



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE DERECHO

“LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO”

### TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

**EDI LORENA MONTOYA GARCÍA**

**Director de Tesis:**  
LIC. JOSÉ SALVATORI BRONCA

**Revisor:**  
LIC. FELIPE DE JESÚS RIVERA FRANYUTI

BOCA DEL RÍO, VER.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

***A mis padres:***

***Sr. Jesús Manuel Montoya Terrazas:*** lo que te prometí, se que aunque no estés físicamente me envías tus bendiciones desde el cielo, te extraño.

***Sra. Josefina García Ramírez:*** Gracias por todo tu apoyo y por el inmenso amor que me tienes, eres excepcional, te admiro.

***A mis hermanos:***

***Nolberto:*** Gracias por tu incondicional ayuda en todo momento y por darme aliento para seguir adelante, eres el mejor hermano que existe, te quiero y admiro muchísimo.

***Lidia Gpe, Patricia Imelda, Reina Maribel:*** Gracias por ser tan buenas hermanas y por que se que están a mi lado cuando lo necesito.

***A mis sobrinos:***

***Alicia, Carlitos, Catherine, Norberto, Itzel, Gerardo, Jovani, Eva y Carolina:*** Por que son los ángeles que le dan alegría a mi vivir, los adoro mi vida no sería la misma sin ustedes, bueno los que ya están grandes ahora son unos demonios.

***A mis amigas:***

***Karla, Martita, Mariana, Cristine, Grisel, Patty, Marina:***  
Gracias por compartir conmigo durante años todas las tristezas y alegrías.

***Nalle y Marilda:*** gracias por ser mis amigas.

***A mis maestros:***

A todos mis maestros gracias por todas sus enseñanzas y consejos pero en especial a los licenciados (as): ***Gerardo Mantecón, José Salvatori, Felipe Rivera Franyuti, Carlos Peña, Francisco Zúñiga, Maria Elena Uscanga, Bertha Patricia, Gustavo Cazares, Gordillo, Francisco Vela, Leticia Camacho y Yolanda.***

***Como se que siempre falta alguien importante:***

Gracias a todos los que de alguna manera formaron parte de mi vida durante mi estancia en la Universidad.



***Pero sobre todo gracias a dios:***

Por darme la oportunidad de una vida en compañía de todos mis seres queridos.

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

### CAPITULO I

#### METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACION

1.1 Planteamiento del Problema.....	3
1.2 Justificación del Problema.....	3
1.3 Delimitación de Objetivos.....	3
1.3.1 Objetivos Generales.....	3
1.3.2 Objetivos Específicos.....	4
1.4 Formulación de la Hipótesis.....	4
1.4.1 Enunciación de la Hipótesis.....	4
1.4.1.1 Hipótesis.....	4
1.5 Identificación de Variables.....	4
1.5.1 Variable Independiente.....	4
1.5.2 Variable Dependiente.....	4
1.6 Tipo de Estudio.....	5
1.6.1 Investigación Documental.....	5
1.6.1.1 Bibliotecas Públicas.....	5
1.6.1.2 Bibliotecas Privadas.....	5
1.6.2 Técnicas Empleadas.....	5
1.6.2.1 Fichas Bibliográficas.....	5
1.6.2.2 Fichas de Trabajo.....	5

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

2.1. Origen del principio de la división de poderes.....	6
2.1.1 La doctrina de Montesquieu.....	7
2.1.1. 2 Formas de adopción del Principio de la división de poderes.....	8
2.2. Criticas al Principio de la División de Poderes.....	9
2.3. Objetivos e implicaciones de la división del ejercicio de la división de poderes.....	10
2.4. La división de Poderes en México.....	11
2.4.1. Antecedentes Históricos.....	11

## **CAPITULO III**

### **EL PODER POLÍTICO**

3.1. Conceptualización de poder.....	15
3.1.1. Origen etimológico y acepción común de la palabra poder.....	15
3.1.1.2 Origen etimológico de la palabra poder.....	15
3.1.1.3 Acepción común.....	17
3.2. Sustancia y relación.....	18
3.3. Concepto de poder político.....	19
3.4. Formas de acceder al poder.....	21
3.4.1.1. Por derecho divino.....	21
3.4.1.2. Por vía hereditaria.....	22
3.4.1.3 Por la fuerza.....	22

3.4.1.4 Por elección.....	22
3.5. El ejercicio del poder político.....	24
3.5. 1 Unicidad del poder político y distribución de sus funciones.....	24
3.6. El control del poder político.....	27

## **CAPITULO IV**

### **FUNCIONES DE LOS ORGANOS LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL**

4.1 Artículos constitucionales relativos.....	29
4.2. La flexibilidad de la división de poderes en México.....	45
4.2.1. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	46
4.2.2. Las funciones formales y materiales de los poderes.....	48
4.2.3. La función del órgano legislativo.....	48
4.2.4 La función del órgano judicial.....	50
4.2.5. La función del órgano ejecutivo.....	51
4.3. Facultades legislativas extraordinarias del ejecutivo.....	63
4.3.1. Artículo 29 Constitucional señala el rompimiento con la división de poderes.....	64
4.4. La Distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios.....	69
4.4.1 Clasificación de las facultades.....	71
4.4.1.1 Facultades explícitas.....	72
4.4.1.3 Facultades concurrentes.....	73
4.4.1.4 Facultades coincidentes.....	75
4.4.1.5 Facultades coexistentes.....	75
4.4 1.6 Facultades de auxilio.....	76
4.5. Distribución de competencia en materia judicial.....	77

4.6. Distribución de competencias en materia administrativa.....	77
4.7 Distribución de competencias y los Municipios.....	79

## CAPÍTULO V

### LOS TRIBUNALES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

5.1. La división de poderes y los tribunales constitucionales.....	81
5.1.1 Antecedentes históricos de los tribunales constitucionales.....	82
5.1.2. Concepto y Características de Tribunal Constitucional.....	84
5.1.3. La polémica del Tribunal Constitucional.....	85
5.2. Los organismos Constitucionales autónomos.....	86
5.3. La Comisión Nacional De Derechos Humanos.....	86
5.3.1. Atribuciones de La Comisión Nacional De Derechos Humanos.....	87
5.3.2 Casos en los que no podrá conocer La Comisión Nacional De Derechos Humanos.....	90
5.4. El Banco de México.....	90
5.4.1. Autonomía del Banco de México.....	90
5.4.2. Marco Normativo del Banco de México.....	91
5.5. El Instituto Federal Electoral.....	92
5.5.1. Atribuciones del Instituto Federal Electoral.....	94
5.5.2. Principios rectores del Instituto Federal Electoral.....	94
5.5.3. Actividades fundamentales del I Instituto Federal Electoral.....	95
5.5.4. Integración del Instituto Federal Electoral.....	96
Recomendaciones.....	97
Conclusiones.....	98
Bibliografía.....	100

## INTRODUCCION

El contenido de este trabajo de investigación se compone por cinco capítulos el primero de ellos es el capítulo metodológico en el que se analiza la necesidad y justificación de la investigación, respaldada ésta por una delimitación de objetivos, basándose en una hipótesis con sus variables independiente y dependiente, finaliza con el tipo de estudio, desarrollado bajo el esquema de la investigación documental, y recopilando la información a través de fichas bibliográficas y de trabajo.

En el segundo capítulo se presentan el principio de la división de poderes, los antecedentes históricos y la doctrina de Montesquieu, los antecedentes históricos en México incorporados desde la Constitución de Apatzingan de 1814.

En el tercer capítulo se analiza el poder político, partiendo del significado etimológico de la palabra *poder* y de su acepción común, así como de una exposición general de su naturaleza, se conceptualizará el término: *poder político*, lo cual permitirá comprender la importancia de dicho fenómeno en el ámbito del Derecho Constitucional, se expondrán los aspectos esenciales del poder político, esto es, el acceso, el ejercicio y el control del mismo, lo que pretende contribuir a mejorar los sistemas establecidos en la Constitución, mediante los que se regulan esos tópicos y a evidenciar la necesidad de que el poder sea estudiado en forma específica como ciencia.

En el cuarto capítulo se estudiarán los artículos constitucionales relativos a la división de poderes, la flexibilidad de poderes que existe en la actualidad, la realidad jurídica, las funciones formales y materiales de los poderes y la distribución de competencias entre la federación, los Estados y los Municipios.

En el último y quinto capítulo se presentan los tribunales constitucionales y los organismos constitucionales autónomos los cuales surgen para ayudar en sus tareas sociales a los tres órganos primarios federales: Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral y el Banco de México.



## **CAPÍTULO I**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 Planteamiento del Problema.**

¿Existe en México una verdadera división de poderes que permita a cada órgano realizar sus facultades sin invadir la esfera de otro?

#### **1.2 Justificación del Problema.**

Me interesa investigar la división de poderes porque me llama la atención las facultades que tiene cada poder de la federación, en el ejercicio de sus funciones tanto en su forma exclusiva, como extraordinaria y la manera que se invade la competencia de los otros poderes.

#### **1.3 Delimitación de Objetivos**

##### **1.3.1 Objetivo General.**

Analizar cual es el origen y la existencia de la división de poderes en México

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

**1.3.2.1.** Analizar los antecedentes históricos del principio de la división de poderes.

**1.3.2.2.** Criticar el principio de la división de poderes en México.

**1.3.2.3.** Analizar el poder político desde diferentes puntos de vista

**1.3.2.4.** Estudiar los artículos constitucionales relativos

**1.3.2.5.** Analizar la flexibilidad de poderes en México.

**1.3.2.6.** Analizar las facultades exclusivas de los poderes de la federación.

**1.3.2.7.** Analizar las facultades extraordinarias del Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

### **1.4 Formulación de la Hipótesis.**

#### **1.4.1 Enunciación de la Hipótesis.**

El principio de la división de poderes en México no se cumple en la práctica, ya que cada poder tiene facultades que invaden el ámbito de competencia de los otros poderes.

### **1.5 Identificación de Variables**

#### **1.5.1 Variable Independiente.**

El principio de la división de poderes en México esta previsto en los artículos 40, 41, primer párrafo; 49, 115, primer párrafo; 116, primer párrafo; 122, primer párrafo y 124 de la Constitución Federal

### **1.5.2 Variable Dependiente.**

La modificación de la denominación del principio de división de poderes que la constitución federal contempla, con el interés de mejorar el ejercicio del poder político a través de la distribución de funciones.

## **1.6 Tipo de Estudio**

En la presente Investigación, esencialmente se consultaron diversas obras, para de esta manera tener una visión mas completa y realizar un estudio más amplio.

### **1.6.1 Investigación Documental**

#### **1.6.1.1. Bibliotecas Públicas**

Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información (USBI) de la Universidad Veracruzana., Avenida Juan Pablo II s/n, Boca del Río, Veracruz.

#### **1.6.1.2. Bibliotecas Privadas**

Biblioteca de la Universidad Nacional Autónoma de Veracruz, Villa Rica, Avenida Urano esquina Progreso s/n. Fraccionamiento Jardines de Mocambo, Boca del Río, Veracruz.

### **1.6.2. Técnicas Empleadas**

Para organizar la información recabada para la sustentación de este trabajo, en la visita a la bibliotecas apuntadas, se elaboraron fichas diversas: bibliográficas y de trabajo en sus modalidades: textuales, de resumen y de comentario.

#### **1.6.2.1. Fichas bibliográficas**

Sus elementos son: nombre del autor, título de la obra, numero de edición, editorial, lugar, año y total de páginas de la obra.

#### **1.6.2.2. Fichas de trabajo**

Que contienen: nombre del autor, título de la obra, número de edición, editorial, lugar, año, página o paginas consultadas y la transcripción de la información, o bien un resumen del material o un comentario de lo revisado, según el tipo de ficha de que se trate.

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

#### **2.1. ORIGEN DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

Los orígenes del principio de la división de poderes, son remotos, aunque éste quedo estructurado formalmente hasta el siglo XVII, desde el pasado autores clásicos de la época de Herodoto, Platón y Aristóteles se inclinaban a favor de que existieran formas mixtas de gobierno, donde normalmente se hallaban mezcladas la monarquía y la democracia. Aristóteles sostuvo que los principales elementos del Estado eran la rama legisladora, los funcionarios administrativos y los tribunales.

En la Edad Media no se intentó delinear una doctrina de la división de poderes, sino que ocurrió hasta la época moderna cuando la filosofía política recomendó la división del poder del Estado como remedio para el abuso en su ejercicio. John Locke, influenciado por los turbulentos acontecimientos que tuvieron lugar en su país durante el siglo XVII y que culminaron en 1688 con el triunfo del Parlamento sobre la Corona, escribió un par de Tratados sobre el gobierno civil (1690), donde propuso la creación de los poderes Legislativo,

Ejecutivo y Federativo, en la inteligencia de que los dos últimos se hallarían unidos casi siempre. Esta aportación de Locke fue el embrión de la doctrina de Montesquieu, adoptada por numerosos Estados del mundo.

### **2. 1. 1. LA DOCTRINA DE MONTESQUIEU**

En su obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu abogó por depositar el gobierno del Estado en los poderes que actualmente se conocen: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El fin de su doctrina era que el poder frenara al poder; esto es, que cada poder sirviera de contrapeso para los otros dos, con tal de evitar la reunión del gobierno en un solo individuo o en una sola corporación, lo que genera el despotismo. Montesquieu pretendía elaborar una “física de las relaciones humanas”. Fue precursor de la sociología del derecho y del Estado. Abandonó el método especulativo en favor del análisis histórico, basado en la comparación. En lugar de formular el derecho y el Estado adecuados a una razón universal abstracta, quiso comprender la diversidad de las leyes y costumbres existentes

Definió la libertad como “el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten”. La libertad política no depende de una voluntad superior, sino de un contexto institucional adecuado, es decir, la división de poderes, que Montesquieu descubrió en la Constitución inglesa como *check and balance*. Comprobó que “todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites”, y propuso que los poderes Ejecutivo, Legislativo y

Judicial no estuvieran en las mismas manos, sin pretender que hubiera entre ellos una separación rigurosa. Redujo la función judicial a un papel pasivo en cuanto “instrumento que pronuncia las letras de la ley”, sin poder moderar su rigor en los casos en que ésta resulte demasiado severa; además, le sustrajo las materias de mayor alcance político, confiándolas al legislativo, por lo que reconoció que, de los tres poderes, el de juzgar era en cierto modo “nulo”. En cuanto al Legislativo, lo hizo constar de dos “cuerpos”: el de los nobles y el que se escoja para representar al pueblo, reuniéndose por separado. Puede controlar hasta cierto punto al Ejecutivo, que a su vez tiene derecho de veto respecto del Legislativo.

#### **2.1.1.2 FORMAS DE ADOPCIÓN DE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES**

Este principio se popularizó a tal grado que muchos países incorporaron al contenido de sus constituciones, en una época en la que el absolutismo real se hallaba en declive. Por ejemplo, aunque no contenga un precepto que estatuya expresamente la división de poderes, la Constitución estadounidense destina sus tres primeros artículos a describir la integración y el funcionamiento de los poderes. Además, en varios artículos de El federalista, Madison indicó que acumular el poder en pocas manos define a la tiranía.

Estimó que conservar la libertad exige que los poderes se separen, sin olvidar que el grado de separación no puede mantenerse debidamente en la práctica, con lo que reconocía su flexibilidad. Además, sostenía que los miembros

de cada poder debían depender lo menos posible de los otros en cuanto a las retribuciones de sus empleos; para impedir la concentración del poder con miras de dictadura, había que dotar a los administradores de cada uno de ellos de medios constitucionales y móviles personales para resistir las invasiones de los demás.<sup>1</sup>

Las ideas de Montesquieu y de Rousseau en cuanto al “contrato social” se combinaron en diversas proporciones en las constituciones francesas; mientras la de 1791 mantenía en equilibrio la influencia de ambos pensadores, la de 1793 se inclinó por el espíritu roussoniano de la supremacía del Legislativo y la subordinación de las otras ramas del poder, en tanto que la Constitución del año III (1795) la cual fue inspirada en Sieyès llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público. El principio pasó a formar parte integrante del derecho constitucional liberal y caracterizó a todo “Estado de derecho”, con ciertos matices eventuales en los diversos sistemas, como el introducido en 1815 por Benjamín Constant, quien a los “tres poderes” de Montesquieu añadió un “cuarto poder” o *pouvoir neutre* (poder neutral), al que convirtió en moderador de los restantes, en tanto que para Montesquieu la regulación se producía inmanentemente por la simple interacción de los poderes. Por lo general, el poder neutral o moderador

02/11/200602/11/2006

---

<sup>1</sup> HAMILTON, Alexander, *et. al.* “ Apéndice V. Constitución de los estados Unidos” en *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957. pp.204,205, 210, 220.



pertenece al jefe de Estado como órgano diferenciado del gobierno o ejecutivo, y actualmente es ejercido por los tribunales constitucionales en algunos sistemas.

## **2.2. CRÍTICAS AL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

El principio de la división de poderes fue criticado por autores como Rousseau y Hobbes, quienes lo pusieron en entredicho sobre la base de que el poder del Estado es único e indivisible, de ahí que fragmentario artificialmente sólo produzca conflictos entre los poderes constituidos. El problema de críticas como éstas radica en confundir “poderes” con “órganos del Estado”; ciertamente, el poder es único, pero para su ejercicio se deposita en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A este respecto, Karl Loewenstein señaló: “Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.”<sup>2</sup>

La expresión “división de poderes” aún se emplea porque ha sido aceptada por la doctrina y en la vida constitucional de muchos países. Por lo demás, como principio de filosofía política ha conservado sus atributos y perfecciones, a tal grado que el derecho constitucional contemporáneo se ha preocupado por mantenerlo en vigor, a través de la creación de tribunales constitucionales, en México a partir de 1995 se creó el Tribunal Constitucional.

02/11/200602/11/2006\_\_\_\_\_

<sup>2</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, p.55.

### **2.3 OBJETIVOS E IMPLICACIONES DE LA DIVISIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER.**

La división del ejercicio del poder y del desarrollo de las facultades estatales se estatuyó para equilibrar las fuerzas, lograr un control recíproco y determinar las atribuciones de cada poder<sup>3</sup>, a fin de que no fueran realizadas por otro. La finalidad del principio consiste en limitar y equilibrar el poder público, de modo que se ejerza autónoma e independientemente por cada uno de los poderes, sin que ninguno se coloque por encima de otro o que una sola corporación pueda ejercer dos o más de ellos, buscándose en todo momento que cada poder realice sus funciones libremente, sin más restricciones que las previstas en la ley o en la Norma Fundamental.<sup>4</sup>

El principio significa el reconocimiento de que, por una parte, el Estado debe cumplir determinadas funciones y, por otra, los destinatarios del poder se benefician si aquéllas son realizadas por diferentes órganos: la libertad es lo primordial de la teoría de la división de poderes. A pesar de que Montesquieu pretendía encontrar una fórmula político-constitucional que evitara el abuso del poder, a través de su no confusión en una sola persona o entidad, en lugar de establecer un principio permanente y rígido de separación entre los “poderes”

02/11/200602/11/2006\_\_\_\_\_

<sup>3</sup> Tesis 2ª./J.143/2002, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002. p. 239.

<sup>4</sup> Tesis P./ J. 39/2003, *Seminario Judicial de la Federación*, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1377.

formales del Estado, sus postulados se transformaron en un ideal dogmático del constitucionalismo clásico. El artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789) estableció que “toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”. Pero anteriormente, varias constituciones de los nuevos Estados que integraron la confederación de las colonias americanas habían consagrado tal principio en términos similarmente dogmáticos y categóricos, para quedar por fin plasmado, implícitamente, en la Constitución de 1787, de acuerdo con un principio mecanicista de “frenos y contrapesos” para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio.<sup>5</sup>

## **2.4. LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO**

### **2.4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

El principio en estudio se incorporó al derecho público mexicano a través de la Constitución de Apatzingán (1814), en la que, si bien predominó la idea roussoniana sobre la preeminencia del Legislativo, se advierte, en general, la influencia de la Constitución estadounidense de 1787, de las francesas de 1793 y 1795 y de Cádiz de 1812. Entre los antecedentes mexicanos del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, están los Elementos constitucionales de Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación de José

---

<sup>5</sup> Orozco Enríquez, José de Jesús, Análisis del artículo 49 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 183.

María Morelos y Pavón, y el Reglamento para la Reunión del Congreso, expedido por el propio Morelos el 11 de septiembre de 1813. A partir de entonces, el principio aparece insistentemente en todos los documentos constitucionales posteriores a la Independencia, aunque con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos, según predominaran las ideas de Montesquieu o las de Rousseau. En la Constitución de Apatzingán se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y la división de poderes en los artículos 11 y 12. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia<sup>6</sup>.

La división de poderes se estableció de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1823) y 9o. del Acta Constitutiva de la Federación (1824). En términos similares a lo dispuesto por este último precepto, salvo la modalidad del Supremo Poder Conservador establecido en la segunda ley constitucional de 1836, se adoptó el principio de la división de poderes en todas las constituciones posteriores de nuestro país.<sup>7</sup>

En cuanto al sistema de división de poderes y particularmente con respecto a la estructuración del régimen presidencial, la Constitución de 1824 se apegó al modelo estadounidense ya que en otros aspectos se notaron las influencias de la

02/11/200602/11/2006

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 184, 185.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 185-186.

Constitución Gaditana de 1812, si se toma en cuenta que al lado del cargo de presidente de la República se estableció la vicepresidencia, la duración del periodo presidencial se limitó a cuatro años; el Congreso se dividió en dos Cámaras y se siguió la estructura del Poder Judicial de los Estados Unidos de América. Ahora bien, aunque el “Supremo Poder de la Federación” en México siempre se ha dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la fórmula se alteró en virtud de la segunda ley constitucional de 1836, que instituyó al Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros, cuya función principal, de acuerdo con las fracciones 1, II y III del artículo 12 de la ley citada, consistía en velar por la conservación del régimen constitucional; sus funciones de control eran meramente políticas y engendraban resoluciones *erga omnes*.<sup>8</sup> El Supremo Poder Conservador dejó de existir el 28 de septiembre de 1841, con la firma de las Bases de Tacubaya.

Las ideas de Montesquieu fueron determinantes para la vida política de muchos países. Los Estados Unidos de América se consolidaron como nación independiente y asumieron la división de poderes para su gobierno federal. Lograda la Independencia, México acogió el principio y lo consagró en sus Constituciones centralistas y federalistas. Independientemente del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano y el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, lo han previsto la Constitución gaditana de 1812, en sus artículos 15, 16

02/11/200602/11/2006\_\_\_\_\_

<sup>8</sup> Burgoa Ignacio, *El juicio de amparo*, 38ª. ed., México, Porrúa, 2001, p. 107

y 17; la de 1814 en sus preceptos 11 y 12; la de 1857 lo consignó en su artículo 50, y en la actual se encuentra en el 49,38 en correlación con los diversos 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124.

La efectividad de este dogma ha sido inconstante en México. Durante la vigencia de la Constitución de 1857, el caudillismo y la dictadura porfirista convirtieron al Ejecutivo en un poder supremo, situado por encima del Legislativo y del Judicial. Después de la Revolución se estimó imperioso moderar las atribuciones presidenciales y, al mismo tiempo, reforzar las de los otros poderes, para que el principio del artículo 49 se cumpliera, después de lo que había pasado con el porfiriato lo que exigía el pueblo era debilitar el poder del ejecutivo para que no ocurriera lo mismo que con el General Porfirio Díaz. Poco a poco, reformas constitucionales y legales han favorecido la división de las funciones que corresponden a cada órgano depositario del gobierno federal. El ámbito competencial del Ejecutivo se ha delimitado perfectamente, mientras que el Legislativo y el Judicial se han convertido en sus contrapesos. El caso del Poder Judicial de la Federación es significativo; a partir de 1988, tanto la Suprema Corte de Justicia como los tribunales federales han contado con nuevas facultades, se han robustecido las garantías judiciales y se han introducido en el panorama constitucional diversos procesos nuevos y renovados, destinados a la protección

integral de la Constitución.<sup>9</sup> La controversia constitucional es uno de esos procesos, cuyo fin esencial, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, es velar por el sistema de la división de poderes.<sup>10</sup>

02/11/200602/11/2006\_\_\_\_\_

<sup>9</sup> Fix- Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª. ed., México, UNAM. P. 67.

<sup>10</sup> Tesis P./J.73/2000, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000. p. 484.

### **CAPÍTULO III.**

### **EL PODER POLÍTICO**

Como en el capítulo anterior vimos los antecedentes históricos de la división de poderes en el presente capítulo veremos el poder político y a que la nueva corriente ideológica constitucionalista, parece entender que el estudio del Derecho Constitucional debe enfocarse cada vez más en el estudio del poder, concretamente, el poder político. Aunque habría que aclarar que Ferdinand Lassalle, desde 1862, se adelantó a esa idea al sostener que los problemas constitucionales no eran esencialmente de derecho, sino de poder

El objetivo fundamental en este capítulo consiste en contribuir al análisis en la conceptualización del fenómeno del poder político, para que a través de ese punto de partida, puedan entenderse sus aspectos esenciales, como son el acceso, ejercicio y control. Con ello, estimo que puede lograrse un avance en la construcción o mejoramiento de los sistemas jurídicos que regulan lo concerniente a esos aspectos.



### **3.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE PODER**

La palabra poder tiene diversidad de significados. El que generalmente es utilizado en el Derecho constitucional, es el que se refiere al ámbito político, al poder del Estado. No resulte pues extraño que, por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el vocablo poder aparezca 94 veces en la referida connotación, tomando en cuenta los artículos transitorios. Lo que, sin embargo, resulta asombroso, es que en ninguna de las partes en que se menciona dicho término, se establezca aunque sea en términos generales, su concepto. Siendo de suyo un término de uso frecuente en el ámbito constitucional y dado que, cuando menos en la Constitución de este país, no se precisa su significado, es conveniente para entender el fenómeno en estudio, tratar de conceptualarlo. Ese es el propósito de este capítulo, para lo cual, se hará una referencia breve hacia el significado etimológico de la palabra y su acepción común, así como a su naturaleza. No está por demás la advertencia de que la finalidad de este trabajo de investigación no es conocer la interna realidad del fenómeno poder, pues compartiendo la ideología de Kart Loewenstein, podemos captar la manifestación del poder, experimentar y sentir su fuerza, pero todo ello es insuficiente para acceder a su esencia<sup>1</sup>.

#### **3.1.1 ORIGEN ETIMOLÓGICO Y ACEPCIÓN COMÚN DE LA PALABRA PODER.**

##### **3.1.1. 2 ORIGEN ETIMOLÓGICO.**

El vocablo poder encuentra su origen etimológico en el verbo latino *possum-potest-potere-possespotui*, que se refiere a la idea de ser capaz de realizar algo<sup>2</sup>.

El autor Gerardo Dehesa Dávila coincide en señalar que el origen remoto del verbo español poder, es el verbo latino *possum* en el vocablo *potis*, y agrega que

---

<sup>1</sup> Loewenstein, kart, *op. cit.*, nota 2, pp. 23 a 26.

<sup>2</sup> Segura Murguía, Santiago, *Diccionario Etimológico Latino-Español*, Anaya, Madrid, 1985, pp. 549 y sigs.

este último vocablo (*potis*), deriva del sánscrito páthi, que significa dueño, amo, mandante<sup>3</sup>.

Por su parte, también las locuciones latinas *potens*, *potentis*, se utilizan para denotar aquél o aquello que tiene poder, potente, potencia. Asimismo, los latinismos *potestas*, *potestatis*, significan la idea de poderío, facultad, potestad<sup>4</sup>.

Respecto de estas últimas palabras, el mencionado autor Gerardo Dehesa, sostiene que los mismos derivan de la traducción al latín del término griego *exousía*, el cual era utilizado en relación con las personas, para significar la facultad de hacer algo, sin que nadie lo impida, la potestad y el derecho para hacerlo.

Por supuesto, como un antecedente importante se encuentra el vocablo griego *Kratos*, del que derivan algunas palabras de enorme relevancia en el Derecho constitucional, como son cratología, autocracia y democracia. Quiero destacar que en relación con la palabra democracia, es común que se le identifique con la idea de "gobierno del pueblo", aunque apegándose estrictamente a su antecedente etimológico, significa "poder del pueblo", lo que resulta interesante, porque entonces se obtiene que otra de las connotaciones del vocablo *poder*, es "gobierno".

De las anteriores referencias etimológicas, se deduce que las principales connotaciones de las que deriva el vocablo *poder*, hacen referencia directa a tres aspectos principales: a).- La facultad de realizar una cosa; b).- Idea de mando, de dueño; y, c).- Poderío, como la potestad de alguien de disponer sobre otro.

---

<sup>3</sup> *Etimología Jurídica*, S.C.J.N., C.G.C.S.T, México, 2001, p. 417.

<sup>4</sup> Rodríguez Castro, Santiago, *Diccionario Etimológico Griego-Latín del Español*, 8ª., Ed., Esfinge, México, 2001, p. 186.

Estas principales acepciones continúan aún vigentes, en el sentido común de la palabra *poder*, y no sólo eso, sino que el significado de la misma, se ha diversificado para denotar pluralidad de acciones, como se explicará a continuación.

### **3.1.1.3.- ACEPCIÓN COMÚN.**

Para evidenciar el carácter multívoco de la palabra *poder*, basta echar un vistazo a las distintas significaciones que se contienen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española que van desde la facultad o potencia de hacer algo; tener más fuerza que alguien; la calidad de contingencia o posibilidad de que algo suceda; sentir repugnancia hacia alguien o algo (por ejemplo: no puedo con el olor a ajo); la acción de pedir permiso de entrada en un sitio donde hay alguien; hasta la idea de dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo.

Además, de esas significaciones se señalan, en un aspecto ya más relacionado con la materia del Derecho constitucional, las acepciones de *poder* utilizadas para denotar el Gobierno de un país; la suprema potestad rectora y coactiva del Estado, que tiene a su cargo gobernar y hacer observar las leyes.

De las acepciones comunes del término *poder*, conviene también destacar aquella que lo define como la potestad de imponer la voluntad propia sobre la ajena, basada en la factibilidad que se tenga de castigar o premiar la conducta del otro<sup>5</sup>.

La naturaleza y del origen del *poder* entendido en esos términos, es que puede ser comprendido el poder público. Pero antes, es conveniente analizar la naturaleza del poder.

---

<sup>5</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2ª. Ed., Porrúa-UNAM, México, 2004, p. 4.

### 3.2. SUSTANCIA Y RELACIÓN.

Comenzaré sosteniendo que al igual que Aristóteles proclamó que el hombre es un ser sociable por naturaleza, el fenómeno del *poder* es consustancial al ser humano. Basta con observar cómo incluso desde niño el hombre trata de imponer su voluntad sobre los otros, ya sea para fijar las reglas de un juego o para establecer su calidad de mando en todo cuanto está a su alcance y participe de su interés.

Jorge Fernández Ruiz sostiene la tesis de que el poder es a la vez sustancia y relación. Sustancia porque, en su concepto, *el poder* denota la capacidad de realizar algo y, relación, porque el fenómeno no se agota en la potestad de la persona para hacer determinadas cosas, sino en el hecho de imponer la voluntad propia sobre la ajena para que sea ésta quien las realice, con fundamento en la factibilidad que se tenga de aplicar efectos benéficos o perjudiciales en el otro<sup>6</sup>

De esa consideración se advierten dos elementos esenciales en la naturaleza del poder:

- a).- La capacidad de alguien para imponer su voluntad sobre la ajena y
- b).- La necesidad de la existencia de otra persona sobre la cual ejercerla.

Asimismo, podría señalarse como un elemento que subyace en esa relación, el factor de la obediencia (ya sea voluntaria u obligada).

Otro aspecto que podría señalarse en la referida consideración, consiste en que la imposición de la voluntad propia sobre la ajena puede lograrse, ya sea mediante la sanción o la recompensa.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.4.

Es interesante destacar que grandes pensadores como Max Weber<sup>7</sup> y el propio Karl Loewenstein, coinciden en sostener la tesis de la relación en la naturaleza del *poder*, al establecer como esencia del mismo, la relación social, incluso el autor citado en segundo término, define a la sociedad como un sistema de relaciones de *poder*. A los sujetos de esa relación, los denomina detentadores de poder y destinatarios del poder.

Ahora bien, ya con estas nociones del fenómeno poder, entre las que comienza a vislumbrarse el factor social, es tiempo de que establezcamos el concepto específico de poder político.

### **3.3. CONCEPTO DE PODER POLÍTICO.**

El Estado es la forma hegemónica de la organización política de una sociedad, luego entonces, el ejercicio del poder político, al menos teóricamente, corresponde al Estado. Jorge Carpizo sostiene que el poder político es el poder del Estado, es la garantía para la convivencia ordenada, basada en la paz y la seguridad. Además, señala como la característica última de dicho poder, el monopolio legítimo de la coacción, el uso legal de la fuerza física<sup>8</sup>.

Para Andrés Hauriou el poder político es poder de hecho cuando el sometimiento se obtiene sólo por la fuerza y se convierte en poder de derecho por el sometimiento de los gobernados<sup>9</sup>.

Loewenstein sostiene que en la sociedad estatal, el poder político se traduce en el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del poder sobre los destinatarios del *poder*, entendiendo como control social la función de tomar una

---

<sup>7</sup> *Economía y Sociedad*, 2ª. ed., trad. de José Medina Echevarría et al, Fondo de Cultura Económica, México 1984, p. 43, Cit. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 16, pp. 4 y sig.

<sup>8</sup> *Nuevos Estudios Constitucionales*, Porrúa-UNAM, México, 2000, p. 334.

<sup>9</sup> *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Ariel, Barcelona, 1971, pp 123 y sig., Cit., por Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 16, p 19.

decisión, así como la capacidad de los primeros para obligar a los segundos a obedecerla.

Coincido esencialmente con la tesis de Jorge Fernández Ruiz en el sentido de que contrariamente al carácter ético y racional del poder político que aparece en la mayoría de las definiciones del mismo, un análisis objetivo demuestra que el ser de ese fenómeno no coincide con el deber ser del mismo<sup>10</sup>, pues basta echar un vistazo a las distintas manifestaciones del poder político ocurridas a lo largo de la historia humana, para advertir que en muchas ocasiones es cruel, inmoral, ilegítimo, ilegal y, sobre todo, irracional. Piénsese en la Alemania nazi, en las masacres ocurridas en Hiroshima y Nagasaki, en la matanza de Tlatelolco, etc.

Cabe puntualizar que la irracionalidad del poder no sólo se encuentra en el lado de los detentadores del poder, sino también en los destinatarios, porque ¿cómo podría explicarse que un grupo mayoritario obedezca a un grupo minoritario? Como ejemplo, puedo citar el caso del cambio de horario, basta que el poder estatal determine que a partir de tal día el horario es diferente, para que millones de personas ajusten sus relojes. Creo que en este caso, tal vez la respuesta se encuentra en que el sentido de obediencia es correlativo al poder.

Con base en lo anteriormente expuesto, considero que el poder político puede conceptuarse como la capacidad de gobierno (de Derecho), por parte de un grupo minoritario (detentadores), respecto de un grupo mayoritario (destinatarios), que implica la posibilidad de imponer sus decisiones sobre la de estos últimos, incluso por la fuerza, pero que sin embargo, resulta necesario para el funcionamiento organizado de una sociedad.

Cuando hablo de capacidad de gobierno, hago referencia a la idea de mando, de dirección; establezco que esa capacidad de gobierno debe ser de

---

<sup>10</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 16, p 19.

Derecho, porque como lo expuso siglos atrás el célebre Ferdinand Lassalle, al lado de las instituciones plasmadas en una Constitución, existen factores reales de poder.<sup>11</sup> Basta citar como ejemplo, el caso de la resistencia civil, en que aun en contra de disposiciones emanadas del órgano legislativo o ejecutivo, el pueblo logra imponer su voluntad sobre la de aquéllos. Sostengo que el poder político es necesario para el funcionamiento organizado de una sociedad, pues si no existiera una dirección de mando y de control, se crearía un caos.

Ahora, ya con una idea conceptual del poder político, procede realizar un análisis breve sobre sus aspectos esenciales, como son el acceso, el ejercicio y el control del mismo.

### **3.4. FORMAS DE ACCEDER AL PODER**

Expondré en forma breve los distintos aspectos fundamentales del poder público, como son su acceso, ejercicio y control, en la inteligencia de que tratándose de las diversas formas de acceder al poder, me basaré en algunas de las formas señaladas por Jorge Fernández Ruiz, en su obra El Poder Legislativo.

#### **3.4. 1. ACCESO.**

##### **3.4.1.1. POR DERECHO DIVINO.**

Entre las múltiples formas de acceso al poder político, se pueden citar, las de origen divino. No debe soslayarse que el Estado en sus remotos orígenes tenía un carácter teocrático.

Por ello en diversas culturas eminentemente religiosas, se ha atribuido a una persona el ejercicio del *poder*, con base en que han sido elegidos por Dios, como por ejemplo, el caso del Dalai Lama, en el Tíbet, así como el de Hammurabi, en la antigua Mesopotamia.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p 75 y sig.

Este tipo de acceso al poder, se funda principalmente en cuestiones de orden religioso.

#### **3.4.1.2. POR LA VÍA HEREDITARIA.**

Este sistema de acceder al poder político, es propio de la monarquía. En mi concepto, en principio deriva de la concepción del origen divino del poder, en que generalmente se estimaba que el rey era por designación de Dios, el depositario del Poder, de manera que también se le reconoce el derecho de heredar el trono a sus descendientes. Sin embargo, en la actualidad el poder del rey, cada vez representa menos la idea de poder político en el contexto que se ha venido manejando en esta obra, pues como ejemplo claro está la famosa frase consistente en que en Inglaterra, la reina, pero no gobierna.

#### **3.4.1.3. POR LA FUERZA.**

En este sentido el poder puede lograrse imponiendo la fuerza física, es decir, en forma violenta, como son los casos de la revolución, rebeliones, golpes de Estado, etcétera; sin embargo, considero que también puede accederse al poder a través de una fuerza no violenta, como en el caso de Mahatma Ghandi, en que a través de un movimiento pacifista pudo acceder a un verdadero poder político.

#### **3.4.1 4.- POR ELECCIÓN.**

Este modelo de acceso al poder político es el que resulta ser el más importante en la actualidad en la mayoría de los países, sobre todo en aquellos de ideología democrática. Este sistema electoral está basado en el sufragio de los gobernados votantes.

Más allá de lo virtual o no que resulte el sistema de la democracia, considero que al menos en comparación con los otros sistemas de acceso referidos, es el que resulta más equitativo, aunque en México sea excesivamente cara la democracia.



Con ello no pretendo establecer que soy partidaria de que con el mencionado sistema se alcance la democracia en el sentido de sistema de gobierno, porque en mi concepto, atendiendo a que esta palabra al menos etimológicamente denota la idea del *poder del pueblo*, considero que la lección de los gobernantes a través del sufragio, a lo mucho, representa un mecanismo jurídico de acceso al *poder*, en el que los votantes fungen meramente como manifestantes de su voluntad de ser representados por la persona que obtenga el porcentaje necesario para ello, pero en ningún modo representa la idea del *poder del pueblo*, pues como se ha visto, *poder* implica imponer la voluntad propia sobre la ajena, lo que no se da en ese supuesto. Tal vez, una verdadera democracia en el sentido estricto y puro del vocablo, se presenta por ejemplo, en los casos en que la resistencia civil triunfa sobre la propia voluntad del Estado, porque entonces sí existe la imposición de una voluntad sobre otra.

Además, no deben soslayarse los fraudes electorales y que algunas veces el detentador del poder representa los intereses no de la totalidad, sino de la mayoría o minoría de los votantes, según el sistema que se tenga al respecto.

Como quiera que sea, el sistema electoral de acceso al poder político aun cuando presenta grandes avances en relación con los otros mecanismos, tiene desde mi perspectiva todavía muchas problemáticas que resolver. En virtud de la brevedad de este estudio, no es posible atender a cada uno de ellos y proponer su solución, empero, dejó a consideración del lector los siguientes planteamientos: ¿Es correcto que el sistema electoral utilizado en México como mecanismo de acceso al poder sólo pueda utilizarse mediante un partido político? ¿Entre los requisitos para poder conformar y registrar un partido político, es adecuado el relativo al número de suscriptores atendiendo a la totalidad de la población en el país? ¿El sistema electoral es correcto atendiendo a que el máximo dirigente del país puede serlo con el porcentaje más alto en la votación, aun cuando no represente más de la mitad del total de los votos? ¿el sistema de contabilización

de votos es infalible? La idea de todas estas interrogantes es instar a realizar investigaciones que fructifiquen en propuestas al respecto.

En fin, ahora veamos lo relativo al ejercicio del poder político.

### **3.5. EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO .**

#### **3.5.1. UNICIDAD DEL PODER POLÍTICO Y DISTRIBUCIÓN DE SUS FUNCIONES.**

Para el desarrollo de este tema, hemos de entender que el poder político es uno, pero generalmente para su ejercicio distribuye diversas funciones en ciertos órganos encargados de realizarlas. Esta afirmación como por efecto subliminal o incluso por acto reflejo, nos traslada a la famosa teoría de la mal llamada división de poderes atribuida a Charles de Secondat Montesquieu, lo cual se traduce en que las principales funciones de un Estado, como son la ejecutiva, legislativa y judicial, se distribuyan en entes diferentes, de manera que los órganos del gobierno a quienes se encomiende cada una de esas funciones, sean independientes entre sí y gocen de plena autonomía en relación con los demás.

En la obra *El Espíritu de las Leyes*, al analizar lo relativo a la Constitución de Inglaterra, Montesquieu emprende el estudio de lo que hoy se conoce como la teoría de la división de poderes, aunque en realidad él la llamó distribución de poderes. Inicia el tema señalando que en cada Estado existen tres clases de poderes, el ejecutivo, legislativo y el judicial. Una de las premisas de las que parte el referido autor para evidenciar la importancia de que en cada Estado haya una distribución de esos poderes, consiste en que la libertad política de un ciudadano deriva de la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su integridad y que para lograr esa tranquilidad es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro, por ello, con ejemplos, va señalando las consecuencias que se ocasionarían si en un mismo ente se encontraran

reunidos dos o incluso los tres poderes, y concluye que un gobierno con esas particularidades se convertiría en un gobierno tiránico o despótico. Basta con pensar en lo caótico que sería si la función ejecutiva y legislativa recayera un mismo órgano, es claro que tendría la posibilidad de dictar las leyes que él mismo podría ejecutar a su conveniencia o si la actividad judicial y ejecutiva se concentrarían en una misma persona, pues ésta sería juez y parte, etcétera.

Aunque en el constitucionalismo contemporáneo imperan en esencia las ideas de la división de funciones, de las que hablaba Montesquieu, en realidad no operan de la forma rígida en que se plantearon por el autor francés, sino en modo flexible, en tanto que en diversas Constituciones, como la de México, se encuentran contemplados casos en los que las funciones de legislar también son conferidas al ejecutivo de igual modo que el legislativo realiza funciones de juzgar, en el sentido material de las mismas. De lo anterior, se deduce que en la actualidad la idea de la división de funciones presenta un carácter de flexible.

Sobre este punto, varios tratadistas del derecho constitucional, han planteado las teorías de la coordinación de funciones<sup>12</sup>, concluyendo que en algunos casos resulta benéfica. Considero que en la actualidad y específicamente en el caso de México, la idea de la coordinación de funciones es buena e incluso necesaria, pero debe cuidarse de que se trate de una auténtica coordinación y no de la ingerencia directa de un poder sobre otro, pues con ello se perdería la autonomía que debe regir entre los mismos. Debo referir que incluso la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado la teoría de la coordinación de funciones, como se aprecia en el criterio de rubro: División de Poderes. Sistema Constitucional de Carácter Flexible<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Cito a César Carlos Garza García (*Derecho Constitucional Mexicano*; Mc GrawHill, México, 1997, pp. 74 y 75); y a Felipe Tena Ramírez (*Derecho Constitucional Mexicano*; 32ª ed; Porrúa, México, 1998, pp. 217 y siguientes) entre otros.  
<sup>13</sup> Segunda Sala de la S.C.J.N., *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, T. 151-156, Tercera Parte, p. 117.

En estas condiciones resulta benéfica la coordinación de las funciones realizadas por los poderes del gobierno con el fin de cumplir la tarea que tienen encomendada, pero lo que ha de evitarse es que con el disfraz de la "coordinación", "colaboración" o "auxilio" de un órgano en relación con otro, en realidad tenga una intervención directa que incida en la autonomía de aquél. Por todo ello, existe la preocupación constante de que en las Constituciones de los países se prevea y regule de una manera eficiente esa distribución de funciones; sin embargo, lamentablemente existen casos, como el de México, en que en la propia Carta Magna se encuentran disposiciones que permiten la vulneración de la autonomía de un órgano sobre otro y que de ningún modo obedecen a la idea de la coordinación, sino que resultan antagónicas del principio de la división de funciones contenida en el artículo 49 de la propia ley fundamental, como es el caso de la designación de ministros de la S.C.J.N interesante destacar que Loewenstein no comulga con la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, sino que la considera anticuada, incluso sostiene que la sociedad pluralista de masas que conforman los Estados modernos exigen un nuevo análisis de la dinámica del poder y propone una nueva división tripartita, consistente en a).- La decisión política conformadora o fundamental; b).- La ejecución de la decisión; y, c).- El control político.

En síntesis el autor mencionado en el párrafo que precede, sostiene la tesis de que no existe una división de poderes, sino que las funciones encomendadas a los diversos órganos del Estado, son instrumentos para el ejercicio del liderazgo político, o sea, que la función del gobierno no tiene como finalidad cumplir la voluntad popular, sino que, al contrario, el liderazgo político es el que dirige y guía a aquélla<sup>14</sup>

Coincido con Loewenstein en que el poder político encomienda a diversos entes u organismos el desarrollo de ciertas funciones, pero de ningún modo con el

---

<sup>14</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 16, p 61.

propósito de cumplir con la voluntad del pueblo que, en su caso, haya elegido a los detentadores del poder, sino que éstos últimos al tener el liderazgo político, dirigen y gobiernan a la voluntad popular.

### 3.6 . EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO

Iniciaré con la frase enarbolada por John Edward Dalberg Acton, mejor conocido como lord Acton, que ya se ha convertido en un verdadero axioma en la cratología: El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente.<sup>15</sup> No sería descabellado pensar que la corrupción, en su sentido más amplio, es consustancial al poder, o bien que el poder en sí mismo ya es una forma de corrupción y que, por lo tanto, quien lo detenta tiende a utilizarlo para cometer abusos.

¿Cómo pudiera entenderse entonces que la teoría de la división de poderes tiene como finalidad la limitación del *poder* sobre el poder? ¿si el *poder* es único e indivisible, cómo podría sostenerse que el *poder* limita al poder? Considero que la respuesta consiste en que, como he sostenido siguiendo a Loewenstein, no existe división de poderes sino de funciones, pero lo que sí existe es una pluralidad de detentadores del *poder*, dicho de otra forma, si las funciones recayeran en un solo detentador del poder, el ejercicio del *poder* se volvería desorganizado y provocaría los más grandes abusos que pudieran imaginarse. Pero si el poder tiende a corromper (o si el *poder* fuera en sí mismo ya una forma de corrupción), ¿cómo es entonces que los detentadores del poder convinieron en elaborar un documento en el que se regularan los mecanismos de acceso, la forma en que se ejercería y lo más importante, el control o los límites al mismo?

La solución que propongo es que los detentadores del poder entendieron que la única forma de conservación del mismo era controlándolo para que evitar que con su abuso pudiera desencadenarse un verdadero poder del pueblo, más

---

<sup>15</sup> Kart Loewenstein, *op. cit.* , nota 2 p. 29

grande incluso que el poder político y que, por lo mismo, pudiera vencerlo, con resultados cruentos. Los detentadores, entonces comprendieron que para evitar ese resultado, era necesario elaborar un documento fundamental en el que se establecieran los mecanismos de acceso, así como los relativos a la distribución del ejercicio del poder y, lo más importante, el del control, mediante el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre y con la garantía de respetarlos y de hacerlos respetar.

Con todo eso, creo que aun queda mucho que hacer para que se hagan efectivas las tareas limitantes contenidas en la Constitución en relación con el poder.

## **CAPÍTULO IV**

### **FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL**

#### **4.1 ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS**

El principio de la división de poderes en México está previsto en los artículos 40, 41, primer párrafo; 49, 115, primer párrafo; 116, primer párrafo; 122, primer párrafo, y 124 de la Constitución Federal<sup>1</sup>, que respectivamente establecen lo siguiente:

**ARTÍCULO 40** “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”

**ARTICULO 41** “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos

---

<sup>1</sup> Tesis P../J.40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, t. XVI, septiembre de 2002. p. 997.

por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

**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, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

**ARTÍCULO 115** “ Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas



para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones

administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley;

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de

egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

**VII.** La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente.

Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

**VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

**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.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;



b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

**II.** El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

**III.** El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas

de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo;

**IV.** Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

**V.** Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

**VI.** Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

**VII.** La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

**ARTÍCULO 122** “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal (...)

**ARTÍCULO 124** “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Al establecer el artículo 39 constitucional que todo poder público dimana del pueblo y se constituye para su beneficio; al estatuir el artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental, y al disponer el artículo 41 que el pueblo ejerce su soberanía mediante los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo tocante a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las locales,

que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, es evidente que al crearse el Estado mexicano en forma republicana federal, por voluntad del pueblo, se ha dado a esa organización una finalidad única en beneficio del pueblo. Como el Estado persigue un solo objetivo, tiene personalidad propia y exclusiva, sin menoscabo de la que caracteriza a las entidades federativas en lo relativo a sus regímenes interiores.

Conviene señalar que de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo; 43, 44, 49, 105, fracción I; 115, fracción I; 116, primero y segundo párrafos; 122, primero y segundo párrafos; 124 y 133, todos de la Constitución Federal, se desprende la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano: a) federal, b) local o estatal, c) del Distrito Federal y d) constitucional. Cada uno tiene competencias propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, y cuentan con autonomía para su ejercicio.

Los términos del artículo 49 constitucional recogen la tradición que data desde nuestros primeros ordenamientos constitucionales surgidos del movimiento de independencia y, específicamente, lo previsto en el artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación. De acuerdo con nuestra Constitución, el “Supremo Poder de la Federación”, es decir, el poder público del Estado federal mexicano, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El conjunto de competencias asignadas a los órganos federales mencionados es el “Supremo Poder de la Federación”<sup>2</sup>.

Gabino Fraga<sup>3</sup> estima que la teoría de la división de poderes puede examinarse desde dos puntos de vista: a) respecto de las modalidades impuestas por el ordenamiento mexicano a los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos. Desde la primera

---

<sup>2</sup> Orozco Enríquez, José de Jesús, *op. cit.*, nota 5, P.181.

<sup>3</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 42<sup>a</sup>. ed., México, Porrúa, 2002, p. 28-29.

perspectiva, la separación de poderes implica la de los órganos del Estado en tres grupos independientes, y cada cual constituido de modo que los elementos que lo integran conserven entre sí la unidad que lo caracteriza como poder. Desde el segundo punto de vista, esta doctrina impone la distribución de funciones diferentes entre cada poder, de modo que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función de hacer leyes; el Judicial, la atribución de juzgar; y el Ejecutivo, la tarea administrativa.

#### **4.2 LA FLEXIBILIDAD DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO**

La división de poderes establecida por la Ley Fundamental no constituye un sistema rígido e inflexible, admite excepciones establecidas en la propia Constitución, que permiten a cualquiera de los poderes ejercer funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro. *Verbigracia*, el artículo 109 constitucional permite que las Cámaras del Congreso de la Unión ejerzan facultades jurisdiccionales propias del Poder Judicial, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, mientras que los diversos 29 y 131 facultan al Poder Ejecutivo para legislar en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. No obstante la flexibilidad del sistema de división de poderes, ello no significa que los poderes puedan, de modo propio, apropiarse de facultades que no les correspondan, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir a uno de los poderes facultades que incumben a otro.

Para que sea válido que un poder ejerza funciones propias de otro, es necesario, en primer lugar, que así lo prevea expresamente la Ley Fundamental, o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas; en segundo lugar, la función debe ejercerse únicamente en los casos autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, en virtud de que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Los poderes no deben actuar siempre y necesariamente separados. Si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones, al examinarlas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia, como sucede, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores que hace la designación, y el titular del Ejecutivo quien presenta ternas para que de ellas se seleccione a los designados. Pero, cuando se está ante facultades u obligaciones de cada uno de los poderes relacionadas con otro, deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución Federal y, si bien es cierto el Congreso tiene dentro de sus atribuciones la de dictar leyes, ello no debe exceder lo establecido en el artículo 49 constitucional ni lo señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder.

#### **4.2.1. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

La jurisprudencia de la Corte ha establecido que la intromisión, la dependencia y la subordinación son conductas violatorias del principio de la división de poderes<sup>4</sup>. La intromisión se produce cuando uno de los poderes interfiere o se inmiscuye en un asunto concerniente a otro, sin que por ello pueda considerarse que existe una sumisión o dependencia. Por su parte, mediante la dependencia un poder impide a otro, de forma antijurídica, tomar decisiones o realizar conductas de manera autónoma. Por último, la subordinación implica el sometimiento de uno de los poderes a otro, de ahí que represente el mayor grado de violación a la división de poderes.

Violar la autonomía o independencia de un poder implica, necesariamente, una vulneración al principio en estudio<sup>5</sup>, pero no puede establecerse que toda injerencia o participación de uno de ellos en un acto de otro sea una violación,

---

<sup>4</sup> Tesis P./J: 81/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, t. XX, septiembre de 2004, p. 1187.

<sup>5</sup> Tesis P./J. 79/2004, *ibidem*, p, 1188.



pues para ello es preciso que la injerencia sea determinante y decisiva<sup>6</sup>. Los poderes no están limitados a ejercer actos propios de sus funciones, sino que para permitir el funcionamiento de los órganos estatales y lograr la unidad política mediante el equilibrio de fuerzas y el control recíproco, se han establecido mecanismos que pueden consistir en la colaboración de dos poderes para la validez de un acto, o bien, en que uno realice actos que formalmente corresponderían a otro. Es decir, no todos los actos materialmente legislativos se han reservado al Poder Legislativo, ni los administrativos al Ejecutivo ni los jurisdiccionales al Judicial<sup>7</sup>.

El esquema general de la estricta separación de funciones no siempre coincide, en virtud de temperamentos y excepciones. Los primeros son aquellos casos en los cuales existe colaboración de varios poderes en la realización de una función que, intrínsecamente considerada, sólo debería corresponder a uno de ellos.

En cuanto a las excepciones, se presentan cuando el carácter material y el formal de la función no coinciden. En la Constitución Federal hay numerosos temperamentos y excepciones, podemos decir que en los primeros existe la colaboración de varios poderes en la realización de una función que materialmente le corresponde a uno de ellos, y la segunda cuando no coinciden ni la función materialmente ni formalmente. En la Constitución Federal hay numerosos temperamentos y excepciones.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Tesis P:/J: 22/2004, *ibidem*, t. XIX, marzo de 2004, p. 1298

<sup>7</sup> Tesis 2ª. CXXV/2002, *ibidem*, t. XVI, octubre de 2002, p. 474.

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª. ed., México, Porrúa/UNAM, 2001, P.395

#### **4.2. 2 LAS FUNCIONES FORMALES Y MATERIALES DE LOS PODERES**

Las necesidades de la vida práctica han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de diferente naturaleza. Por tanto, las funciones del Estado se han clasificado en dos categorías: a) desde el punto de vista formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y b) desde el punto de vista objetivo o material — tocante a la naturaleza intrínseca de la función—, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según revistan los caracteres que la teoría jurídica ha atribuido a cada uno de esos grupos.

#### **4.2.3. FUNCIONES DEL ÓRGANO LEGISLATIVO**

Formalmente, la función legislativa es la actividad que el Estado realiza mediante los órganos integrantes del poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso de la Unión, quién es el depositario de la soberanía nacional, el cual será bicameral la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, su elección se efectúa mediante el voto popular y con variedad de candidatos de diversos partidos políticos.

La Cámara de diputados se integra por representantes de la Nación, electos cada tres años, y por cada diputado se elegirá un suplente, esta integrada por 300 diputados elección por votación mayoritaria relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales.

La Cámara de senadores, conocido también como Cámara Alta del Congreso Nacional, son electos popularmente y su función específica es representar a los estados y se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal y durarán en su encargo seis años.

Los diputados y senadores de acuerdo al artículo 61 Constitucional son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas . Cada Cámara tiene sus reuniones exclusivas.

**ARTÍCULO 61.** Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

**ARTÍCULO 62.** Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

**ARTÍCULO 64.** Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

**ARTÍCULO 67.** El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

#### **4.2. 4. FUNCIONES DEL ÓRGANO JUDICIAL**

Por otro lado, la función judicial también puede analizarse desde los puntos de vista formal y material. Formalmente se constituye por la actividad desarrollada por el Poder Judicial. Desde el ángulo material, se ha considerado que debe llamársele “función jurisdiccional”, en la inteligencia de que la expresión “judicial” sólo remite al órgano que la realiza.

Se ha considerado que la función jurisdiccional no se distingue de la administrativa, dado que en el Estado hay sólo dos actividades diferentes la de hacer las leyes y la de ejecutarlas, sin que haya razón de fondo para distinguir la ejecución tanto en casos de controversia como cuando no hay conflicto. Sin embargo, la existencia de la función jurisdiccional obedece a un proceso histórico de diferenciación, que ha separado la esfera de actividades del Estado en una función administrativa y en otra jurisdiccional, correspondiente a los tribunales.

Esta última función supone, en primer término, una situación de duda o conflicto preexistentes, dos pretensiones opuestas cuyo objeto es variable. Dado ése antecedente, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto. Esa declaración requiere un procedimiento especial previo que, desde la óptica política, es una garantía para las partes en conflicto; pero esto no supone que la esencia del acto jurisdiccional sean las formas procesales. Además, el acto jurisdiccional está constituido sólo por la sentencia, no por los actos previos. La función jurisdiccional propende a proteger el derecho, a fin de evitar la anarquía social; no puede limitarse a declarar que hay una situación de conflicto. La sentencia debe, como consecuencia lógica de su contenido, completarse con una decisión que termine con el conflicto y ordene restituir el derecho vulnerado.

#### 4.2.5. FUNCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO

Por otra parte, la función administrativa formal es la actividad realizada por el Estado a través del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, es la función que ejerce el Estado en el marco de un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones para casos individuales.<sup>9</sup>

En México el poder ejecutivo es unipersonal, y que se deposita en un solo individuo que se le denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, prohibiendo que éste se delegue en junta alguna o en un cuerpo colegiado, y para ser presidente se requiere cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 82 de nuestra Carta Magna, entrará en el ejercicio de su encargo el 1° de Diciembre y durará en él seis años, período que es improrrogable: ni un día menos, pero sobre todo ni un día más, en el artículo 82, en su fracción VII, prohíben expresamente la posibilidad la reelección presidencial por lo que no podrá ser electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso podrá volver a desempeñar ese puesto.

El ejecutivo esta año tras año debe cumplir con el mandato de rendir un informe de labores, ya que este últimamente ha adquirido cierta importancia política, y se ha convertido en un verdadero acontecimiento de la vida nacional del pueblo mexicano, y en este informe es cuando se presentan las mas grandes manifestaciones e inconformidades hacia el ejecutivo: a través de marchas, toma de las avenidas de mayor vialidad en la ciudad de México y pancartas dentro del recinto de San Lázaro.

De igual manera los secretarios de despacho tienen la obligación de acudir ante la Cámara que lo requiera, para que rindan un informe de las actividades que están bajo su responsabilidad de su dependencia.

---

<sup>9</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, op. cit, nota 29 pp. 29,37,41,46,49-54 y 63.

El ejecutivo tiene facultades legislativas ya que a éste tiene el derecho de iniciar leyes y decretos , ya que es el quien envía la mayor cantidad de iniciativas, que ya que pasan el proceso legislativo se convierten en ley, otra de las facultades es el derecho al veto, que es la facultad que se otorga a través de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos al titular del ejecutivo para que éste pueda objetar todo o en parte, mediante observaciones respectivas, una ley o un decreto que para su promulgación le envía el Congreso de la Unión, el veto es como un período de reflexión que se le otorga al Presidente para que analice a detalladamente, si es conveniente, la importancia que puede tener en la aplicación de esa ley o decreto en la sociedad y sobre todo en el ámbito de la constitucionalidad.

Otra de las facultades es la de promulgar las leyes, es decir tiene la obligación presidencial de publicar la es entonces, ineludible y en tanto que ésta no sea publicada no podrá entrar en vigor.

El ejecutivo mexicano también puede legislar en los siguientes cinco supuestos:

- 1) los casos de emergencia
- 2) las medidas de salubridad
- 3) los tratados internacionales
- 4) la facultad reglamentaria
- 5) La regulación económica

El presidente es el Jefe supremo de las fuerza armadas y también es responsable de las relaciones internacionales, el debe de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado

En gabinete mexicano “es la reunión de los principales colaboradores del Presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio Presidente desea”, quines son el gran parte los ejecutores de la función administrativa.

El sistema presidencial mexicano se caracteriza por un ejecutivo fuerte, cuya independencia frente al poder legislativo es clara y precisa, aunque en este período presidencial se ve que el ejecutivo al no tener la mayoría absoluta en el Congreso, le cuesta mas trabajo las negociaciones con el legislativo.

El indulto es otra de las facultades presidenciales en México, el presidente puede concederlo a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del fuero común en el Distrito Federal.

La amnistía extingue la sanción de un ley , con todos sus caracteres de generalidad, por tanto es aplicable a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto.

El ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, sometiéndolos a la aprobación del senado, tiene la facultad de nombrar r remover al Ministerio Público de la Federación y como suprema autoridad agraria.

El presidente mexicano como pudimos ver tiene múltiples facultades, y están provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como el principio de la división de poderes ha permitido fijar las atribuciones de éstos desde una perspectiva no estricta, cada poder puede desempeñar funciones que formalmente no deberían corresponderle. En el caso del Poder Legislativo, el artículo 73 constitucional enlista las facultades del Congreso de la Unión. Las fracciones 1, III a V, VIII, XXII, XXV, XXVI y XXVII del artículo citado, son actos materialmente administrativos, que facultan al citado Congreso:

I. - Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

III. -Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1. - Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4.-Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5.-Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.



**6.-** Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia de expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

**7.-** Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

**IV. -** Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

**V.-** Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

**VIII.-** Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de

los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

**XXV.**-Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

En el caso de la fracción VIII, si la autorización del Congreso se da para un empréstito determinado, el caso es administrativo. Si el Congreso fija bases para la actuación del Ejecutivo con relación a los empréstitos que puedan celebrarse en el futuro, la facultad es legislativa. La aprobación de los empréstitos, como no puede referirse concretamente sino a los contraídos, es una función administrativa, al igual que su pago, en cuanto significa la autorización para el egreso correspondiente. Con todo, el reconocimiento y mandato de pago suelen conllevar una serie de normas que regulan, en forma abstracta y general, las relaciones del Estado deudor y de los acreedores, caso en que la expedición de tales normas constituye un acto materialmente legislativo. Asimismo, en el caso de la fracción XXV, el acto es legislativo, pero, si se trata de una disposición de orden presupuestal, deviene administrativo.

Por lo que respecta a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, expresadas en el artículo 74 constitucional, su fracción IV le otorga una atribución administrativa, mientras que la y alude a un acto jurisdiccional:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

**IV.** Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

**V.-** Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren 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.

El artículo 76 de la Constitución Federal enumera así las atribuciones del Senado:

**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 otras potencias, 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 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, mediando 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 u 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.

**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 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 atribuye.

En el caso de la fracción 1, como los tratados pueden en algunos casos contener normas generales y en otros ser meras mente contractuales, la facultad consignada puede ser, según de lo que se trate, un acto legislativo o administrativo.

Las fracciones III, IV, VIII y IX son administrativas. En el caso de la V, si se entiende que el Senado puede hacer la declaración de desaparición de poderes, la función es jurisdiccional, pues implica la comprobación de una situación de hecho, a consecuencia de la cual se decide que procede nombrar a un gobernador provisional. A su vez, este nombramiento es un acto administrativo. Las fracciones VI y VII remiten a funciones jurisdiccionales”.

El artículo 77 señala las facultades correspondientes a cada Cámara sin intervención de la otra. Les otorga facultades administrativas en las fracciones II a IV, que disponen:

**ARTÍCULO. 77** “Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II. - Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

IV.- Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

Del mismo modo, la Comisión Permanente, de acuerdo con el artículo 78, desarrolla funciones exclusivamente administrativas desde la perspectiva material:

**ARTÍCULO. 78** " Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 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 las 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 a sesiones extra ordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

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 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.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación desempeña también facultades materialmente administrativas, como lo revela el artículo 97 constitucional, en cuanto al nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, así como cuando la Suprema Corte de Justicia ejerce la facultad de investigación de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, o cuando averigua de oficio algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes federales, cuando nombra y remueve a su secretario y demás funcionarios y empleados. Igualmente, el artículo 100, referente a las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal y al presupuesto del Poder Judicial de la Federación y de la Corte, confiere atribuciones materialmente administrativas. Por lo demás, la Suprema Corte de Justicia realiza funciones legislativas al expedir reglamentos internos”.

#### **4.3. FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS DEL EJECUTIVO**

El artículo 49 constitucional se reformó el 12 de agosto de 1938 y el 28 de marzo de 1951. El párrafo segundo de su texto original establecía que solamente en caso de que el Ejecutivo actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en términos del artículo 29 del propio ordenamiento, el Poder Legislativo se depositaría en un solo individuo. El Congreso de la Unión emitió decretos en que facultó al Ejecutivo para legislar extraordinariamente. Ante tal circunstancia, el 12 de agosto de 1938 se adicionó el mencionado artículo 49 para precisar que en ningún otro caso, salvo el del diverso 29, se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. Tal reforma pretendía que el Congreso de la Unión conservara intactas las funciones que le encomienda la Constitución vigente, es decir, las de expedir actos formalmente legislativos, pero no la de emitir todas las disposiciones de observancia general; por tanto, la modificación tendió a evitar que el presidente de la República continuara expidiendo actos de aquella jerarquía. Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951, se agregó un segundo párrafo al artículo 131 constitucional, para disponer que el Congreso de la Unión pudiera autorizar al titular del Ejecutivo el ejercicio de su facultad para emitir actos formalmente legislativos en materia de comercio exterior.

#### **4.3.1. EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA UN ROMPIMIENTO CON LA DIVISIÓN DE PODERES:**

**EL ARTÍCULO 29** “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se

contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”

La suspensión de garantías sólo procede en los casos especificados en el artículo transcrito, de ahí que no se trate de una facultad discrecional del Ejecutivo. Como lo observó la desaparecida Tercera Sala de la Corte, la suspensión de garantías demanda la intervención del Congreso, previa petición del presidente de la República y el acuerdo de sus colaboradores. Siempre que la petición no se acuerde, ni el Legislativo Federal ni las Legislaturas locales deben expedir leyes transgresoras de garantías individuales.<sup>10</sup> Al decreto de suspensión debe anteceder una situación de gravedad especial, que afecte a toda la nación o a una localidad en particular, y que se cifre en fenómenos naturales, revueltas populares o pogromos. Únicamente el presidente de la República, previo acuerdo con los secretarios de Estado y el procurador general, puede ordenar la suspensión de todas o algunas de las garantías, que deberán estar perfectamente señaladas en la legislación de emergencia que se expida. El artículo 29 constitucional es congruente con el diverso 13<sup>11</sup> en el sentido de que, a riesgo de originar una ley privativa, la suspensión no puede decretarse respecto de un individuo en particular, sino modificarse en una ley de emergencia que durará lo mismo que la suspensión.

El artículo 29 constitucional entraña un rompimiento con el principio de la división de poderes. La situación de suspensión de garantías provoca que en el Ejecutivo se reúnan competencias que normalmente corresponden al Legislativo y al Judicial. El presidente legisla cuando expide las leyes emergentes que deban regir durante la suspensión de garantías, y desarrolla facultades jurisdiccionales

---

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLV, p. 4740.

<sup>11</sup> *Las garantías de igualdad*, Colección *Garantías Individuales* No. 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 115-132.

comúnmente exclusivas del Poder Judicial cuando resuelve las controversias producidas con relación a las garantías suspendidas.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 131 constitucional dispone:

**ARTÍCULO 131** “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Esta delegación de atribuciones legislativas al Ejecutivo lo puso en control de la balanza comercial del país. El uso que haga de esta facultad no puede ser arbitrario, pues se somete a la aprobación del Congreso dentro del presupuesto fiscal que cada año le envíe a éste el propio presidente. Esta potestad para enfrentar los problemas planteados por la economía internacional y poder así defender y propulsar el desarrollo económico, fue ejercida en un principio sin apoyo en la Constitución. Movido por las exigencias que la realidad imponía, el Ejecutivo continuó ejerciendo esa facultad y creó la Comisión de Aranceles<sup>12</sup>, cuerpo colegiado responsable de estudiar la política arancelaria y de proponer a la Secretaría de Hacienda modificaciones a las tarifas de importación y exportación. El 9 de noviembre de 1950, el Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa para adicionar el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, a fin de contar con facultades para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el Congreso de la Unión, en la

---

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1927.

inteligencia de que este gravamen tenía carácter extrafiscal y de que era necesario emplearlo mediante la adecuación de los aranceles a las necesidades imperantes en un determinado momento. La Cámara objetó que aquello no era posible por ser contrario al principio de la división de poderes, de ahí que se agregara a la propuesta del Ejecutivo que la delegación de facultades se sujetaría a la revisión y aprobación del Congreso.

Mediante la facultad prevista en el artículo 131 constitucional, el presidente puede, por ejemplo, reformar una fracción arancelaria de las Tarifas de los Impuestos Generales de Exportación e Importación y, por tanto, actuar como órgano legislativo. El decreto de reformas relativo no podría conceptuarse como creado por un acto administrativo, ni como consecuencia del ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional, porque mediante esa facultad extraordinaria el presidente de la República reforma una Ley expedida por el Congreso de la Unión<sup>13</sup>. Además, cuando el presidente de la República expide un decreto en uso de las facultades extraordinarias que le otorga el segundo párrafo del artículo citado, es decir, con facultades delegadas en las que actúa como órgano legislativo, ese decreto tiene la misma naturaleza que las leyes ordinarias emanadas del Congreso Federal.

El artículo 72, inciso f), constitucional, no exige que la reforma, adición, modificación o derogación de una ley provenga del mismo órgano que la creó, ni que para ello deban observarse los mismos trámites que en el caso particular de dicha norma se hayan observado para su expedición, sino que aquéllas se realicen con forme al procedimiento que establece el mismo ordenamiento fundamental para crear normas legales por parte de los órganos autorizados, según se actualicen los supuestos que en la propia Ley Fundamental se previenen. En este sentido, tal precepto no prohíbe que las leyes expedidas por el

---

<sup>13</sup> Tesis P. LXII/90, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VI, Primera Parte, julio a diciembre de 1990, p.25.

presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias, sean reformadas por el Congreso de la Unión mediante el procedimiento ordinario previsto en el mismo numeral, ni que las leyes expedidas por el Congreso puedan ser reformadas por el Ejecutivo en el caso de actualizarse los supuestos y observarse las formalidades previstas en los artículos 29, 49 y 131 de la Constitución Federal.

Las facultades legislativas de la Federación no son únicamente las consignadas en el artículo 73 constitucional, puesto que de diversas disposiciones de ésta se infieren esas facultades sobre materias distintas de las que especifica, en cuanto tales disposiciones imputan competencia y jurisdicción a la Federación sobre dichas materias. Así, el derecho que el artículo 27 constitucional confiere a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; el de hacer concesiones para explotar los productos del subsuelo; la facultad privativa que a la misma Federación concede el artículo 131 constitucional; y aun la jurisdicción que le otorga el artículo 132 sobre los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, implican necesariamente el ejercicio, por parte de la Federación, de las facultades legislativas correspondientes. Tales facultades no están específicamente determinadas en el citado artículo 73, ni en ningún otro, aunque pueden considerarse incluidas en la fracción XXIX del precepto mencionado, de donde se desprende que la Federación no sólo puede legislar sobre las materias ahí enumeradas, sino que puede hacerlo para ejercer todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal.

Además de los casos a que se refiere el artículo 49 constitucional, relativos a las facultades legislativas del presidente, la Constitución Federal establece otros tres: a) la facultad reglamentaria (artículo 89, fracción 1), b) las medidas de

salubridad (artículo 73, fracción XVI) y c) los tratados internacionales (artículo 133)".<sup>14</sup>

#### **4.4 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS**

Entre los Estados Unitarios o centrales no existen órganos de gobierno generales y locales, con atribuciones para expedir leyes, de ahí que no tenga el problema de la distribución de competencias en ese sentido.

Pero se exige que en un Estado federal es indispensable que se delimite la competencia que corresponde tanto al orden federal como al local. Existen diversos sistemas para la distribución de competencias, pero también deben tomarse en cuenta los factores y la correlación de fuerzas políticas. En México, la distribución competencial se realiza con la aplicación de los artículos 117, 118 y 124 constitucionales. Los dos primeros como una excepción a la regla, mientras que el último contiene el principio general. El artículo 117 se refiere a las prohibiciones absolutas, con una redacción tajante para los Estados. La mayoría de estas prohibiciones son de tipo internacional, dado que las relaciones con el extranjero corresponden al gobierno federal. En cuanto a las prohibiciones de carácter interno, son la emisión de moneda y estampillas, gravar el tránsito de personas y la entrada y salida de mercancías, y establecer alcabalas. Además incluye una obligación para las legislaturas locales expidan leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. A su vez, el artículo 118 establece taxativas para los Estados, con la salvedad de que podrán realizarlas previo consentimiento del Congreso de la Unión. Las facultades federales tienen las facultades que en la fracción I del artículo 118 se prohíben a los Estados: " Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni de imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".<sup>15</sup> Las dos últimas fracciones del artículo se

---

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7ª. ed., México, Porrúa/UNAM, 1999, p.455.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

relacionan con la guerra, por lo que en principio son atribuciones correspondientes al gobierno federal. Por último la norma general se encuentra en el artículo 124, que adopta la tesis de que la competencia de las autoridades federales se enumere en la Constitución, de modo que las restantes competan a los Estados.

16

Para que la unidad política que establece el artículo 40 constitucional sea armónicamente y sin quebrantos, es necesario que tanto la Federación como los Estados tengan perfectamente delimitadas sus competencias, con tal que cada una de las facultades ingrese en una u otra de las jurisdicciones. Sin embargo, de hecho el reparto competencial, aún se presentan casos en que toca al intérprete decidir a cuál jurisdicción corresponde un acto concreto de autoridad.

Es necesario puntualizar, de acuerdo con Tena Ramírez, que “el sistema que instituye la Constitución en punto a distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la consecuencia de que ambos órdenes son extensos, de idéntica jerarquía, por lo que el uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido en el que éste de acuerdo con aquella”.<sup>17</sup>

En consecuencia, en el sistema constitucional mexicano existen tan sólo dos órdenes jurídicos coextensos, el federal y el local: además existe un tercer orden, el constitucional, que envuelve y rige a los otros. Entre las facultades propias del orden constitucional se encuentran el control de la constitucionalidad de la ley, el procedimiento de reformas o adiciones a la Ley Suprema, la suspensión de garantías y la negociación, aprobación y ratificación de tratados internacionales.

---

42 Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª. ed., México, UNAM, 2000, pp. 89-92

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 35 a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 124



#### 4.4.1. CLASIFICACIÓN DE LAS FACULTADES

En el sistema federal mexicano coexisten diversas competencias que las autoridades ejercen sobre las personas ya sean físicas, morales, privadas y públicas, pues todas éstas son sujetos de regulación. La clasificación mas generalizada distingue entre competencia federal y local o estatal , en lo que se conoce como fuero federal y fuero local, notable en el caso de las leyes, pues las de carácter federal desarrollan las competencias que, expresa e implícitamente, el artículo 73 constitucional confiere a la Federación , y que, de conformidad con el diverso 124, las funciones que no están expresamente concedidas a la federación se entienden reservadas a los estados . por lo demás, las funciones de los Estados no son sólo las que están delegadas a la Federación , sino también las que la Constitución no les prohíbe. Entonces la doctrina jurídica mexicana ha clasificado así las diversas facultades:

- A) facultades atribuidas a la Federación expresamente, como sucede con las primeras veintinueve fracciones del artículo 73 constitucional, que establece las atribuciones del Congreso de la Unión y el 130, que confiere a éste órgano , exclusivamente la potestad de “ legislar en materia de culto público y de iglesias y de agrupaciones religiosas”.
- B) Facultades atribuidas a los Estados expresamente, lo cual se ejemplifica con el artículo 102 Apartado B constitucional.
- C) Facultades atribuidas a los Estados por exclusión de la Federación.
- D) Facultades prohibidas a la Federación , como establecer las leyes que establezcan o prohíban alguna religión, según el artículo 24, segundo párrafo, de la Constitución Federal.
- E) Facultades coincidentes o simultáneamente atribuidas.
- F) Facultades coexistentes.

G) Facultades de auxilio.

Asimismo, las normas pueden eventualmente poseer el mismo elemento temático, distinguiéndolas únicamente el ámbito de validez, lo que lleva a identificar:

- 1.- normas estrictamente federales
- 2.-normas estrictamente locales
- 3.- normas federales sólo por su ámbito espacial de validez
- 4.- normas locales por su ámbito espacial de validez.

#### **4.4.1.1 FACULTADES EXPLÍCITAS**

Las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, y que establecen la creación, organización y funcionamiento de los órganos federales, señalando sus atribuciones exclusivas a cada uno de ellos; por ejemplo, entre las facultades que indiscutiblemente se atribuyen a los poderes federales destacan las referentes a las relaciones internacionales ; la creación , estructura y distribución de las Fuerzas Armadas de tierra, mar y aire; la política de comercio exterior; las finanzas y crédito público; la acuñación y circulación de moneda y la fijación de su valor en relación con la moneda extranjera, así como lo referente a los productos del subsuelo, tales como la minería, el petróleo y los hidrocarburos.

#### **4.4.1.2 FACULTADES IMPLÍCITAS**

Por su parte, las facultades implícitas son las que el Congreso de la Unión tiene para legislar, concreta y determinadamente, en alguna materia, como medio indispensable para ejercer alguna de las facultades explícitas. El ejercicio de una

facultad implícita solo puede justificarse cuando se reúnan tres de los siguiente requisitos:

1.- la existencia de una facultad explícita, que por si sola no podría ejercerse.

2.- la reunión del medio necesario respecto del fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría ocurrir la segunda.

3.-el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita .

El primer requisito implica que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal a la que está subordinada y sin la cual no existiría. El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la implícita, de aquí surge la relación de necesidad - de medio a fin- entre una y otra. Finalmente, el tercer requisito es que el Congreso de la Unión reconozca la necesidad de la facultad implícita.

#### **4.4.1.3 FACULTADES CONCURRENTES**

Existen además las facultades concurrentes, que son las que pueden ejercer los Estados en tanto la Federación no ejerza las facultades que le han sido concedidas, pero siempre y cuando se refieran a determinadas materias, pues si el asunto es nacional y por su carácter exige uniformidad y regulación, solamente el Congreso de la Unión puede legislar, y por lo que significa que tal asunto debe estar exento de toda legislación.<sup>18</sup> En el sistema jurídico mexicano , si bien se

---

<sup>18</sup> En los Estados Unidos de América a esta situación se le denomina “Doctrina del silencio del Congreso”.

parte del principio rector contenido en el artículo 124 constitucional, que establece una competencia expresa a favor de la federación, y residual en el caso de los Estados, también es cierto que el Órgano Reformador de la Constitución ha posibilitado que el Congreso de la Unión estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal, en ciertas materias.

Los Estados, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de la misma materia, pero será el Congreso General quien determine, mediante una ley, la forma y los términos de la participación de dichas entidades. A este respecto en México se ha denominado leyes generales o leyes marco a las que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

- 1.- distribuir competencias entre la federación y los estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y
- 2.- establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

El objeto de una ley general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos. Sin embargo aunque técnicamente estén a la par de la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, tendientes a distribuir competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a las generales, pues, si bien una misma materia puede quedar a cargo de la federación, los Estados y los Municipios, el Poder Legislativo Federal es quien establece en qué términos participará a cada una de estas entidades.

Las facultades concurrentes surgieron en el orden jurídico mexicano en 1928, estableciéndose en la Constitución Federal en cuanto a las materias educativa (artículo 3º., fracción VIII, y 73, fracción XXV) y de salubridad (artículo 4º., párrafo tercero); sin embargo, actualmente la concurrencia no se limita a ellas, pues a través de diversas reformas constitucionales se han incluido otras, como las de asentamientos humanos (27, párrafo tercero 7y 73, fracción XXXIX), seguridad pública (73, fracción XXIII), ambiental (73, fracción XXXIX-G), protección civil (73, fracción XXXIX) y deporte (73, fracción XXXIX-J).<sup>19</sup>

#### **4.4.1.4 FACULTADES COINCIDENTES**

En otro orden de ideas, las facultades coincidentes son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y los Estados, y constituyen excepciones al principio del sistema federal, por el cual la facultad de una atribución concedida a la Unión se traduce, necesariamente, en una supresión respecto a los Estados.

En México existen facultades coincidentes sobre salubridad general, vías de comunicación, educación y seguridad pública, entre otros aspectos. Estas facultades son coincidentes porque se permite legislar sobre ellas tanto a la Federación como a las entidades federativas, aunque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los Estados. Desde luego, es preciso que exista coordinación y colaboración entre ambos órdenes de gobierno.

#### **4.4.1.5 FACULTADES COEXISTENTES**

Las facultades coexistentes son aquellas en que una parte se atribuye a la Federación y la otra a los Estados, como sucede en los casos de salubridad general y las vías generales de comunicación.

---

<sup>19</sup> Tesis P./J. 142/2001, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042.

#### 4.4.1.6 FACULTADES DE AUXILIO

Por último las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo, el artículo 130 de la Constitución Federal, relativo a la separación del Estado y las iglesias, dice en su último párrafo:

“Las autoridades federales, de los Estados y de los Municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley”.<sup>20</sup>

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, reglamentaria del precepto en cuestión indica en su artículo 25:

**ARTÍCULO 25** “corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación la aplicación de esta ley. Las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal, serán auxiliares de la Federación en los términos previstos en este ordenamiento.”

Y el artículo 27 del mismo ordenamiento dispone que la Secretaría de Gobernación podrá establecer convenios de colaboración o coordinación con las autoridades locales en la materia, y que las autoridades de los Estados y Municipios, además de recibir los avisos respecto a la celebración de actos religiosos de culto público con carácter extraordinario, deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre el ejercicio de sus facultades de acuerdo con la ley, su reglamento y, en su caso, el convenio respectivo”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>21</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 40, p.96

#### **4.5 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA JUDICIAL**

En cuanto a la distribución de facultades en materia judicial, en su principio rector es el mismo que en el caso de las competencias legislativas; es decir, si la ley aplicable es federal, serán competentes las autoridades federales. Sin embargo, hay aquí algunas excepciones:

- a) los tribunales federales pueden aplicar leyes locales como sucede, por ejemplo, en materia electoral, con los juicios de revisión;
- b) algunos tribunales locales aplican leyes federales, como lo establece, por ejemplo el artículo 104, fracción I, constitucional.

#### **4.6 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

Lo mismo ocurre con las facultades administrativas, que se rigen de acuerdo con el principio rector de las legislativas, lo cual resulta en una doble administración; por ejemplo:

- a) el artículo 3º., fracción III, constitucional, dispone que, en el renglón educativo, las autoridades de las entidades federativas deben seguir los lineamientos indicados por las autoridades federales;
- b) el diverso 18, párrafo tercero, de la Ley Fundamental permite la celebración de convenios entre la Federación y los Estados para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal;

- c) el mismo artículo, en el párrafo quinto, permite que los reos de nacionalidad mexicana que compunguen penas en el extranjero, sean trasladados a la República mexicana para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en el propio precepto, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos federales en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, sean trasladados a su país de origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reo de orden común en dichos tratados.
  
- d) El artículo 21 prevé que los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, pueden establecer coordinadamente un sistema de seguridad pública;
  
- e) el artículo 26, párrafo tercero , permite la coordinación en materia de planeación del desarrollo nacional;
  
- f) el artículo 73, fracción XVI, contempla que lo dispuesto por el Congreso de la Unión e materias de salubridad general sea obedecido por todas las entidades federativas del país.
  
- g) En el artículo 119, párrafo segundo , autoriza la celebración de convenios de colaboración entre el distrito Federal, las entidades federativas y, en su caso, el gobierno federal, en materia d procuración de justicia; y por último



- h) El artículo 122, Apartado C, Base Quinta, inciso G, prevé: “ Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito
- i) Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbanas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.”

#### **4.7 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.**

Por lo que hace a la distribución competencial entre la federación, los Estados y los Municipios, debe puntualizarse que, según el artículo 115 constitucional, el Municipio es libre es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Entre otras funciones, tienen a su cargo prestar los servicios de agua potable, drenaje, alumbrado público, mercados y centrales de abasto. Para prestarlos con mayor eficacia, pueden coordinarse y asociarse, aunque en este caso - como en los de asociación de Municipios - deben contar con la aprobación de las respectivas Legislaturas.

Asimismo, cuando el Ayuntamiento considere prudente, los Municipios pueden celebrar convenios con el Estado para que éste, directamente o a través

del organismo correspondiente se encargue de forma temporal de algunos de ellos, o se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

Por otra parte, los municipios administran libremente su hacienda, integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso, perciben las contribuciones establecidas por los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de inmuebles. Los Municipios pueden celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones mencionadas.

Además, los Municipios en términos de las leyes federales y locales relativas, están facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, que deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. A este respecto, cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los Municipios. Éstos también pueden celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Por último, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o pretendan formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, deben planear y regular, conjunta y coordinadamente, el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal relativa.

## **CAPÍTULO V**

### **LOS TRIBUNALES Y LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS**

#### **5.1. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES**

Los primeros precursores del principio de la división de poderes Locke y Montesquieu no tomaron en cuenta la posibilidad de que el poder del Estado se depositara en más de tres poderes. En su tiempo no se pensaba aún en organismos independientes del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El poder neutral ideado por Constant, así como el *Sénat Conservateur* propuesto por Sieyès y presente en la Constitución francesa de 1799, antecedieron a otros órganos destinados a “moderar” o “equilibrar” el ejercicio de los poderes públicos.

##### **5.1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

En 1920, la constitución austriaca proyectada por Kelsen previó por primera vez la instalación de un Tribunal Constitucional, encargado de resolver en exclusiva y de forma concentrada las cuestiones de inconstitucionalidad, por vía principal y mediante sentencias con efectos *erga omnes*. Estos rasgos originaron el control “concentrado” o “austriaco” de constitucionalidad. En este sistema, un solo órgano se ocupa de la defensa de la Constitución; su integración y funciones

son específicas y no forma parte alguno de los poderes. A partir del año indicado se crearon Tribunales Constitucionales en muchos países de Europa y América Latina.

### **5.1..2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Para determinar lo que es un Tribunal Constitucional deben tomarse en cuenta varios factores: el principio de supremacía constitucional, el sistema “concentrado” de control, los efectos *erga omnes* de las sentencias y el principio de la división de poderes. La misión principal de los tribunales constitucionales radica en cuidar que ninguna ley ni ningún acto de autoridad contraríen las disposiciones fundamentales. De particular importancia es lo relativo a la doctrina de la división del poder público. Desde la expedición de la Constitución austriaca en 1920, se ha aceptado la existencia de un “poder” más, representado por el Tribunal Constitucional, sobre la base de que, como las disposiciones constitucionales prohíben a los poderes públicos, sus actos no pueden ser examinados por uno de ellos.

Louis Favores señala que el Tribunal Constitucional es “una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, situada fuera del aparato constitucional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos. Además, siguiendo las ideas kelsenianas sobre la jurisdicción constitucional , lo caracteriza para establecer los

requisitos esenciales. A su juicio, los tribunales constitucionales presentan seis rasgos: a) un contexto institucional y jurídico peculiar ; b) un estatuto constitucional; c) un monopolio de lo contencioso constitucional; d) una designación de jueces no Magistrados por autoridades políticas; e) una verdadera jurisdicción; y f) una jurisdicción fuera del aparato jurisdiccional.

Los tribunales constitucionales de Alemania, Austria, España e Italia, entre otros, reúnen tales características. Sin embargo la doctrina ha apreciado más de un enfoque para conceptualizar a estos tribunales. Se ha estimado que las ideas de Favores representan un enfoque formal de estas jurisdicciones, y se ha hablado de un punto de vista material, desde el que no se advierten todas las características típicas ofrecidas por el otro criterio. Desde la perspectiva material, un Tribunal Constitucional es todo aquel organismo judicial, perteneciente o no al Poder Judicial y con independencia de su denominación, especializado en solucionar conflictos surgidos de la interpretación y la aplicación directa de las normas constitucionales.<sup>1</sup> Este enfoque desconoce el requisito de no pertenencia a la jurisdicción ordinaria, al significar que una Suprema Corte de Justicia o un Tribunal Supremo, que son considerados los de mayor jerarquía en el poder Judicial, pueden considerarse tribunales constitucionales si sus funciones esenciales consisten en salvaguardar, en última instancia, el contenido de la Constitución y, en su caso, declarar la nulidad de leyes con efectos *erga omnes*.

---

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, voz “*tribunales constitucionales*”, *op. cit.*, P. 3804; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, *op. cit.*, pp. 55-56 y 59.

Un caso de esta naturaleza se presenta en México, pero solo en el caso que se obtenga el voto favorable de ocho ministros, por lo menos (artículos 42 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo este enfoque alcanza a los tribunales internacionales. Como las jurisdicciones transnacionales se dedican a asegurar la conformidad de las constituciones nacionales con ciertos tratados y convenios, emiten fallos que pueden modificar la legislación interna, tanto ordinaria como constitucional.

Independientemente de sus características, los tribunales constitucionales comparten una atribución común: el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes. Su función exclusiva radica en conocer de la posible inconformidad de una ley, un tratado internacional o un acto de autoridad respecto de la Constitución. Pero no es ésta su única atribución, pues cuentan con otras, asimismo esenciales: a) un control de la regularidad de las elecciones legislativas y presidenciales; b) salvaguardar el equilibrio entre el Estado y sus colectividades; c) garantizar el buen funcionamiento de los poderes públicos y de la distribución de los poderes entre ellos; y d) la protección de los derechos fundamentales.

### **5.1 .3. LA POLÉMICA SOBRE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES**

Por otra parte, la creación de tribunales constitucionales ha generado posturas tanto a favor como en contra. Las razones favorables son: a) los tribunales constitucionales son convenientes porque hacen más efectiva la separación de los poderes del Estado y, por tanto, la protección del Estado de derecho; b) tiene funciones más específicas que una Corte Suprema en los sistemas de control concentrado; c) pueden resolver con mayor eficacia los mecanismos de protección de los derechos humanos; d) las materias de orden constitucional son, al vez, jurídicas y políticas; e) los tribunales constitucionales suelen ser más creativos que burocráticos; y f) su razón de ser son las decisiones que emiten en materias de orden constitucional, aparte de que sus integrantes son expertos en derecho público y asumen los problemas y casos con mentalidad que el tipo de asuntos exige.

En contra se ha aducido lo siguiente: a) debido a su composición los tribunales constitucionales corren el riesgo de politizarse; b) la legitimación de la función judicial puede ponerse en entredicho, siempre que parte de los integrantes del tribunal carezca de la legitimidad necesaria como para ejercer dicha función; c) los tribunales constitucionales pueden “crear” derecho más allá de toda frontera permisible, lo que podría acarrear problemas de inseguridad jurídica, así como tener enfrentamientos no sólo con el poder Judicial, sino también con el Ejecutivo y el Legislativo, y d) no siempre han sido determinantes para salvaguardar la democracia contra golpes de Estado.

De cualquier manera, los tribunales constitucionales son una realidad y en muchos países se les reconoce su independencia de los poderes clásicos. El caso de México es especial, pues, aun cuando la Suprema Corte de Justicia sea materialmente un tribunal como los señalados, se ubica en la cúspide del Poder Judicial de la Federación, como, lo establece el artículo 94 de la Constitución Federal.

## **5.2. LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

Por otra parte, junto con los tribunales constitucionales funcionan organismos autónomos, entre los que destaca el *ombudsman*, que surgió con la ley sueca de 6 de junio de 1809, con la encomienda de vigilar la actividad de los tribunales.<sup>2</sup>

En 1990, un decreto presidencial creó en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; más tarde, en 1992, se le dio rango constitucional con el carácter de autónomo en el artículo 102, apartado B, de la Ley Suprema. Otros organismos autónomos en este país son el Banco de México<sup>3</sup> y el Instituto Federal Electoral .

---

<sup>2</sup> Fix- Zamudio, Héctor, voz “ ombudsman”, en VV. AA., *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. III, *op. cit.*, nota 9, p. 2686

<sup>3</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, *op. cit.*, nota 34, pp. 575-581.



Todos ellos pertenecen al Estado, en esto se basa su autonomía y gozan de un rango similar al de los poderes, lo que no ocurre las universidades autónomas y los partidos políticos.<sup>4</sup> Su misión principal radica en atender necesidades principales para la vida del Estado y de la sociedad en general.<sup>5</sup>

Por tanto su creación con lo que respecta a México, ha obedecido a la necesidad de satisfacer demandas sociales; en absoluto han “alterado” la tradicional doctrina de la división de poder en tres órganos primarios. Lo cierto es que este principio prevalece en virtud de su estatuto constitucional, sin perjuicio del funcionamiento de otros órganos que, sin ser poderes propiamente dichos, ejecuten acciones igualmente encaminadas a la correcta evolución del Estado.

### **5.3 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría.

---

<sup>4</sup> Caballero Ochoa, José Luis, “ Los organismos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, en jurídica. *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, No. 30, México, Themis, 2000. p. 157.

<sup>5</sup> *Idem*. P.159

Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.<sup>6</sup>

### **5.3.1 ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

---

<sup>6</sup> <http://www.cndh.org.mx>

El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

**I.** Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.

**II.** Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

**III.-** Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

**IV.** Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.

**V.** Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.

**VI.** Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.

**VII.** Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país

**VIII.** Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.

**IX.-** Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

**X.-** Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.

**XI.** Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.

**XII.** Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.

**XIII.** Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Algo muy importante es cuando los ciudadanos presentan las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

### **5.3.2. CASOS EN LO QUE NO PODRÁ CONOCER LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Asuntos laborales, Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. Por ningún motivo , podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, ni conflictos entre particulares.

### **5.4. EI BANCO DE MÉXICO**

Poco recordado es actualmente el hecho de que los antecedentes de esta Institución se remontan al menos hasta principios del siglo XIX. En fecha tan remota como 1822,durante el reinado de Agustín de Iturbide, la historia registra la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría "Gran Banco del Imperio Mexicano".

El Banco de México se inauguró en solemne ceremonia el 1 de septiembre de 1925. El acto fue presidido por el primer mandatario, Plutarco Elías Calles, y al mismo concurren los personajes más sobresalientes de la época en la política, las finanzas y los negocios. Al recién creado Instituto se le entregó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. Como consecuencia correlativa de lo anterior, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en

agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México.<sup>7</sup>

#### **5.4.1 AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO**

La gran transformación en la historia reciente del Banco de México ocurrió en 1993, con la reforma constitucional mediante la cual se otorgó autonomía a esta Institución. La autonomía concedida al Banco de México explicada en la Exposición de Motivos de la reforma constitucional respectiva tiene como principal objeto construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación. De ahí la importancia de que en el texto Constitucional haya quedado precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México: la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La autonomía del Banco Central se apoya en tres fundamentos: su independencia para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido, la independencia que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno y la independencia administrativa de la Institución.

Estos tres soportes son fundamentales para garantizar la autonomía del Instituto Central, pero el primero de ellos merece comentario especial. En el artículo 28 Constitucional ha quedado señalado que "ninguna autoridad podrá

---

<sup>7</sup> <http://www.banxico.mx.org>



ordenar al Banco conceder financiamiento". La relevancia de esta medida tiene su origen en la muy especial relación que existe entre el crédito del Banco Central y los movimientos del nivel general de precios. Ello, porque el Banco Central es la única entidad que puede aumentar el poder de compra en la economía, aunque nadie produzca más. De ahí que exista siempre una relación causal muy estrecha entre el crédito del Banco Central y el movimiento del nivel general de los precios.

#### **5.4.2 MARCO NORMATIVO DEL BANCO DE MÉXICO**

En el artículo 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las funciones del Banco de México:

**ARTÍCULO 28** “ El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha

regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Como pudimos darnos cuentas en los párrafos que anteceden que las funciones del Banco de México, son de suma importancia para el país es por eso que para nombrar al Gobernador del Banco de México el presidente del Ejecutivo Federal deberá considerar que tiene que mantener estable el poder adquisitivo y un buen financiamiento en el sistema de pagos.

## **5.5 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral.

Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

1.- La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

2.- La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

3.- La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

#### **5.5.1 ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento,

profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

#### **5.5.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. Certeza. Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

2. Legalidad. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

3. Independencia. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y

respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

4. Imparcialidad. Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

5. Objetividad. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

### **5.5.3 ACTIVIDADES FUNDAMENTALES**

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- a) Capacitación y educación cívica.
- b) Geografía electoral.
- c) Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- d) Padrón y listas de electores.
- e) Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- f) Preparación de la jornada electoral.
- g) Cómputo de resultados.
- h) Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.
- i) Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

#### **5.5.4 INTEGRACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- a) Directivos: Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- b) Técnico-ejecutivos: Se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- c) Vigilancia: Se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

- d) Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.



## RECOMENDACIONES

**PRIMERA.-** Que se hagan estudios a profundidad para otorgar los nombramientos a los titulares de cada órgano, de acuerdo con cada caso en concreto y se propongan opciones que sean verdaderamente viables y autónomas para que se pueda garantizar que a la autoridad que sea el titular de ese Órgano cumpla con sus funciones sin injerencia de nadie.

**SEGUNDA.-** Que el Ejecutivo y el Legislativo no intervengan en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tengan una carrera judicial y sean elegidos por exámenes de oposición, ya que los asuntos que se resuelven en la Suprema Corte son de suma relevancia para el país.

**TERCERA.-** Que el consejero Presidente del Instituto Federal Electoral no pueda ocupar ningún cargo político después de que termine su encargo, al frente de el Instituto Federal Electoral, para que así no tenga inclinación hacia ningún partido político.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**-La parte medular del Derecho constitucional es el factor del *poder*, sobre todo, el poder político, porque la vida sociopolítica de un Estado, se ve determinada principalmente por el ejercicio y el control del *poder*, así como, obviamente, por la lucha de acceder al mismo.

**SEGUNDA.**-Una de las características esenciales del *poder*, es que tiende a corromper, a desbordarse en gigantescos abusos y, cuando sucede, los resultados son catastróficos.

**TERCERA.**-La teoría de la división (o distribución) de poderes, atribuida a Montesquieu, es inexacta, el *poder* es único e indivisible, lo que acontece es una distribución de funciones para el ejercicio del mismo en diversos órganos, la teoría montesquieuniana de que con la distribución de poderes, el *poder* controla al *poder*, también es inexacta, pues el *poder* es único, sólo que distribuye para su ejercicio y trae como consecuencia una reacción de los

destinatarios del poder (gobernados), y el surgimiento de un *poder* o fuerza que incluso pudiera derrotar al poder político.

**CUARTA-** El poder político sólo utiliza a los órganos estatales para el ejercicio del *poder*, pero su propósito no es satisfacer la voluntad del pueblo, sino que, por el contrario, la finalidad es imponer la suya sobre la voluntad popular.

**QUINTA.-** En relación con el principio de la división de poderes mi respuesta final es que los principios de la división de poderes ha conducido a que, en la actualidad , en los Estados predominantemente federales se prevean tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los cuales se deposita el poder federal de la Federación. se sigue que en la realidad de México, el poder público no esta dividido, sino distribuido en tres órganos primarios que realizan funciones específicas, pero definitivas.

**SEXTA.-**En relación de hasta donde llega la flexibilidad de poderes de los órganos de la Federación, mi respuesta final es que la forma en las que se encuentran estas disposiciones es incorrecta ya que tratándose de de las funciones materiales del cada Órgano, se debería de tomar en cuanto cuales son los resultados que emana de las funciones formales que tiene un órgano al intervenir en las decisiones de otro órgano, que en la mayoría de los casos son de suma relevancia para el desarrollo, social, económico y político del país.

**SÉPTIMA.-** Los organismos autónomos en México son: La comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral , todos ellos pertenecen al Estado, en esto se basa su autonomía y gozan de un rango similar al de los poderes, pero actúan sin interferir en las funciones de ninguno de los poderes, les ayudan a éstos a realizar las tareas más importantes en materia de derechos humanos, electoral y financiera.

## BIBLIOGRAFÍA:

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press-Harla, 1998.

Arteaga Nava, Elisur y Trigueros Gaisman, Laura, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press-Harla, 1997, tomo 2.

Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press-Harla, 1998.

Carrasco Uriarte, Hugo, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press-Harla, 1998.

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7<sup>a</sup>. ed., México, Porrúa/UNAM, 1999,

Carpizo, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Porrúa-UNAM, México, 2000.

Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3<sup>a</sup>. ed., México Porrúa, 2000.

Cossío, José Ramón y Luis M. Pérez de Acha (comps.), *La defensa de la constitución en México*, México, Fontarama, 1997.

Dehesa Dávila, Gerardo, *Etimología Jurídica*, S.C.J.N., C.G.C.S.T., México 2005.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2ª. ed., Porrúa-UNAM, México, 2004. .

Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1985.

Fix -Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª. ed., México, Porrúa/UNAM, 2001.

Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª. ed., México, UNAM, 2000.

García García, Cesar Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, Mc Garwhill, México, 1998.

Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 7ª. ed., México, Porrúa, 1999.

Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Trad. de W. Roces, 10ª. Reimp., Ediciones Coyoacán, México, 2004.

Loewestein, Kart, *Teoría de la Constitución*, Trad. de Alfredo Gallegos Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1964.

Montesquieu, Charles de Secondat Barón de la Brede y de, *El Espíritu de las Leyes*, 15ª., ed., Porrúa, México, 2003.

Rodríguez Castro, Santiago, *Diccionario Etimológico Griego-Latín del Español*, 8ª., ed., Esfinge, México, 2001.

Segura Murguía, Santiago, *Diccionario Etimológico Latino-Español*, Anaya, Madrid, 1985.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 35 a. ed., México, Porrúa, 2003.

#### **LEGISGRAFÍA:**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

#### **DICCIONARIOS:**

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22<sup>a</sup>. Ed. T. 8<sup>o</sup>, voz: poder, Planeta, Buenos Aires, 2000