en consideración que la Cultura Física, forma parte de la agenda legislativa del Congreso de la Unión, la propuesta posee una doble característica, la de ser factible, desde una perspectiva política y viable en términos de proceso legislativo.

En consecuencia propongo, la creación de la Comisión Legislativa Ordinaria de Cultura Física, con una Subcomisión de Educación Física, una Subcomisión de Recreación y una Subcomisión de Deporte, tanto para la Cámara de Diputados, como

para la Cámara de Senadores, que permita el proceso legislativo natural, que merece la Cultura Física no solo en materia de deporte, sino también en el área de la Educación Física y la Recreación.

Lo anterior con fundamento en una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos: 39 punto 2, y 90 punto 1.

El poder ejecutivo y la cultura física en la República Mexicana.

DÉCIMA. El Poder Ejecutivo Federal, en cumplimiento a lo establecido por nuestra Carta Magna en su artículo 89 fracción I, ha proveído administrativamente a favor de la Cultura Física, la creación de una serie de órganos administrativos, que los últimos 25 años han intentado organizar, planear, dirigir y evaluar las actividades referentes al Deporte, la Educación Física y la Recreación considerándolas materia objeto de estudio del derecho público, sin éxito definitivo.

Asimismo y con el propósito de elevar la calidad del servicio público en materia de Cultura Física, el Ejecutivo Federal, provee de recursos económicos millonarios, recursos materiales específicos y adecuados para la actividad físico/deportiva y programas de gobierno como lo es, el Sistema Nacional del Deporte, que no han obtenido los resultados deseados debido a la inexistencia de una propuesta administrativa que garantice, la vinculación entre la política de Cultura Física y las prioridades socio/culturales manifestadas por la población, conforme a las exigencias de la dinámica social, las cuales no han encontrado una respuesta eficaz por parte del Poder Ejecutivo Federal.

El poder judicial en los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA PRIMERA. A lo largo de su existencia en nuestra historia, podemos observar como el Poder Judicial, sigue siendo solo un bloque estructural establecido por la Constitución Política Federal en su artículo 94, que no ha logrado evolucionar y proporcionar cabal cumplimiento a los principios esenciales de su actividad, así no se

cumple con el principio de independencia para emitir su resoluciones, ni tampoco se consolida el principio de unidad jurisdiccional al establecerse diferentes órganos que se encargan de impartir justicia, sin ser parte formal del Poder Judicial y su vez no se respeta, el principio de libertad financiera, al depender del presupuesto que determine el Poder Ejecutivo, lo cual ha limitado el valor político y cultural del Poder Judicial a simplemente interpretarlo tal y como lo establece nuestra Constitución Política en su artículo 103, en el sentido de que los tribunales de la federación se encargaran de solucionar toda controversia que se suscite.

Una perspectiva que dentro de la Teoría de la División de Poderes , resulta demasiado obsoleta, ambigua y no propia a las condiciones políticas, económicas y culturales de la sociedad contemporánea y del Estado Moderno.

EL poder judicial y la cultura física.

DÉCIMO SEGUNDA. Considerando, lo establecido por el artículo 94 de nuestra Carta Magna y en estricto sentido, debemos concluir que en la actualidad, la Cultura Física todavía no forma parte del Poder Judicial, toda vez que no existe un órgano jurisdiccional, llámese: Juzgado de Distrito, Tribunal Unitario de Circuito o Tribunal Colegiado de Circuito conformados en virtud de una norma jurídica y con una autoridad jurisdiccional competente en materia de Cultura Física, en cualquiera de sus 3 principales áreas: Educación Física, Recreación y Deporte. Actualmente la Cultura Física se vincula con el Poder Judicial, a través de la denominada jurisdicción especializada, la cual permite en vía material la existencia de órganos jurisdiccionales que desarrollan funciones judiciales, sin ser formalmente parte del poder judicial, así tenemos:

- a) En materia de Educación Física, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- b) En materia de Deporte Profesional, al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que en uso de sus facultades crea a la Junta Especializada No. 8 bis, denominada: "De Espectáculos, Diversiones y Deporte Profesional".

- c) En materia del Sistema Nacional del Deporte, a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.

Propuesta de estructuración jurisdiccional en materia de cultura física.

DECIMA TERCERA. Con fundamento en lo establecido por la doctrina en materia jurisdiccional, en el sentido de que la jurisdicción especializada es producto de la evolución de la organización estatal y en virtud de requerirse recursos humanos cada vez con mayores conocimientos, adecuados y específicos en alguna área de la ciencia jurídica, surgen las jurisdicciones especiales en materia del Derecho Laboral y del Derecho Administrativo, las cuales se relacionan directamente con la Cultura Física como ya lo dejamos acentuado en la conclusión número décimo segunda.

Intentando dar cabal cumplimiento, al significado literal del término “tesis”, que implica “propuesta”, un servidor concluye que la relación jurisdiccional que debe establecerse entre la Cultura Física y el Poder Judicial de la Federación, se fundamenta en los siguientes términos:

- a) En el ámbito de las relaciones laborales, reguladas por el apartado A del Artículo 123 Constitucional, se propone que con fundamento en el artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo, sea creada dentro del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, una Junta Especializada en materia de Deporte Profesional y cuya sede sea la Ciudad de Toluca de Lerdo, para que de esta forma posea competencia y validez federal.
- b) En el ámbito de las relaciones laborales, reguladas por el apartado B del artículo 123 Constitucional, se propone que en fundamento en el artículo 124 de la Legislación Burocrática, sea creada dentro del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje una Sala con especialidad en materia de Educación Física.

Asimismo, en cada Entidad Federativa, donde laboren al servicio de la Entidad cuando menos 2,000 profesores de Educación Física, negociar la creación de una Sala de Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje especializada en materia de Educación física.

c) La propuesta administrativa, en el ámbito del Sistema Nacional del Deporte, consiste en transformar a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, de un Organismo Colegiado Autónomo, dotado de autonomía de gestión en un Juzgado Administrativo de Distrito en materia del Sistema Nacional del Deporte. La intención de esta propuesta estriba, en que tal y como lo previene nuestra Carta Magna en su artículo 94, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no solo de manera estructural, sino dentro de la jurisdicción ordinaria en vía administrativa, la Cultura Física forme parte del Poder Judicial de la Federación.

En virtud de lo cual, se obtendrá la posibilidad de contar con Juzgados Administrativos de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito y Tribunales Colegiados de Circuito con competencia en el Sistema Nacional del Deporte, estableciendo, las bases jurídicas y jurisdiccionales del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en materia de Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.1.1 BIBLIOGRAFÍA

I.- FASE DOGMÁTICA

- Acosta Romero, Miguel A. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México D. F., 1998.
- Agapito, Serrano, Rafael. *Libertad y División de Poderes*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1989.
- Arteaga Nava, Elizur. *Constitución Política y Realidad*, Editorial Siglo XXI, México, 1997.
- Bachof, Otto. *Jueces y Constitución*, Editorial Taurus S. A., Madrid España, 1993.
- Berne, Erick. *Juegos en los que participamos*, Editorial Diana, D.F. México, 1989.
- Bettel Raymond, Garfield. *Ciencia Política*, 2 v, Editorial Gin and Company, New York Estados Unidos, 1994.
- Brown, Jean Marie. *Política del Deporte*, Editorial Palmas, Buenos Aires Argentina, 1993.
- Brown Jean Marie. *Sociología del Deporte*, Editorial Península, Madrid España, 1991.
- Burgoa, Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1973.
- Buther, George. *Recreación para la Comunidad*, Editorial Palmas, Buenos Aires Argentina, 1988.
- Cabrera, Luis. *Las relaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal*, Editorial Partido Revolucionario Institucional, Distrito Federal México, 1987.
- Cagigal, José. *Hombres y Deportes*, Editorial Taurus, Madrid España, 1988.
- Callois, Roger. *Teoría de los Juegos*, Editorial Six- Barra S. A., Madrid España, 1990.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la Democracia*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, 1968.
- Comité Olímpico Mexicano. *Congreso Internacional Derecho y Deporte*, Editorial Comité Olímpico Mexicano, Distrito Federal México, 1968.
- Cutrera, Juan Carlos. *Técnicas de Recreación*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Distrito Federal México, 1991.
- De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1982.
- Duguit, León. *La Separación de Poderes y la Asamblea Nacional Francesa de 1789*, Editorial Centro de Estudios, Constitucionales, Madrid España, 1996.
- Duvuygnayd, Jean. *El Juego del Juego*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Distrito Federal México, 1989.
- Estevanez, Nicolas. *Del Espiritu de Las Leyes*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1971.
- Fiorini, Bartholome. *Teoría de la Justicia Administrativa*, Editorial Alfa, Buenos Aires Argentina, 1994.
- Fix-Zamudio, Hector. *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1999.
- Fix-Zamudio, Hector. *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

- Fix- Zamudio, Hector. *Justicia Administrativa*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1995.
- Guillen, Enrique. *Descansar, divertirse y formarse en familia*, Editorial Vilama, Madrid España, 1992.
- Hauriou, Andre. *Derecho Constitucional e Instituciones Públicas*, 2ª Edición, Editorial Ariel, Barcelona España, 1980.
- Hidalga, Luis de la. *El equilibrio del poder en México*, 3ª Edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal México, 1996.
- Izaga, Luis. *Elementos del Derecho Político*, 2ª Edición, Barcelona España, 1952.
- Krieger, Emilio. *En Defensa de la Constitución, violaciones presidenciales a la Carta Magna*, Editorial Grijalbo, Distrito Federal México, 1994.
- Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*, 4ª Edición, Imprentas L. S. D. A., Distrito Federal México, 1947.
- Laporgue, Paul. *El Derecho a la Pereza*, Editorial Vilama, Madrid España, 1990.
- Magnane, George. *Sociología del Deporte*, Editorial Península, Madrid España, 1988.
- Nino, Carlos Santiago. *El Presidencialismo puesto a prueba, con especial referencia al Sistema Presidencialista Latinoamericano*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, 1992.
- Rabell García, Enrique. *Temas Constitucionales*, Editorial Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Querétaro, Ciudad de Querétaro, Entidad Federativa Querétaro, 1997.
- Rodríguez, Evaristo. *La Civilización del Ocio*, Editorial Tenerife, Madrid España, 1987.
- Rodríguez Lozano, Amador. *La Reforma al Poder Legislativo en México*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal México, 1998.
- Rogers, Sue. *El Ocio*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Distrito Federal México, 1991.
- Ruiz Massieu José Francisco y coautores. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1983.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1985.
- Teroll Becerra, Manuel José. *El Consejo General del Poder Judicial*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, 1990.
- Torres Lemus, Alejandro. *Etimología Grecolatinas*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 1978.
- Trapero, Maximiliano. *El Campo Semántico del Deporte*, Editorial Tenerife, Madrid España, 1993.
- Vallejo y Arismendi, Jorge. *División de Poderes*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal México, 1975.
- Vallet de Goytosolo, Juan. *Montesquieu: leyes, gobierno y poderes*, Editorial Civitas, Madrid España, 1986.
- Witker, Jorge. *Técnicas de Investigación Jurídica*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1996.

5 II.- FASE CULTURAL

- Alcántara Soria, Juan Miguel. *Inaugurando una nueva relación entre poderes*, Revista Quórum, año VII, No. 63, Noviembre – Diciembre, México D. F., 1998.
- Aguilar Rivera, José Antonio. *Oposición y Separación de Poderes*, Revista, Vol. 2, No. 5, Enero- Marzo, México D. F., 1998.

- Baez Silva, Carlos. *El Equilibrio del Poder en México entre: la Constitución y el Sistema Político*. Revista de la Facultad de Derecho, título XCIX, No. 227-228, Septiembre-Diciembre, México D. F., 1999.
- Baez Silva, Carlos. *Algunos aspectos sobre el Control Político en México*, Revista del Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México, año 2. No. 4, Julio-Septiembre, Toluca Estado de México, 1999.
- Cantú Najera, Israel. *Poder Legislativo contra poder Ejecutivo*, Revista Quorum, año VII, No. 63, Noviembre- Diciembre, México D.F., 1998.
- Cisneros, Isidro. *Constitucionalismo y División de Poderes*, Revista del Senado de la República, Vol. 4, año 13, Octubre/ Diciembre, México D.F., 1998.
- Dillon Soares, Glaucio Ary. *Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; Los programas de estabilización en América Latina*, Revista de Estudios Políticos, Nueva Epoca, No. 106, Octubre – Noviembre, Madrid España, 1999.
- Estrada Samano, Fernando. *Equilibrio de Poderes: Presidencialismo, Reforma Judicial y el nuevo papel del Congreso*, Revista Propuesta, AÑO 4 No. 7, Agosto, México, 1998.
- García Jaramillo, Miguel Alejandro. *Exposición Historico-Filosofica de la Democracia y División de Poderes*, Revista del Senado de la República, Vol. 14, Nú. 3, Octubre – Diciembre, México D.F., 1998.
- Hernandez, María del Pilar. *La División de Poderes en la Constitución de 1917*, Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXXI, No. 92, Mayo-Agosto, México D.F., 1998.
- Jiménez Villarejo, José. *Política y Justicia*, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Vol. II, No. 26, Bogotá Colombia, 2000.
- Kriele, Martín. *Derechos Humanos y División de Poder*. Revista del Instituto de Ciencias Políticas, Vol. XXIX, Agosto, Buenos Aires Argentina, 2000.
- Ling Altamirano, Alfredo. *Democracia y División de Poderes*, Revista del Senado de la República, Vol. 4, No. 13, Octubre –Diciembre, México D.F., 1998.
- López y Conde, Javier. *División de Poderes*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 3, Diciembre, México Distrito Federal, 1998.
- Pedroza de la llave, Susana. *La Naturaleza Jurídica de la relación entre los Poderes*, Revista PEMEX LEX, No. 119 – 120. Mayo – Junio, México D. F., 1998.
- Sayeg, Lourdes. *La Unidad e Indivisibilidad del Estado*. Revista del Senado de la República, Vol. 4, No. 13, Octubre – Diciembre, México D.F., 1998.
- Valdés Osorio, Guadalupe. *Política Criminal, Estado de Derecho y Función Judicial*, Revista Iter Criminis, No. 4, México D.F., 2000.
- Velázquez Zarate, Enrique. *La Agenda Legislativa del Cardenismo*, Revista del Senado de la República, Vol. 6, No. 19, Abril- Junio, México D.F., 2000.

5.1 III.- FASE LEGISLATIVA

- Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2001.
- Declaración de los Derechos del Hombre*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York Estados Unidos de Norteamérica, 1948.
- Declaración de los Derechos del Niño*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York Estados Unidos de Norteamérica, 1985.
- Carta Olímpica*, Comité Olímpico Internacional, Lausana Suiza, 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000.

Ley Orgánica Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México D.F., 2001.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000.

Código Civil, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2001.

Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000.

Legislación Burocrática Federal, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2000.

Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, Editorial Comisión Nacional del Deporte, Secretaría de Educación Pública, 1990.

Ley General de Deporte, Editorial PAC S. A., Distrito Federal México, 2000.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2001.

Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, Editorial Comisión Nacional del Deporte, Secretaría de Educación Pública, 1990.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, Distrito Federal México, 2001.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Editorial Secretaría de Educación Pública, 1945.

Decreto de Conformación de la Comisión Nacional del Deporte, Emisión Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, Agosto 1988.

Estatutos del Comité Olímpico Mexicano, Emisión Comité Olímpico Mexicano, Distrito Federal México, 1998.

Estatuto de la Confederación Deportiva Mexicana Emisión CODEME, Distrito Federal México, 1997.

Manual de Funciones de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, Editorial Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, 1992.

6 IV.- FASE MULTIMEDIA

Organización de Naciones Unidas. www.onu.org.mx
Dirección General de Educación Física.
UNESCO. www.unesco.org.mx
Cultura Física. www.cod.mec.es/altacom.org.mx
Suprema Corte. www.sgn.mx/inicial.asp
Confederación Deportiva Mexicana. www.codeme.org.mx
Comité Olímpico Mexicano. www.com.org.mx

A LA UNIVERSIDAD, MI ALMA MATER, GRACIAS POR PERMITIRME EN TUS AULAS APRENDER LOS VALORES, FINES Y REALIDADES DE LA CIENCIA JURÍDICA, POR MEDIO DE LOS CUALES HE LOGRADO LA LIBERTAD DE DECISIÓN Y DE ACCIÓN NECESARIOS PARA SER FELIZ.

A MI TUTOR, QUIEN CON SUS SABIAS PALABRAS Y GRAN DEDICACIÓN PERMITIÓ DAR A MIS IDEAS, LA CLARIDAD NECESARIA PARA TERMINAR CON ESTE PROYECTO ACADEMICO.

A MIS PADRES QUIENES CON SU EJEMPLO DE HONRADEZ Y HONESTIDAD ME HAN MOSTRADO EL SENDERO DEL AMOR DE LA PAZ Y LA FELICIDAD.