



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO.

“LOS ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS EN EL ESTADO MEXICANO”.

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO.

P R E S E N T A :
NOE GUILLERMO GONZÁLEZ ROJO

ASESOR: DR. PEDRO MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO.



CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO DE 2008.



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:

Ing. Noé González Lira y Dra. Sonia Adelina Gloria Rojo Perea, con mucho amor y cariño como agradecimiento por su esfuerzo y ejemplo para mi formación personal y profesional.

A mis Hermanos:

Fany y Fer por haber creído siempre en mí y brindarme su comprensión, como una muestra de cariño.

A mis Abuelos y Tíos:

Mamá Rosa, Papá Guillermo (q.d.e.p.) y mi abuelita Angelita, además de mis tías Gracie, Vany, Lore, Rocío, Norma, Celia, Margarita y mi tío Jaime, por procurarme siempre.

A Esther:

Por su invaluable colaboración en este proyecto y por estar siempre a mi lado apoyándome.

A mis Amigos:

Norman, Armando, Asdrúbal y Roberto, así como Azucena, Itzel, y Wendy. A mis colegas de la Liga Moisés, Edrel y Estephanie. A la Fraternidad por haberme enseñado ese cariño extra hacia mi Facultad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por permitirnos a los jóvenes buscar las más altas aspiraciones profesionales, además a Iniciación Universitaria y a la Escuela Nacional Preparatoria No. 2, que contribuyeron en mi formación.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México:

*Por ser mi Alma Mater y reafirmar mi vocación hacia lo que más quiero en la vida:
El Derecho.*

Con respeto y admiración al Lic. Jesús Anlen López y al Dr. Pedro Miguel Ángel Garita Alfonso mi asesor, por sus invaluable consejos, así como a todos mis profesores de la Facultad que me guiaron para llegar a la culminación de mi proyecto de vida profesional.

Índice.

Introducción.....	I
--------------------------	----------

Capítulo Primero. El Estado.

Introducción.....	1
1.1. Antecedentes.....	4
A. Estado Antiguo.....	4
a) Egipto.....	5
b) Grecia.....	8
I. Esparta.....	10
II. Atenas.....	11
c) Roma.....	15
I. Monarquía.....	15
II. República.....	16
III. Principado o Diarquía.....	17
IV. Imperio Absoluto o Dominante.....	18
B. Edad Media.....	18
a) Temprana Edad Media.....	19
b) Alta Edad Media.....	19
c) Baja Edad Media.....	20
C. Estado Moderno.....	21
1.2. Teorías Sobre el Surgimiento del Estado.....	23
A. Teoría del Origen Divino.....	24
B. Teoría Contractualista.....	24
a) Thomas Hobbes.....	25
b) John Locke.....	25
c) Juan Jacobo Rousseau.....	26
1.3. Definición de Estado.....	27

1.4.Relación entre Estado Derecho y Sociedad.....	36
1.5.Formas de Estado.....	41
A. Estado Federal.....	44
B. Confederaciones.....	46
C. Central o Unitario.....	48
1.6.Formas de Gobierno.....	49
A. Régimen Parlamentario.....	51
B. Régimen Presidencialista.....	52
C. Monarquía.....	54
D. Republica.....	55
1.7.Diferencia entre las Formas de Estado y las Formas de Gobierno.....	56
1.8.Elementos del Estado.....	57
A. Pueblo.....	61
B. Territorio.....	70
a) Las Fronteras Territoriales.....	75
b) Dominios del Estado.....	76
c) Geopolítica.....	79
d) Derecho de los Estados Sobre el Territorio.....	80
e) Ultraterritorialidad y Extraterritorialidad.....	84
C. Poder.....	86
a) El Poder Dominante y el Poder No Dominante.....	89
b) Funciones del Estado y Formas del Poder Político.....	91
c) Legitimidad del Poder.....	93
Consideraciones Finales.....	95

Capítulo Segundo. Soberanía y Democracia.

Introducción.....	97
2.1. Soberanía.....	99
2.1. Soberanía en México.....	102
2.2. Ejercicio de la Soberanía.....	106
2.3. Democracia.....	108
2.4. Clasificación de la Democracia.....	110
A. Democracia Directa.....	110
B. Democracia Indirecta o Representativa.....	111
C. Democracia Semidirecta.....	112
2.5. Bases Fundamentales de la Democracia.....	113
A. Principio de la Soberanía del Pueblo.....	114
B. Estructuración de un Sistema Representativo.....	114
C. Establecimiento de un Régimen de Partidos Políticos.....	115
D. Reconocimiento y Respeto de los Derechos de las Mayorías y Minorías.....	116
E. Reconocimiento y Respeto de los Derechos del Hombre y Garantías Individuales.....	116
F. Reconocimiento y Respeto de los Derechos de Sociales.....	117
G. Principio de División de Poderes.....	117
H. Principio de Supremacía Constitucional.....	117
2.6. Asociaciones Civiles.....	118
A. La Sociedad Civil en el Ambito Jurídico.....	118
B. Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S).....	119
C. Fundamento Constitucional.....	122
D. Antecedentes.....	123
E. Tipos de ONG'S.....	125
Consideraciones Finales.....	125

Capítulo Tercero. Órganos del Estado.

Introducción.....	129
3.1. Concepto de Órgano.....	132
3.2. Diferencia entre Órganos y Organismos.....	135
3.3. Diferencia entre Autonomía Administrativa y Constitucional.....	137
3.4. Clasificación de los Órganos del Estado.....	139
3.5. Jerarquía y Competencia de los Órganos del Estado.....	144
3.6. Separación de Órganos.....	146
3.7. Separación de Órganos en el Estado Mexicano.....	148
3.8. Órganos Representativos.....	152
3.9. Órgano Legislativo.....	153
A. Integración.....	154
a) Cámara de Diputados.....	154
b) Cámara de Senadores.....	157
c) Comisión Permanente.....	159
B. Fundamento Constitucional.....	160
C. Facultades y Funciones.....	161
a) El Congreso de la Unión como Órgano Legislativo del D.F.....	162
b) El Congreso de la Unión como Órgano Legislativo Federal.....	162
I. Competencia Administrativa del Congreso de la Unión.....	163
II. Competencia Jurisdiccional del Congreso de la Unión.....	164
III. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.....	164
IV. Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores.....	165
V. Facultades de la Comisión Permanente.....	165
3.10. Órgano Ejecutivo.....	166

A. Integración.....	167
a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.....	169
b) Administración Pública Centralizada.....	171
c) Administración Pública Paraestatal.....	173
B. Fundamento Constitucional.....	176
C. Facultades y Funciones.....	176
a) Ejecutivas de Leyes.....	177
b) Reglamentarias.....	177
c) Facultades de Nombramiento.....	178
d) Facultades en Materia Internacional.....	179
e) Hacendarías y Económicas.....	180
f) Ceremoniales.....	183
g) Preservar la Seguridad Interior y Declarar la Guerra.....	183
h) Otras facultades.....	184
3.11. Órgano Judicial.....	185
A. Integración.....	186
a) Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	186
b) Tribunal Electoral.....	190
c) Tribunales Colegiados de Circuito.....	191
d) Tribunales Unitarios de Circuito.....	193
e) Juzgados de Distrito.....	194
f) Consejo de la Judicatura Federal.....	195
B. Fundamento Constitucional.....	197
C. Facultades y Funciones.....	198
a) Interpretación Normativa.....	198
b) Jurisprudencia.....	199
c) Declaración de Inconstitucionalidad.....	199
d) Controversias.....	200
Consideraciones Finales.....	203

Capítulo Cuarto. Organismos Públicos Autónomos del Estado Mexicano.

Introducción.....	206
4.1. Concepto, Antecedentes y Tipos de Autonomía.....	209
4.2. Definición de los Organismos Públicos Autónomos Constitucionales.....	210
4.3. Antecedentes.....	212
4.4. Artículo 67 de la Constitución del Estado de Veracruz.....	214
4.5. Organismos Públicos Autónomos como Autoridad Pública.....	217
4.6. Ubicación de los Organismos Públicos Autónomos dentro del Estado Mexicano.....	219
4.7. Instituto Federal Electoral.....	222
A. Autonomía del Instituto Federal Electoral.....	223
B. Ciudadanización y Profesionalización del IFE.....	226
C. Antecedentes.....	228
D. Fundamento Constitucional.....	231
E. Integración y Estructura del IFE.....	232
a) Órganos de Dirección.....	232
b) Órganos Ejecutivos y Técnicos.....	234
c) Órganos de Vigilancia.....	235
d) Mesas Directivas de Casilla.....	236
F. Requisitos de Elegibilidad de los Integrantes del IFE.....	237
G. Competencia del IFE.....	240
a) Educación Cívica.....	241
b) Capacitación Cívica.....	241
c) Geografía Electoral.....	242
d) Derechos y Prerrogativas de Agrupaciones Políticas y Partidos Políticos.....	243
e) Padrón y Listas Electorales.....	243
f) Impresión de Material Electoral.....	245

g) Preparación de la Jornada Electoral.....	246
h) Compuo de Votos de Diputados Federales y Senadores.....	246
i) Declaración de Validez, y Otorgamiento de Constancia en las Elecciones de Diputados Federales y Senadores.....	247
j) Compuo de Votos de las Elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada Distrito Uninominal.....	247
k) Regulación de la Observación Electoral.....	248
l) Encuestas y Sondeos de Información con fines Electtorales.....	249
4.8. Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	250
A. Definición de Derechos Humanos.....	252
B. Antecedentes de Otros Organismos Protectores de Derechos Humanos.....	257
C. Fundamento Constitucional.....	262
D. Competencia de la CNDH.....	263
E. Integración de la CNDH.....	268
a) Presidente de la Comisión.....	269
b) Consejos Consultivos y Secretario Técnico.....	271
c) Secretaria Ejecutiva.....	274
d) Visitadurias Generales.....	274
F. Sistema Ombudsman.....	275
4.9. Tribunal Agrario.....	278
A. Antecedentes.....	279
B. Autonomía de los Tribunales Agrarios.....	286
C. Fundamento Constitucional.....	288
D. Facultades de los Tribunales Agrarios.....	289
E. Integración.....	290
a) Tribunal Superior Agrario.....	295

b) Tribunales Unitarios Agrarios.....	300
F. Jurisprudencia Agraria.....	302
4.10. Banco de México.....	302
A. Antecedentes.....	303
B. Fundamento Constitucional.....	306
C. Facultades de Banco de México.....	308
D. Integración.....	315
E. Autonomía de Banco de México.....	316
4.11. Derecho Comparado.....	318
A. Organismos Públicos Autónomos en América Latina.....	319
a) Venezuela.....	320
b) Colombia.....	320
c) Chile.....	321
B. Los Organismos Públicos Autónomos en Europa.....	321
a) Austria.....	322
b) España.....	323
Consideraciones Finales.....	324
Conclusiones.....	328

Bibliografía.

Introducción.

En la actualidad con la continua y rápida evolución del Estado se han creado instituciones que si bien se encuentran reconocidas y legitimadas por el mismo, no han sido estudiadas a profundidad ni por la doctrina jurídica, ni por el propio legislador, a tal grado que existe muy poca literatura que profundice respecto al tema, este es el caso de los Organismos Públicos Autónomos que se encuentran fuera de la teoría tradicional de los órganos del Estado, brindando una serie de inexactitudes respecto a su creación y a su justificación, mismas que se buscaran encontrar en el presente estudio científico.

El Estado es una organización que es creada por la sociedad, para poder cumplir con determinadas finalidades como son la armonía y la adecuada convivencia de los integrantes que la componen. De igual forma el Estado es un ente complejo que se encuentra compuesto por elementos que son: pueblo, territorio y poder, entre los que existe una estrecha relación, que se encuentra regulada por el derecho.

El primer elemento es el pueblo que se encuentra integrado por los individuos que habitan el Estado y que están unidos por diversos nexos como la ciudadanía, la nación, la raza y la vecindad, entre otros; el segundo elemento es el territorio, que es el espacio geográfico determinado y delimitado por fronteras naturales o políticas donde se desarrolla el pueblo y por ultimo el poder o fuerza del Estado, que es el elemento encargado de materializar y realizar las funciones del Estado.

Para poder realizar sus funciones el gobierno se divide en órganos que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; cada uno con funciones distintas de índole ejecutiva (ejecución y cumplimiento de leyes), legislativa (creadora de leyes) y jurisdiccional (solución de controversias entre

particulares, por un tercero imparcial y de interpretación normativa) respectivamente.

El presente trabajo se encuentra enfocado en las relaciones que se dan entre el pueblo y estos órganos del Estado, así como de la justificación de la creación de Organismos Públicos Autónomos para el cumplimiento de determinadas funciones que originalmente se encontraban encomendadas al gobierno, quien los crea.

México es una democracia, por lo que el poder supremo dimana del pueblo, y este se lo delega al gobierno para el cumplimiento de determinadas funciones que se refleja en la realización de sus fines. Por lo que este tiene la facultad de cambiar su forma de gobierno en cualquier momento, al no cumplir este con las expectativas para la realización de las aspiraciones sociales encomendadas.

El pueblo quien es titular de la soberanía, concluye que el gobierno no esta realizando de manera adecuada ciertas funciones que le fueron encomendadas, en específico, las funciones siguientes: consolidación de la democracia, protección de los derechos humanos, el manejo de adecuadas políticas financieras públicas y la resolución de controversias del agro.

Es por lo que el gobierno para poder legitimar dichas funciones, que en un principio tenían encomendadas, crea Organismos Públicos Autónomos Federales, que surgen de la descentralización de las instituciones encargadas de estas actividades y el otorgamiento de autonomía constitucional, quedando fuera del organigrama de la Teoría del Estado moderna y de la división orgánica.

Estos Organismos Públicos Autónomos constitucionales son: *el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y los Tribunales Agrarios*. Cada uno de estos organismos públicos se encarga de tareas específicas y se encuentran

especializados para el cumplimiento de las mismas. Así se da una mayor legitimidad y certeza jurídica a las actividades del Estado.

Como característica de estos organismos esta la autonomía constitucional con la que cuentan y la ruptura jerárquica con los tradicionales órganos del Estado, además cuentan con funcionarios que son ciudadanos y que se intenta mantener lo más apolíticos, imparciales e independientes de los órganos del Estado; sin que esto impida que exista coordinación entre los primeros y los segundos, ya que ambos tienen los mismos objetivos que son el bienestar social.

Es por lo que surge una interrogante, que metodológicamente es considerada como el planteamiento del problema, la cual este trabajo de investigación buscara contestar mediante un estudio sistemático y científico (ya que se utilizan diversos métodos como el histórico, inductivo, deductivo, jurídico y sociológico) de los diversos factores que conforman al Estado. La primera interrogante es la siguiente: ¿Por qué el Estado Mexicano crea Organismos Públicos Autónomos Federales?. Esta pregunta se realiza ya que si el Estado a través de los órganos de gobierno realiza determinadas funciones, ¿De donde surge la necesidad de desconcentrar estos organismos?. El pueblo delega facultades a estos órganos para el cumplimiento de funciones pero ¿Por que el pueblo decide quitarle estas facultades a los órganos del Estado y encomendárselas a organismos que tienen características similares a los primeros, siendo que estos se encuentran a cargo de los representantes directos de la soberanía?. Además ¿Por que solamente en estas áreas específicas se requiere de la intervención de organismos especializados independientes?. Por ultimo si el gobierno se llegara a desconcentrar a tal grado que sigan surgiendo más Organismos Públicos Autónomos, ¿Llegaría a perder su actual estructura?.

Ante las anteriores interrogantes se han realizado una serie de posibles soluciones de manera tentativa (hipótesis), que serán estudiadas y evaluadas como ciertas o falsas en las conclusiones del presente estudio. Se crean Organismos Públicos Autónomos, por parte de los órganos del Estado, para un mejor cumplimiento de determinadas funciones estatales. La soberanía sustrae estas facultades que le fueron encomendadas al gobierno, ya que este no las realizaba de forma adecuada, lo cual se refleja en la falta de legitimidad, que es el reconocimiento que hace el pueblo de sus instituciones en la función estatal.

Con la creación de estos Organismos Autónomos se busca una mayor participación ciudadana en funciones estatales que tienden a mantener la actual soberanía en el pueblo, por lo que este requiere de una mayor participación en cuestiones relacionadas con la consolidación de la democracia, la protección de derechos humanos, las adecuadas políticas financieras y la resolución de problemas del agro.

Por ultimo se manifiesta que el Estado no perderá su actual forma orgánica, por la creación de Organismos Públicos Autónomos, ya que estos solamente realizan determinadas tareas en específico, que no sustituyen a las funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales del gobierno.

Como variable dependiente tenemos aquellos aspectos que se conocen de la hipótesis, como es que a través de estos Organismos Públicos Autónomos Federales, se legitimen mas determinadas funciones del mismo, así como se les otorgue mayor seguridad y certeza jurídica.

Como variable independiente de la hipótesis se tienen aquellos aspectos que pueden dar solución a la problemática, como es el que los órganos del Estado realizan funciones que le son delegadas por la soberanía

para el cumplimiento de sus funciones y que estos crean Organismos Públicos Autónomos para realizar determinadas tareas estatales.

CAPITULO PRIMERO.

EL ESTADO.

Sumario. Introducción, 1.1. Antecedentes, A. Estado Antiguo, a) Egipto, b) Grecia, I. Esparta, II. Atenas, b) Roma, I. Monarquía, II. Republica, III. Principado o Diarquía, IV. Imperio Absoluto o Dominante, A. Edad Media, a) Temprana Edad Media, b) Alta Edad Media, c) Baja Edad Media, B. Estado Moderno, **1.2. Teorías Sobre el Surgimiento del Estado,** A. Teoría del Origen Divino, B. Teoría Contractualista, a) Thomas Hobbes, b) John Locke, c) Juan Jacobo Rousseau, **1.3. Definición de Estado, 1.4. Relación entre Estado, Derecho y Sociedad, 1.5. Formas de Estado,** A. Estado Federal, B. Confederaciones, C. Central o Unitario, **1.6. Formas de Gobierno,** A. Régimen Parlamentario, B. Régimen Presidencialista, C. Monarquía, D. Republica, **1.7. Diferencias entre Formas de Estado y Formas de Gobierno, 1.8. Elementos del Estado,** A. Pueblo, B. Territorio, a) Las Fronteras Territoriales, b) Dominios del Estado, c) Geopolítica, d) Derecho de los Estados Sobre el Territorio, e) Ultraterritorialidad y Extraterritorialidad, C. Poder, a) Poder Dominante y el Poder No Dominante, b) Funciones del Estado y Formas del Poder Político, c) Legitimidad del Poder, **Consideraciones Finales.**

Introducción.

Para poder llegar a determinar la justificación de los Organismos Públicos Autónomos, primero se tiene que realizar un estudio a fondo de lo que es el Estado como base y creador de los mismos. Como primer paso para conocer el objeto de estudio, se requiere el análisis de su historia, ya que a través de esta se puede ver la evolución que ha

sufrido para llegar a ser en la actualidad, la más avanzada forma de organización social. Debido a la extensión de los sucesos históricos de los diversos Estados, se tomara en cuenta únicamente aquellos que han trascendido a través del tiempo, por su estructura y por su forma de gobierno; se pueden analizar *tres etapas que son el Estado antiguo, la edad media y el Estado moderno o actual*; de la primera etapa sobresalen el Estado de Egipto, Grecia (con sus dos grandes ciudades Estados que eran Esparta y Atenas), y Roma, con sus tres grandes etapas, que son monarquía, republica (donde obtuvo su mayor apogeo) y el imperio; posteriormente la edad media, que se divide en tres etapas que son la temprana, alta y baja, para posteriormente concluir con el Estado moderno que es el que actualmente se esta desarrollando.

Posteriormente es necesario estudiar las diversas teorías que explican el surgimiento del Estado, ya que si bien en la historia se aprecian estructuras de organización políticamente organizada, no se les conocía como Estados como tal, las principales teorías son la del origen divino (en la cual que se cree que el Estado es un ente creado por Dios que atribuye diversas facultades a los representantes del mismo) y las teorías contractualistas, que son aquellas en las que el Estado surge como un acuerdo de voluntades entre los miembros que lo conforman y los representantes del mismo. Al haber estudiado el origen y evolución del Estado, se puede llegar a la pretensión de crear un concepto de Estado, haciendo un análisis de los diversos autores que han formado su propio concepto con base a sus estudios de las distintas realidades sociales en las que se desarrollaron, tal es el caso de doctrinarios que van desde los clásicos como *Hanz Kelsen, George Jellinek y Giorguio del Vochio*, hasta los actuales como *Andrés Serra Rojas, José Félix García López y Eduardo Andrade Sánchez*, entre otros; cada uno

empleando métodos distintos, que dan como resultado concepciones meramente jurídicas, sociológicas y descriptivas en las que se agrupan los elementos del Estado para poder crear una conceptualización, cabe mencionar que aunque todos tienen características en común, cada autor da un enfoque subjetivo a su definición, haciendo un tópico del mismo aun en la actualidad en los estudios del Estado. Al definir lo que es el Estado, se plantea la necesidad de conocer las diversas formas en las que este se organiza (confederaciones, unitarios, entre otros) y como organiza a su gobierno para el cumplimiento de sus finalidades (en regimenes presidencialistas, parlamentarios, monarquías y republicas), haciendo una diferenciación entre las formas de Estado y de gobierno, que si bien están relacionadas, se distinguen al ser la primera la forma del mismo y la segunda la organización de una parte de este. Si bien la doctrina no se ha puesto de acuerdo respecto del concepto del Estado, si llegan a concluir que este se encuentra conformado por distintos elementos que son *pueblo, territorio y poder del Estado*; el primero se encuentra compuesto por aquellos individuos que se desarrollan dentro del Estado con derechos y obligaciones hacia el mismo, de acuerdo a la característica en general que tienen por el vinculo de la ciudadanía; el territorio es el espacio geográfico en el cual se desarrolla el pueblo y que se encuentra delimitado por fronteras (artificiales o naturales), en donde el Estado ejerce su mandato; por ultimo se encuentra poder o fuerza del Estado, que se manifiesta mediante el conjunto de instrumentos que utiliza el Estado para lograr el cumplimiento de sus finalidades, lo que se traduce en órganos, instituciones, funcionarios y gobernantes, mediante los cuales el Estado manifiesta ante pueblo y el territorio, así como ante otros Estados el poder que ejerce sobre los mismos.

1.1. Antecedentes del Estado.

Para poder realizar un estudio sistematizado sobre el Estado, como ente complejo que es, se necesita apreciar la evolución de este a lo largo de su historia, ya que ha sufrido una serie de cambios debido a su naturaleza social, y sin embargo conserva algunas características e instituciones que se manifestaron desde sus orígenes hasta el actual Estado moderno. Esto se realiza mediante el método histórico que no es otra cosa que el análisis de una serie de sucesos que tuvieron lugar en un periodo de tiempo específico relacionados con un determinado objeto de estudio, que en este caso es el Estado. Se pueden apreciar tres etapas fundamentales en el desarrollo del Estado que comprenden: el *Estado antiguo* (Egipto, Grecia y Roma), el *Estado en la edad media* (con tres etapas alta, media y baja), y el *Estado contemporáneo*, dando origen al actual, en el que se aprecia el resultado de la evolución de este. La importancia de estudiar la historia es vital para poder conocer el presente y tratar de no cometer los errores del pasado, a pesar de las variantes que se presentan, por la naturaleza social del mismo, los fenómenos estatales no se repiten (solamente habrá una revolución francesa, un surgimiento y caída del imperio romano), sin embargo tienden a repetirse una serie de características que ya se habían manifestado con anterioridad (nuevas revoluciones y el surgimiento de nuevos imperios).

A) Estado Antiguo.

El Estado en un comienzo no era considerado como tal como la organización políticamente organizada que en la actualidad se conoce, sino más como una serie de factores reales de poder que dominaban

mediante la fuerza impositiva y coercitiva de un ente superior que tiene en un principio justificaciones divinas, de Dioses, y posteriormente humanos quienes eran los elegidos por estos como encarnación de los mismos o meros representantes directos. Dentro de los Estados antiguos se puede observar una serie de *figuras prístales como son los clanes, las tribus y las familias* quienes desde el comienzo son la célula de la organización estatal, y que se agrupan con el objetivo de buscar una convivencia mejor, protegiéndose entre si de las fuerzas de la naturaleza e incluso de otras organizaciones vecinas que buscan extenderse¹. El poderío militar es importante en esta época ya que es el medio de conquista hacia las demás organizaciones creando culturas meramente guerreras como Esparta; a su vez este fenómeno da origen a otra institución que no fue abolida hasta el surgimiento del Estado moderno, que es la esclavitud, en la cual una persona era reducida al carácter de cosa, sin gozar de los mismos derechos de los demás miembros que integran el Estado. Surgen Estados con una serie de instituciones jurídicas que hasta la fecha se encuentran vigentes en los actuales ordenamientos legales como son las instituciones romanas, que a pesar de la caída del imperio sus instituciones prevalecieron en los países hacia los que se extendieron y estos a su vez las transmitieron a otros países conquistados por estos.

a) Egipto.

El Estado egipcio es una de las principales civilizaciones que surgen en la historia de la humanidad, ya que sin ser la primera, se encuentra relacionado con culturas anteriores como la mesopotámica

¹ Andrade Sánchez, Eduardo. *“Teoría General del Estado”*. Ed. Harla, México 1987, pp. 40.

en aspectos de escritura, comerciales y de avances científicos, sin perder su carácter como primera formación estatal no generada por otra. Egipto es de las culturas que tiene una organización estatal mas desarrollada como sociedad políticamente organizada.

Sus orígenes se encuentran en las comunidades que habitaban a orillas del Río Nilo en Egipto, al noreste de África. En una *primera etapa* estas sociedades se unen en una *sociedad hidráulica*, debido a su ubicación geográfica y a otros aspectos como el desmedido crecimiento demográfico que se tubo en la zona que provoco la falta de recursos suficientes para mantenerse, lo que los llevo a tomar la decisión colectiva de regar las tierras aledañas que eran mas fértiles y susceptibles de explotación, mediante complejas obras de sistema de riego por canales. Esto ocasiono un desarrollo en la zona y como consecuencia la organización política se centralizo en la autoridad representada por el Faraón. A partir de este momento se crea el "*Estado personalizado*" que supone una transfiguración del Estado y la persona que ejerce el poder, con una concepción místico-religiosa donde el Faraón era considerado como un Dios (el termino Faraón se refería al palacio en donde vivía el Rey Egipcio, fue siglos después cuando se acuño esta manera de dirigirse al soberano por referencia al palacio en el que habita²), siendo la altísima personalización del poder y conceptualizando la autoridad que se identifica plenamente con su depositario; esta forma personalizada del poder es en todo momento apoyada y admitida por los pobladores, lo que se traducía en que el Estado era el Faraón, lo cual le otorgo legitimidad a su trono. Los funcionarios (burócratas) de la época se hicieron necesarios como en todo gobierno al aumentar su territorio así como los asuntos que le entrañaban, pero estos funcionarios no ejercían una función pública,

² Andrade Sánchez Eduardo, Ob. Cit., p. 50.

sino que prestaban un servicio personal al Faraón y se encontraban sujetos a su divina gracia. Jurídicamente en esta etapa la justicia aunque era impartida por los servidores, se aplicaba porque era la palabra del Rey (y este era divino), no había codificaciones, ni legislaciones abstractas o escritas, por lo que se guiaban por el derecho consuetudinario, y se tenía la conceptualización del “*ma’at*” que era una combinación de justicia, equidad y verdad. Es en esa etapa centralizada y personalizada donde tiene su mayor apogeo y consolidación la cultura egipcia, debido a la eficacia del Faraón en el desarrollo del Estado.

Durante una *segunda etapa* se da un crecimiento en la clase administradora y en las diversas regiones del imperio se comienzan a crear centros de poder distintos, lo que fractura poco a poco la centralización del Faraón que se da en la primera etapa. Se comienza a dividir en bandos la clase sacerdotal al haber un grupo que apoyaba al Faraón mientras que el otro buscaba el culto al Dios del sol “*Ra*” como la única divinidad por encima del Faraón, quien seguía perdiendo poder frente a la burocracia y posteriormente frente a los sacerdotes, con la unión de “*Ra*” con el Dios “*Ammon*”, para formar “*Amon-Ra*”. El Faraón como medida extraordinaria para mantener el poder en sus subordinados de las distintas regiones comenzó a dar privilegios a estos que se traducían en exenciones de impuestos y trabajos, trayendo como consecuencia la disminución del erario real en beneficio de los nuevos centros de poder, causando problemas inevitables en el aspecto del comercio exterior. Es aquí donde la divinidad del Faraón se debilita hasta el punto de perderse junto a su poder, al ser considerado como un hijo del Dios “*Ra*”, mas no su encarnación. Dentro del surgimiento de estos nuevos poderes el Faraón no podía tener más centralizado el poder, por lo que este es cambiado por un conjunto de comarcas regidas por un jefe de manera independiente.

Casi al culminar el Imperio Egipcio estos se ven dominados por la fuerza militar de los Hicsos que era el grupo que los domino, pero que sin embargo los seguía dejando tener sus propias costumbres y un propio gobierno, a cambio de tributos hacia ellos, instalando la capital egipcia en Tebas. Posterior a la derrota y expulsión de los invasores Egipto entra a su *tercera y ultima etapa* en la que una vez mas el Faraón recupera el poder, pero las divisiones internas son mas fuertes que en el pasado tanto de la clase gobernante como de la sacerdotal, dividiéndose en bandos de liberales y conservadores, es en este punto donde comienza la decadencia del imperio egipcio, ya que comienza haber una gran diferencia social y corrupción, en la cual solamente se ven privilegiadas las clases gobernantes que viven para servirse asimismos. Esto es lo que provoca la desintegración de la unidad estatal de Egipto, convirtiéndose en pequeños Estados que finalmente fueron absorbidos por sus vecinos que surgían en el mundo³.

b) Grecia.

La civilización griega tuvo su origen en las migraciones procedentes del norte, de lo que es hoy la actual Yugoslavia, donde penetraron en la Península Helénica, y se instalaron donde ya estaban habitando otros pueblos que eran los Pelasgos y la cultura Minoica que tenían su centro en Creta donde tenían grandes desarrollos comerciales y culturales por lo que se da el choque entre las culturas jóvenes (con una organización abierta y participativa) y las antiguas (llenas de conocimiento y tradiciones de los viejos imperios). El dominio de los conquistadores sobre los pobladores originales genero el fenómeno de la esclavitud como forma generalizada de trabajo, que ayudo al

³ Ibidem. p. 54.

crecimiento de la nueva economía mercantil recientemente instalada en la Ciudad-Estado.

El terreno donde se asentaron los griegos eran montañas poco fértiles pero cercanas al mar, con escasas llanuras donde se instalaron tribus venidas del norte como los Aqueos y los Dorios. Hasta este momento *las sociedades se acumulaban en clanes y o gens, integrados por tribus errantes*, conocían de una cierta centralización de la autoridad aunque no existía la fuerza pública permanente, ni se había institucionalizado el poder. La situación geográfica montañosa provocó el aislamiento de los grupos que se fueron asentando y que reconocían un origen común, compartían su cultura y sus creencias religiosas, y aunque estaban conformados socialmente de forma muy similar, no lograron unificarse en una vasta zona territorial. *La unidad política griega básica es la Polis* que se reducía a una ciudad sin haber llegado a integrar unidades mayores. En el ámbito marino sustituyeron a la cultura Minoica en las funciones comerciales, que fueron las que determinadamente produjeron la transformación de las antiguas aldeas en ciudades, que principalmente era un mercado que da origen a actividades y servicios como el almacenamiento, empaque y transporte. El proceso mercantil donde el intercambio de mercancías surge como el resultado de una acción individual, sin una monopolización estatal, da un cierto grado de igualdad entre los comerciantes lo que desarrolla sus habilidades. La religión era de carácter politeísta ya que prácticamente cada actividad tenía su rector y deidad, que eran representadas en cuanto a su apariencia muy similar a los hombres. Se da la *institución gubernamental* en la que independientemente de los hombres que ocupaban los cargos, *ya no se consideraban como propietarios de las funciones públicas*, sino que cualquier ciudadano podría realizarlas

mediante la renovación sucesiva de los cargos⁴. Las dos principales Ciudades-Estado griegas fueron *Esparta* y *Atenas* ya que tuvieron un mayor desarrollo en cuanto a su forma de gobierno, que siguen en algunos casos vigentes hasta la fecha.

l) Esparta.

La organización social espartana muestra una clara división de clases, común a las ciudades griegas de la época que estaban jurídicamente establecida. Las clases eran *los espartanos*, que eran los únicos capaces de desempeñar funciones públicas, lo que significaba que tenían una democracia limitada a un determinado grupo de la población; *los periecos* que eran los descendientes de primeros pobladores del territorio que quedaron en carácter de subordinados y; *los iotas* que tenían condiciones de los siervos de la tierra. Dentro de las instituciones políticas espartanas se encuentran⁵:

- a) Los Reyes.** Que eran dos representantes de familias destacadas y seguramente vestigios de las jefaturas de guerra y paz.
- b) El Consejo.** Que era el grupo de dirigentes de las antiguas gens. Era un órgano colegiado de representación de los grupos de poder.
- c) La Asamblea o Apella.** La conformaban todos los espartanos mayores de 30 años, se reunían mensualmente y su misión consistía en aprobar o rechazar las propuestas que le presentaba el Consejo.
- d) Los Eforos ó Supervisores.** Eran cinco y provenían de una elección de la asamblea para desempeñar funciones durante un

⁴ Ibidem. p. 56.

⁵ Ibidem. p. 57.

año (siendo novedoso el principio de temporalidad en los cargos), concentraban variedad de atribuciones en un sistema de unidad de poder, que mezcla elementos ejecutivos, legislativos y judiciales.

La naturaleza militar de los espartanos es parte fundamental de su Estado y se convierte en la fuerza integradora del mismo, basando toda su vida colectiva en la preparación para las actividades bélicas. El Estado en todo momento se ve envuelto en la vida de la colectividad, que a su vez lo legitimaba en todos sus aspectos, actuando como regulador y asumiendo otras funciones sociales.

II) Atenas.

Atenas representa el punto culminante del desarrollo político de la antigua Grecia. Es principalmente un *Estado regulador* y no se tiene la idea de absoluta igualdad entre los individuos que la conforman, por el contrario, se partía de su desigualdad para clasificarlos en distintos estamentos. Sus ciudades-Estados se encontraban divididas en *tres clases*: los *eupatridas*, que eran nobles descendientes de las antiguas familias propietarias de las tierras; *los agricultores* también dueños del suelo quienes cultivaban pero a quienes no se les reconocía el rango de nobleza; *los demiurgos* o trabajadores dedicados a las artesanías y al comercio, además existía una cuarta clase que se encontraba formada por los jornaleros agrícolas, campesinos sin tierra que trabajaban las de la nobleza en carácter de siervos a cambio de una parte de la cosecha, por último se encontraban *los esclavos* que carecían de todo derecho. En sus primeras épocas Atenas tenía un *gobierno de tipo aristocrático* ejercido por un Rey surgido de entre las familias nobles terratenientes y

un dirigente de carácter militar al que se le denominaba polemarcha, por lo que se hace una acepción a que existían dos tipos de jefes al frente, uno era de paz y otro era de guerra, asimismo aparece una tercera figura que se encargaba de ciertos asuntos religiosos y judiciales además de vigilar y supervisar el cumplimiento de la legislación, se le denominaba Arconte.

Atenas tenía además de la economía agraria original y de el régimen aristocrático un incremento en la actividad comercial y en la economía monetaria, lo que provocó que mediante las prácticas como la usura, los agricultores llegaran a endeudarse considerablemente, lo que trajo el descontento social que pare ser calmado se recurrió a la creación de dos cuerpos legales: la *Constitución de Solón* y la *Constitución de Clístenes*; la primera figuraba la cancelación de deudas existentes y la consecuente desaparición de los gravámenes sobre muchas tierras. Se dividió a la población en cuatro clases sociales según el rango de ingresos de los ciudadanos, concediéndoles más derechos a aquellos adinerados y menos a los que no lo eran sin dejarlos fuera de cualquier participación dentro del Estado. El sorteo para los griegos tenía gran significación democrática, ya que si todos eran iguales, solo la suerte podía garantizar una selección auténtica e imparcial, *esta Constitución crea una timocracia en Atenas* (del verbo timokratia que significa “forma de gobierno en la cual los derechos políticos, corresponden solamente a la clase económica más poderosa”⁶), debido a la estructura política de la riqueza; el segundo ordenamiento que surgió por el todavía descontento de la sociedad fue la *Constitución de Clístenes*, donde se fueron dando nuevas condiciones para el desarrollo económico, se da el establecimiento de una plena hegemonía de las clases comerciantes y de su concepción militar con miras de extenderse a otros territorios, se

⁶ Moliner, María, “*Diccionario del Uso del español*”, tomo II, Editorial Gredos, Madrid, 1983 p. 1316.

dio una distribución poblacional basada en el asentamiento territorial. La economía típicamente mercantil se desarrolla pero a la vez necesita de la protección y apoyo de carácter militar, lo que da mucho poder e importancia a la administración del ejército y la armada, al grado de convertirse en pilar del gobierno ateniense, que garantizaba la continuidad de la actividad económica realizada por los particulares. Dentro de las instituciones políticas atenienses las principales eran cinco⁷:

1. **La Asamblea.** La institución popular o democrática por excelencia que se denominaba “*eclesia*”, formada por todos los ciudadanos libres mayores de 20 años. La función principal de esta asamblea era discutir y aprobar o rechazar aquellos asuntos que le eran sometidos y propuestos por los Consejos de los 500, que llegaban a presentar una orden del día, en la que numeraban los asuntos que se presentaban. Sesionaba ordinariamente unas cuarenta veces al año.
2. **Los Jurados o Dicasterias.** Eran el jurado popular, este cuerpo se encargaba de dirimir asuntos judiciales, generalmente de tipo económico. Se constituían con grupos de 6000 ciudadanos de buena reputación. Aunque Atenas se encontraba bastante desarrollada en cuanto a los procesos judiciales, no se permitía el empleo de abogados para la defensa.
3. **El Consejo.** Se encontraba formado por 500 miembros, que preparaban aquellos asuntos que deberían de ser resueltos por la Asamblea, como era difícil poner de acuerdo a todos los miembros los que realmente se encargaban de los proyectos era

⁷ Andrade Sánchez Eduardo, Ob. Cit., Editorial Porrúa, p. 50.

un grupo de cincuenta personas que provenían de cada una de las tribus.

4. El Consejo de Aeropago. Derivado de las tradiciones de los Consejos Tribales de Ancianos, se formaba con personas que tenían una gran respetabilidad en la sociedad y a él se unían quienes habían desempeñado el grado de Arcontes. Se dedicaba a juzgar casos de delitos graves como el homicidio y el incendio intencional.

5. Los Arcontes. Ejercían diversas facultades de índoles administrativa, judicial y religiosa. Se clasificaban en:

- a) *Arconte en Jefe.* Quien tenía atribuciones de carácter judicial en asuntos familiares, además de funciones religiosas representativas del Estado, era al mismo tiempo juez, sacerdote y representante protocolario.
- b) *Arconte Basileus.* Principalmente era un funcionario religioso y participaba en menor proporción en algunos asuntos penales.
- c) *Arconte Polemarca.* Era el magistrado del cuerpo de arcontes y tenía ciertas funciones como jefe de guerra.
- d) *Arcontes Tesmotetes.* Se encargaba de determinados asuntos de tipo judiciales, y eran seis más.

Actualmente podemos hacer una homologación entre las antiguas instituciones políticas atenienses con las actuales donde, la Asamblea equivaldría a los actuales cuerpos Legislativos o parlamentos, el Consejo de los 500 puede compararse por algunas de sus funciones con las comisiones legislativas y los Arcontes se asimilan más con los funcionarios administrativos modernos.

Las ciudades Estado de Grecia acabaron mas tarde dominadas por un impero de los pueblos del norte: los macedonios que se encontraban comandados por el conquistador Alejandro Magno, hasta el levantamiento del poder estatal dominante que era Roma.

c) El Estado Romano.

La formación de Roma como Cuidad Estado parece determinada por la existencia del *Estado Etrusco*, cuyos orígenes se han perdido, pero que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia aunque sus instituciones no se conocen en detalle. Se tiene mas o menos claro que en el siglo VII A. C. los Etruscos dominaron aquello que, quizás, no era si no un conjunto de aldeas dispersas que propiamente constituyeron la primitiva Roma⁸.

l) Monarquía.

Esta época abarca desde la fundación de Roma hasta el año 243 de la era Romana, es decir, del año 753 al 510 A. C. Las circunstancias de la fundación de esta ciudad, son casi desconocidas, pero es un hecho que en ella convivieron distintos pueblos: los latinos en el centro y los sabinos al sur. La conjunción de estas tribus tiene como consecuencia el surgimiento de Roma.

La población de Roma, en esta época se integraba por los *patricios*, estos individuos dirigían la vida política, religiosa y social de Roma, los *plebeyos* constituían la gran masa de la población tenían la característica de ser los mas pobres y también este sector de población se conformaba de los extranjeros.

⁸ Idearte Morineau, Martha, Román Iglesias González. *“Derecho Romano”*, cuarta edición, editorial Oxford, México 2002, pp. 5 – 20.

En este periodo, *el poder público estuvo integrado por tres elementos: el Rey* quien era designado por los comicios y este ejercía el poder de por vida de forma suprema, *los Comicios* eran asambleas de carácter Legislativo y *el Senado*, era un cuerpo de carácter consultivo que apoyaba al monarca en sus labores de Gobierno. Las fuentes formales de derecho se reducen prácticamente a una: la costumbre de los antepasados (*mores maiorum*)⁹.

II) Republica.

Esta etapa de la historia romana queda comprendida entre los años 510 y 27 A. C., Es cuando *se convierte en una de las potencias mas poderosas del mundo antiguo*, los romanos se convierten en dueños de la Mar Mediterráneo, y la gran urbe consolida su dominio sobre toda la Península Itálica. Establece colonias en todos aquellos territorios que conquista, al punto de que llega ser necesario crear un sistema administrativo cada vez más fuerte y complicado para gobernar tan vastos territorios.

El poder público estaba integrado por el Senado, dicho cuerpo consultor adquiere una importancia considerable, toda vez que su opinión es considerada en todas las dediciones importantes, están capacitados para decidir en asuntos relacionados con la paz y la guerra, los plebeyos son aceptados en dicho cuerpo, los Comicios y los Magistrados, la figura de Rey es sustituida por dos Magistrados, esto es, altos funcionarios públicos, llamados Cónsules, que eran los jefes civiles y militares del Estado, elegidos por los Comicios cuyo cargo duraba un año. Muy pronto al lado de los Cónsules aparecieron otros Magistrados que también participaban en el gobierno de la Ciudad. Así tenemos a los

⁹ Idearte Morineau, Martha, Román Iglesias González, Ob. Cit., pp. 5 – 20.

Curadores nombrados por los Cónsules que tenían un poder muy amplio, algunos de ellos tenían el “*imperium*” o facultad discrecional de mando que incluía poder disciplinario, facultad de administrar justicia y el derecho de convocar y prescindir las asambleas cívicas o al Senado. El *imperium* sin embargo sufría limitaciones tales como el veto del tributo de la plebe, el recurso que todo ciudadano tenía contra la pena de muerte, la temporalidad, la responsabilidad que podía exigirse al funcionario al término de su función, los cargos eran de elección popular y se desempeñaban de forma gratuita, por tal motivo el cargo se definía como un honor. Para esta etapa histórica jurídica, ya existen verdaderas fuentes formales del derecho. *La costumbre sigue existiendo, pero aparece la ley, los plebiscitos, los senadoconsultos, los edictos de los Magistrados y la jurisprudencia*¹⁰.

III) Principado o Diarquía.

Esta etapa histórica se inicia con el advenimiento de Augusto al poder y finaliza con la proclamación de Diocleciano como emperador, es decir, del año 27 A.C. al 289 de nuestra era. Durante este periodo *el poder supremo es compartido por el Senado y el Príncipe o Emperador*. En los órganos Legislativos aparecen notables cambios: por un lado, la labor de los Comicios se torna prácticamente nula, mientras que el Senado va absorbiendo sus facultades. Por otro lado el Emperador va adquiriendo gradualmente mayor poder hasta llegar a reunir en su persona todos los cargos públicos; en consecuencia emite medidas legislativas que conocemos con el nombre de *Constituciones Imperiales*¹¹.

¹⁰ Ibidem, p. 21-23.

¹¹ Ibidem, p. 24-26.

Jurídicamente será esta la *época clásica del derecho*. Sus fuentes formales siguen siendo las mismas del periodo anterior, a las que se suman las constitucionales imperiales, el derecho se desenvuelve con rapidez y principalmente a través de la jurisprudencia, es como se construye la verdadera ciencia jurídica.

IV) Imperio Absoluto o Dominato.

El periodo que se conoce con el nombre del Imperio Absoluto, se le denomina de tal forma ya que *todos los poderes se concentran en manos del Emperador*, es una época de franca decadencia; abarca desde el inicio del reinado de Diocleciano en el año de 284 hasta la caída de la Ciudad de Roma, en 476.

El periodo del Imperio Absoluto corresponde, cuanto la historia del derecho se refiere, a la fase del *derecho posclásico*, que no es una fase creativa; los juristas de la época se dedican más bien a ordenar y compilar la producción jurídica de las fases anteriores¹².

B. Edad Media.

El periodo denominado Edad Media abarca un lapso de aproximadamente mil años. Se trata de los siglos durante los cuales ocurrieron muchas transformaciones y que no forman un periodo unitario, de ahí que suele dividirse en tres etapas: *Temprana Edad Media* (de 476-800 aproximadamente); *Alta Edad Media* (siglos IX a XI aproximadamente) y *Baja Edad Media* (siglos XII a XV aproximadamente).

¹² Ibidem. p. 27.

a) Temprana Edad Media.

Los primeros tiempos de la Edad Media dan cuenta de la *diferenciación entre el orden eclesiástico y el terrenal*, distinción que va a convertirse en un motivo central de la vida de la época al plantearse la lucha entre poder religioso y el temporal.

Es importante destacar la función que desempeña la iglesia en relación con el poder civil, referente a la *consagración de los Reyes*. Esta era una ceremonia de tipo sacramental, en virtud de la cual se concedía una especie de autorización divina para ejercer el poder, es decir que a los viejos elementos de sangre, herencia y elección se suma está consagración. El Rey era consagrado por el Papa y así recibía el reconocimiento que sustentaba la legitimidad de su poder sobre sus súbditos.

Además del Rey y el Papa como actores del desarrollo político y de la nueva integración del Estado, debemos mencionar también a la aristocracia es decir, a los *señores feudales*, que eran los grandes propietarios de tierra que se oponían al poder real.

Finalmente, hay que mencionar al pueblo conformado por los campesinos y proletariados o trabajadores de las incipientes industrias urbanas, los cuales fueron participes violentos en contra de los poderes establecidos¹³.

b) Alta Edad Media.

El inicio de la Alta Edad Media, corresponde aproximadamente al tiempo en que *empieza a desarrollarse el imperio conocido como*

¹³ Andrade Sánchez Eduardo, Ob. Cit., Editorial Porrúa, p. 61.

Carolingio. La importancia de este imperio radica en que se configuraron los primeros antecedentes de lo que será el Estado Moderno.

La *estructura política se organizaba en función del esquema feudal* y a través del se ejecutaban las acciones que llamamos políticas o acciones de Estado. Las fuentes de autoridad de este Estado eran, por una parte el poderío militar y las concepciones religiosas, es decir se fundaba en una fuerza de las armas y en la fuerza de la fe.

La justicia se entendía como una función real; sin embargo por el endeudamiento de honores era ejercida por los titulares de esta, aunque siempre en representación del Rey. No obstante, para ciertas cuestiones derivadas de la *relación del vasallaje* que era originalmente una vinculación contractual en los feudos se formaban Consejos de los propios señores que tenían beneficios dentro de ellos. Los Consejos impartían justicia, pero no la que correspondía al Rey, sino aquella que debía resolver asuntos ligados a las relaciones feudo-vasalláticas. Estos cuerpos colegiados, son antecedentes de algunos tribunales modernos¹⁴.

c) Baja Edad Media.

Durante esta época los condes fueron adquiriendo un dominio cada vez mayor de la situación y solidificaron la estructura de sus condados, al punto de que culminan decidiendo entre ellos quién tendría el rango de Emperador. Durante un buen tiempo los Duques lograron imponerse en el trono. Pero este reinado, era una figura meramente formal puesto que el Rey no tenía autoridad plena, por lo que se convierte en una figura simbólica, uno de los grandes señores al que se le reconocía carácter real.

¹⁴ Ibidem. p. 62.

Cabe precisar que *la iglesia y el Estado estaban compenetrados* apoyándose recíprocamente. La iglesia ejercía una parte de poder estatal e incluso tenía Estados bajo su dominio directo: los llamados Estados Pontificios. El Papa no era sólo un jefe espiritual sino también un Rey y gobernante temporal de esos Estados.

Las ciudades alcanzan formas de organización política que adoptan viejas figuras tomadas de las instituciones políticas romanas. La actividad mercantil concentradas durante las primeras épocas en ciudades de Italianas genera una más veloz aparición de las formas modernas de Estado, en tanto que el resto de Europa es mucho más lenta y en la medida de que aquel es influido por la reconstituida economía comercial, paulatinamente va integrándose en las unidades que habrán de ser Estados nacionales: Francia, Inglaterra, España, entre otros más¹⁵.

C. Estado Moderno.

El Estado moderno *nace con la Paz de Wesfalia*, que puso fin a la guerra de los treinta años (de 1618-1648), terminando las contiendas personales entre las casas reinantes en europa “en la defensa de la unidad religiosa, amenazada por los protestantes”¹⁶. La fuerza del capitalismo incipiente y su estructura social, pondrán carácter y fisonomía al Estado moderno, ya no el problema religioso. *El criterio protestante triunfa en los tres aspectos políticos*: la tolerancia religiosa, la democracia y la defensa de que el Estado adviene por el contrato social celebrado (de Rosseau), o entre el pueblo y la autoridad, o entre el pueblo y la regla de derecho, aceptada por el representante político

¹⁵ Ibidem. p. 63.

¹⁶ Arnaiz Amigo, Aurora, “*Soberanía y Potestad*”, Tomo I, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971, p.74.

(Hobbes). Posiblemente el carácter predominantemente católico de Europa haya impedido la declaración contractual de la institución estatal y el señalamiento de la titularidad soberana del pueblo. Ambas nociones y la defensa de la democracia son de aspectos protestantes. Es de tomarse en cuenta el hecho de que los americanos anglicanos fueran los primeros en declarar en su Constitución la soberanía del pueblo y establecer, contractualmente, la vida de la comunidad política de los Estados Unidos de Norte América. Asimismo como consecuencia se da el *triunfo de la tolerancia religiosa, la no adscripción del Estado a iglesia oficial alguna.*

La *democracia indirecta* y la *representación política* son los principales indicadores del surgimiento del Estado moderno, que con el tiempo se convertirían en las principales doctrinas justificadoras del capitalismo. Se dan nuevos caracteres como la iniciativa privada, la libre fijación de las ganancias industriales y comerciales, que se contrarrestan con la determinación impositiva fiscal en beneficio del servicio público y en merma del lucro privado desmedido. Los móviles lucrativos del capitalismo incipiente acabaron por ahogar las repercusiones sociales del poderío religioso, al parecer los grandes Estados unificados políticamente, terminaron con la marcada intervención del papado. A las nuevas democracias políticas y a la aristocracia del dinero, no del linaje, les interesa el auge económico, *el capitalismo hace del capital el medio para alcanzar el poder*, y con el se mantiene la situación social privilegiada de clase. En el pasado obtener el poder político era enunciativo, en la actualidad el requisito previo es la obtención del capital. *Nicolás Maquiavelo*, en su compendio de sabiduría política, publicado en 1513 con el título de *“El Príncipe”*, menciona que el universo conocido estaba concentrado en el Mediterráneo, el cual se encontraba dividido en reinos, principados, ducados, marcas, condados,

baronías y republicas. Dirige sus investigaciones al buen gobierno, el cual asegura una vida buena a sus buenos ciudadanos, se aparta de los ideales de bondad y justicia, teniendo un objetivo más concreto y brutal. El cree que lo mejor en su tiempo es lograr un gobierno eficaz para una Italia unida y “*desclerizada*”, no importando los medios que deban usarse para alcanzar esta finalidad. La política es el arte del Estado dirigido menos a la felicidad de los miembros de la ciudad que a la obtención de su obediencia. “Más vale ser temido que amado”. En estos territorios gobernaba el más fuerte o el más astuto, o aquel que tuviera una combinación de ambos sumando una refinada crueldad propia de la psicología de los todopoderosos de esa época. Los gobernantes habían obtenido el poder por su talento o crueldad para guerrear¹⁷.

El número de Republicas era muy reducido y se erigían sin excepción en ciudades afirmadas en sus derechos comunales, desarrollaban su poder mediante gobiernos colegiados por electores calificados por sus rentas y propiedades, o por ambas a la vez.

1.2. Teorías Sobre el Origen del Estado.

Los Estados han buscado desde un principio justificar el poder de sus gobernantes y en especial el origen de su Estado, mediante diversas y por cierto contradictorias doctrinas. Enfocándome a las más significativa y duradera, debemos anotar en primer lugar la de *origen divino*, que explicó la posesión del poder durante casi dos mil años en el mundo occidental y en segundo lugar la *contractualista* que es la más razonable y exitosa desde mediados del siglo XVI.

¹⁷ Arnaiz Amigo, Aurora, Ob. Cit., p.76

A. Teoría del Origen Divino.

Las teorías religiosas sobre el origen y la justificación del Estado, son las que *procuran fundamentarlo en un ser superior al hombre*, aludiendo al origen divino del poder como causa eficiente. Esta interpretación celestial es el planteamiento más profundo que se hizo durante siglos de la base justificatoria del Estado y del poder dentro del Estado. Tratando de justificar al Estado y porque el príncipe manda, propone esta antiquísima doctrina que Dios elige a la persona o a la estirpe de gobernantes de un Estado y les confiere la investidura del poder de forma sobrenatural, preternatural o providencial, es decir al margen de los medios normales del orden natural de las cosas. Uno de los últimos filósofos que intentó explicar esta tesis de que el poder de los Reyes deriva de Dios fue Stalh, quien aseveraba que el Estado no aparece por un acto de reflexión, sino mediante la providencia divina, esto suponía que¹⁸:

1. *La monarquía era una institución divina.*
2. *El derecho hereditario de sangre era irrevocable.*
3. *Los Reyes solo eran responsables ante Dios.*
4. *La obediencia y la no resistencia eran consecuencia de este origen sobrenatural.*

B. Teoría Contractualista.

Frente a las teorías de origen divino se levantan otras más creíbles y razonables sobre el origen del poder y del Estado, tal es el caso de las teorías contractualistas, cuya finalidad era explicar cómo se

¹⁸ García López, José Félix, *“El Estado, Estudio Filosófico, Teleológico y Político”*, Edit. Porrúa, México, 1968, p. 98.

conformaron las estructuras de poder de los Estados Nacionales. *La idea de contrato es la expresión máxima del voluntarismo.* Considera que los hombres crean el Estado libre y espontáneamente y que su única justificación radica en el pacto político y social que le da nacimiento. El Estado resulta así constituido y no dado. Dentro de los principales autores que sustentan esta teoría se encuentran:

a) Thomas Hobbes.

Uno de los primeros formuladores de la teoría contractual. El Estado para Hobbes es *la suma de los derechos individuales*, ya que el individuo sólo abandona sus derechos al Estado para ser protegido. El Estado afirma que perdería su razón de ser si la seguridad no fuese garantizada, si la obediencia no fuese respetada.

La esencia del Estado y del poder, que es una persona que actúa como una gran multitud merced al contrato natural de todos. Y esta persona es soberano, a quien rodean los súbditos. El Estado así construido será una sociedad política con una forma de gobierno monárquica¹⁹. *El pacto de Hobbes es obviamente una ficción, toda vez que se encuentra configurado en el campo del debe ser y no en el del ser.*

b) John Locke.

Cree que el contrato es el único medio del cual el individuo se desprende de su libertad individual y se sujeta los vínculos de la sociedad civil. Este consiste en concertar un pacto mediante el cual

¹⁹ García López, José Félix, Ob. Cit. p. 100.

unos se ponen de acuerdo con otros para unirse en comunidad con miras a una vida confortable y segura²⁰.

El poder político es el que todos los hombres poseen en el Estado de naturaleza, al que deciden renunciar y poner en manos de la sociedad, confiándoselo a los gobernantes que esa sociedad ha establecido para que los rijan. Las sociedades políticas no pueden fundamentarse en nada que no sea el consentimiento del pueblo²¹.

c) Juan Jacobo Rousseau.

Para este pensador, *el hombre sale del Estado de naturaleza y pacta con sus semejantes para establecer una forma de asociación que proteja a la persona y a los bienes.*

La cláusula fundamental del contrato que propone es la enajenación de cada asociado respecto de sus derechos, que cede a toda la comunidad. Es así que cada individuo cederá a la comunidad sus derechos naturales para que se establezca como una organización política con voluntad propia distinta de los miembros que la integran.

El Gobierno, a su vez, está fuera de su voluntad general y de ella depende como delegado para administrar y ejecutar las leyes que de ella emanan.

²⁰ Ibidem. p. 103.

²¹ Ibidem. p. 102.

1.3. Definición de Estado.

Estado deriva de “*status*”, que era la palabra que se empleaba en Roma para caracterizar la situación jurídica en la que se encontraba una persona, era el conjunto de sus derechos y obligaciones, respecto a la ciudad política “*status civitatis*”, “*status libertatis*”, “*status familiae*”. En el bajo Imperio, el “*status reipublicae*”, se refería a la posición de la gente en el contexto de negocios públicos o de derecho publico²². Ni en Roma, ni en el medioevo, la palabra Estado llegó a utilizarse con el sentido que hoy la usamos, es decir como sinónimo de sociedad política.

Posteriormente Jellinek, habla de la expresión “*stato*”, la cual comenzó a ser usada en el siglo XIV por los embajadores para referirse a los delegados y autoridades de cada comunidad, por derivación del uso, para referirse al territorio sometido al dominio de esas autoridades²³.

En una concepción amplia el Estado tiene diversos significados como son: *gramaticalmente es la manera de ser o de estar de las cosas, lo contrario o distinto al cambio, dentro de la ciencia política el Estado expresa una situación, algo que permanece dentro del cambio, la manera de ser o estar políticamente.* Buscando una definición mas adecuada al presente estudio, Estado es la manera de ser o de estar constituido políticamente, una comunidad humana²⁴.

Resulta difícil poder llegar a una definición de Estado que satisfactoriamente, se refiera a este en todas sus facetas; de manera deductiva (dividiendo sus elementos, para su estudio en lo particular), así como inductiva (identificándolo como elemento que conforma algo más grande como le es el derecho y la sociedad). Al buscar una definición adecuada (tanto en literatura clásico, como en la más actual)

²² Idearte Morineau, Martha, Román Iglesias González, Ob. Cit., p. 50.

²³ Jellinek, Jorge. “*Teoría General del Estado*”. Ed. Continental, segunda edición, México 1958, p. 132.

²⁴ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, España 1990. P. 1123.

destaca el hecho que ningún autor tiene una idea uniforme sobre el mismo, haciendo todos hincapié respecto a las dificultades de la conceptualización del mismo, por lo que casi ninguno comienza su estudio con una definición en concreto. Lo anterior se da por una serie de situaciones metodológicas entre las que destacan; la excesiva cantidad de significados del término dentro de la doctrina, (lo cual complica la unificación de criterios que permitan llegar a un resultado satisfactorio); debido a que el Estado es un ente que se encuentra en constante evolución, bajo diversas perspectivas y puntos de vista particulares sobre la definición, de lo que se deriva la subjetividad a la que se somete toda ciencia social que se estudia exhaustivamente por una serie de criterios convergentes; por último dependiendo del enfoque en el que se le analice y con el que se le confronte, que puede ser religioso, sociológico o jurídico. Dadas las circunstancias anteriormente citadas es por lo que para lograr obtener un concepto completo sobre el Estado, analizare los diversos conceptos de Estado proporcionados por la doctrina, buscando la unificación de elementos estructurales de los mismos, así como permitiendo la formulación de un concepto que se apege al actual Estado Mexicano.

Para poder elaborar una definición de Estado los diversos tratadistas han incurrido en diversas técnicas que permitan dar como resultado un concepto científico, entendiendo por *concepto* “la expresión intelectual de un conocimiento”, cuando nuestro intelecto ha adquirido un conocimiento lo expresa a través de un concepto²⁵. Existen principalmente tres formas de agrupar estos intentos de conceptualización. *El primero consiste en un método histórico*, el cual es obtenido mediante la generalización de hechos que se llevaron a cabo en un periodo específico de tiempo, buscando la formulación inductiva

²⁵ Heller, Hermann. “*Teoría del Estado*”. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1992. P. 135.

de un concepto de Estado; *el segundo es mediante la creación ideal de un Estado*, tomando características de acuerdo a las ideas de Estado, creando concepciones abstractas. *En tercer lugar encontramos una combinación* de los hechos históricos de los diversos Estados, tomando en cuenta datos de la realidad y mediante una construcción mental del Estado.

Existen dos nociones fundamentales para la creación de un concepto de Estado tomando en cuenta los anteriores métodos, la primera consiste en la *“idea de Estado”* sostenida principalmente por el autor Bluntschil citado por el profesor Francisco Porrúa Pérez en su obra²⁶, que adopta el método histórico tomando caracteres de Estado reales previamente existentes en un periodo determinado de la historia, al respecto se podrían tomar únicamente las bases para el concepto de Estado, allegándonos de los diversos elementos que estos Estados utilizaron para poder ser conceptualizados, sin embargo este método no nos proporciona una definición científica dado que hay una gran variedad de Estados que existieron y la diversidad de los mismos impide la unificación conceptual necesaria, además de que la historia simplemente estudia los hechos ocurridos mas no entra dentro de la esencia de estos Estados, ya que para poder hacer esto se tiene que tener un concepto previamente establecido y el saber histórico simplemente se refiere a relatar los hechos previamente ocurridos, lo cual nos da como resultado un concepción ideal muy alejada de la realidad que se busca para el concepto. La segunda noción fue creada por Jellinek, citado por el mismo autor Porrúa Pérez, y menciona el *“tipo empírico”*, que intenta construir un Estado tipo mediante una construcción ideal del mismo, lo que seria un tipo ideal, tomando en cuenta parte de la teoría de Blunyschill y superándola al buscar un

²⁶ Porrúa Pérez, Francisco. *“Teoría del Estado Teoría Política”*. Ed. Porrúa, México 1999. p. 200.

concepto ideal superior abstracto, esta teoría tampoco puede ser tomada como científica como tal para la formación de un concepto, ya que el Estado como realidad no puede ser creado de un mundo ideal, aunque se tomen en cuenta aspectos históricos reales existentes con anterioridad, sin embargo se acerca más a la metodología adecuada. Tomando en cuenta las anteriores teorías se complementa el panorama metodológico de lo ideal abstracto y lo empírico histórico, buscando un intermedio, que lo encontramos en la *teoría de Posada*²⁷, que armoniza lo real con lo racional, diciendo que lo ideal (de las anteriores dos teorías) debe de ser una expresión racional de lo real, por lo que se tiene que contrastar los datos de la realidad con las construcciones mentales (lo ideal), y con lo real, intentando no adoptar una conceptualización subjetiva de lo real, y que sea válida para el investigador y todos los demás. Esta tercera teoría que busca tomar los elementos históricos de los anteriores Estados y los modelos ideales adaptándolos a la realidad, me parece el más adecuado para la realización del objetivo de estudio que es la búsqueda de un concepto de Estado.

Además coexisten diversos *criterios de unificación* que sirven para la búsqueda del adecuado concepto de Estado, dados por características y elementos que podría tener el mismo. El *primero* es el respectivo al *tiempo y espacio*, que se refiere a la época en la que una serie de individuos se relacionan entre sí, para poder organizarse políticamente y cumplir mediante esta organización fines de bien común que beneficien a todos, en un determinado territorio que es el espacio físico sobre la tierra, en el que conviven e interactúan, dándose un sentido amplio de pertenencia territorial, estos dos elementos que de manera aislada no pueden concebirse como Estado, sin embargo deben de ser tomados en

²⁷ Porrúa Pérez, Francisco, Ob cit. p. 220.

cuanta para la formulación del mismo. Un *segundo criterio* es el de *unificación en virtud de la causa*, donde Jellinek menciona que “todo lo que se puede reducir a una causa común vale como unidad”, esta directriz señala al hombre como un ente que se asocia con los demás y que a pesar de que cada uno de los miembros que la integran realiza actividades distintas y tiene pensamientos distintos, al final de cuantas tienen un objetivo en común consistente en el bienestar social de todos los individuos (o de la mayoría) que lo conforman. El *tercer criterio* de unificación es el *formal*, consistente en aquellas instituciones que permanecen a lo largo de los Estados a través de su historia y que a pesar de que se modifican en determinados casos (evolucionan), estos están presente en todo momento en la vida estatal, ejemplo de estas instituciones son el Parlamento, las Universidades, los Tribunales y el Ejército, entre otras, celebrándose centenarios e incluso milenios de estas instituciones. El *cuarto criterio* es la *unificación teleología* que consiste en que el mismo fin u objeto que se persigue puede servir de criterio unificador de un conjunto de hechos y variables, que tomados en forma aislada, son diferentes, dado que en el mundo social se pueden unificar las relaciones humanas cuando ellas persiguen un mismo fin, los mismos objetivos perseguidos por la comunidad de hombres que se agrupan políticamente los unifica, hace nacer una unidad colectiva o de asociación y así puede considerarse al Estado como una comunidad de asociación, que difiere de las demás en cuanto a que esta persigue un fin político²⁸. Es prudente mencionar que estos criterios de unificación por si solos no tienen la validez suficiente para la creación de un concepto de Estado, no obstante al unirlos ayudan a comprender mejor los elementos y la naturaleza del mismo.

²⁸ Ibidem. p. 215.

La mayoría de los autores que estudian la naturaleza del Estado toman en cuenta sus elementos, poniéndolos de forma explícita dentro del propio concepto, asumiendo que este es la suma de elementos entrelazados. Adicionalmente podemos mencionar las relaciones que existen en el Estado que son denominadas de poder, al respecto Jellinek menciona: “El Estado tiene poder de mando, y mandar, dominar, significa tener la capacidad de poder imponer incondicionalmente su voluntad a otras voluntades, este poder ilimitado e incondicional solo lo tiene el Estado”, de lo que se puede deducir que dentro de este son diversas las relaciones que se dan, ya que aunque el gobierno es aquel que genera relaciones de subordinación sobre su pueblo, estos se encuentran sometidos al mismo pueblo al salir de este mismo, ser elegidos por este y la posibilidad de removerlos de ese puesto mediante los procesos democráticos en algunos países como es el caso de México, bajo la protección de la Constitución.

El primer concepto de Estado que podemos deducir de lo anterior es aquel del maestro *Francisco Porrúa Pérez*, que nos dice que el Estado es “la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”²⁹, concepto que no satisface un ser tan complejo como lo es el Estado, ya que solamente alude a este como al elemento poder dejando excluidas muchas características importantes que debe de contener el concepto. Posteriormente el mencionado autor, amplía la definición proporcionando una más completa e incluyente de los elementos del Estado, mencionando que: “Es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de

²⁹ Ibidem, p. 224.

sus componentes”, de la anterior definición podemos apreciar un concepto de Estado que se concibe como una creación de la sociedad sobre la que recae la responsabilidad de un bien público general para todos los que lo habitan. Por lo que se puede llegar a las siguientes conclusiones del concepto anterior:

1. *La existencia de una sociedad conformada por humanos, por personas que conforman el género, del cual se desprende la especie que sería el Estado.*
2. *Un territorio que sirve de asiento permanente o temporalmente para la sociedad.*
3. *Un poder que se caracteriza por ser supremo, soberano, que ningún miembro dentro del Estado esta por encima de el, aunque existen diversos factores que controlan este poder dentro de la misma sociedad, por parte del titular (el gobierno), como a quién se dirige (el pueblo).*
4. *Un orden jurídico que es conformado mediante Constituciones, normas, leyes, reglamentos, etc., creado, definido y aplicable por este poder estatal, que dirige y estructura a la sociedad que se encuentra dentro de la base.*
5. *Una teleología que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener un bien público temporal.*

Otro concepto básico es el del autor *Jorge Jellinek* quien menciona que Estado “es la *corporación territorial, dotada de un poder de mando originario*”³⁰, haciendo una conjugación de sus elementos. Posteriormente el autor menciona que el Estado esta subordinado a un orden jurídico que es quién le da su estructura, entendiendo por tal

³⁰ Jellinek, Jorge. “*Teoría General del Estado*”. Ed. Continental, segunda edición, México, p. 48.

situación la organización de sus elementos de manera ordenada para su desarrollo y el cumplimiento de sus fines, y que da la forma a sus actividades, entablándose el quehacer diario para la subsistencia del mismo. Al ser sometido por el derecho, el Estado, tiene forzosamente una personalidad jurídica lo que lo hace sujeto de derechos y obligaciones, de ahí que se le denomine que es una *corporación jurídica*. La palabra *corporación* proviene del latín “*corporatio-onis*”, latín medieval “*corporatus*”, participio pasado de “*corporare*”, que significa formarse en un cuerpo, comunidad, generalmente de interés público y reconocido por las autoridades, además de que “jurídicamente la *corporación* se manifiesta en este caso como cuerpo formado y autorizado por la ley que, pese a estar constituido por una o mas personas físicas, tiene personalidad legal para fines de cumplimiento de ciertas actividades, y esta dotado de varios derechos y obligaciones”³¹, obteniendo en la definición de la palabra la clave de la sujeción del Estado al orden jurídico. El contenido de la *corporación* que como ya se menciono son hombres que constituyen una unidad de asociación que persigue los mismos fines. Esta personalidad jurídica que tiene el Estado no es una ficción, sino un hecho ya que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes a una persona física o a una persona moral.

La definición que nos plantea el autor *Andrés Serra Rojas* define al Estado como: “un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo”³². Lo primero que resalta la atención respecto de esta definición es la predisposición jurídica de la misma, al marcar un orden, el cual es una idea que nos encamina directamente a la existencia de una serie de

³¹ Diccionario Jurídico, Tomo. A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa México 1997. p. 725.

³² Serra Rojas, Andrés “*Teoría del Estado*”, Ed. Porrúa, décimo octava edición, México 1993. p. 167

normas que controlan este orden, debido a que sin normas (reglas), por mas básicas que estas sean, no existiría un orden, que es el “deber ser” normativo, que se contrapone al “ser” de los individuos (sin el cual se esta en ausencia de orden creando caos), y a quienes se les impone la norma; entendiendop por sociedad políticamente organizada, se refiere al Estado como el medio utilizado por la sociedad (creación de esta) para poder hacer valido el orden jurídico dentro de si misma; otro aspecto importante de la definición son las “*relaciones de subordinación*” que existen ante un ente publico, que podría considerarse como el elemento poder del Estado, que a pesar de pertenecer al mismo se encuentra jerárquicamente (en algunos casos) por encima de la población, pero a su vez se encuentra sometido a la misma, mediante mecanismos como la democracia que se manifiesta a través de la legitimación que hacen los individuos pertenecientes al Estado hacia el mismo. Asimismo el autor completa su definición mencionando que el Estado “se integra u organiza de una población (elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado), asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y que se justifica con sus fines sociales que tiene a su cargo”³³, donde no realiza otra cosa que conceptualizar al Estado como la conjunción de sus elementos e interrelacionándolos entre si, dando una definición mas amplia pero muy general.

El autor *José Félix García López* menciona respecto a las finalidades que el Estado busca alcanzar, “que es una organización jurídica soberana dentro de un territorio, con miras a alcanzar el bien común temporal. En el entendido que organización significa disposición, orden, arreglo de algo que en este caso es la entidad estatal”³⁴, de este

³³ Ibidem p. 200

³⁴ García López, José Félix, “Ob. Cit.”. México 1986. p. 235

concepto se puede apreciar la unión estatal y de sus elementos mediante los fines que esta desea alcanzar.

El autor *Giorgio del Vecchio*, nos define al Estado como “la unidad de un sistema jurídico, que tienen en si mismo el propio centro autónomo, y que esta en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico”³⁵, se deduce de la definición la importancia que existe en cuanto al vinculo jurídico que debe de existir dentro del Estado, al mencionar que este es la unificación de aquellos, asimismo se aprecian aspectos ya abordados por otros autores como la personalidad jurídica del Estado, pero aquí se le da una característica especial, consistente en la autonomía, que tiene como persona y que dentro de su actuar se encuentra limitado por el derecho quien le da la pauta en todas sus acciones mediante derechos y obligaciones que se le atribuyen.

Autores como *Eduardo Andrade Sánchez* muestra una definición de Estado de índole mas económico, que jurídico al mencionar que “Estado es básicamente, una unidad de carácter económico, con independendencia del grado en que la actividad económica sea realizada por la organización política misma o bien, por particulares pero que se acentué dentro de un marco de protección que el propio Estado les brinda”³⁶.

1.4. Relación entre Estado, Derecho y Sociedad.

Como se menciona en la definición de Estado, el derecho es una parte muy importante del mismo, sin embargo se ha llegado a un punto en el que este se confunde con el Estado, a tal grado que para algunos autores se llega a considerar como la misma cosa (acepción que es falsa), cabe mencionar que no es posible hacer referencia al Estado sin

³⁵ Del Vecchio, Giorgio, “*Teoría del Estado*”. Ed. Urgel, Barcelona 1956. p. 96.

³⁶ Andrade Sánchez Eduardo, Ob. cit. p. 67.

tomar en cuenta al derecho, ya que aquel es un ser creador, definidor y sancionador del orden jurídico. Asimismo la sociedad como fenómeno complejo que es en principio es la creadora del orden jurídico y del Estado, ya que sin esta no existirían ninguno de los dos, y no se puede concebir como sinónimos.

A grandes rasgos el Estado es el conjunto de hombres asentados en un territorio determinado y organizados jurídicamente, el derecho es el conjunto de normas que rigen la conducta externa del hombre aplicadas coactivamente por el Estado³⁷.

No obstante existen diversas teorías que tratan de profundizar dentro de este tópico para poder ver cual es la relación real existente entre el Estado y el derecho.

La primera doctrina consiste en aquellos que consideran al “Estado como una mera realidad social”, como un conjunto de hechos sociológicos ajenos en todo al orden jurídico, aquí señala el autor Francisco Porrúa Pérez el concepto de “fenómeno de mando”³⁸, que tiene una serie de características muy similares a la de la norma jurídica y que por mas que se les intente deslindar de lo jurídico solo lo remarcan, dichas características son:

- a) *Es un mando supremo “más fuerte que la fuerza de los débiles y más fuerte que los fuertes”, que se impone a todos. En este punto se refiere a la imposición total sobre todos los individuos de la sociedad, que es una característica de la norma jurídica que se denomina imperatividad de la norma, que significa que es impuesta y no se deja al arbitrio de los hombres el seguir sus postulados o no.*
- b) *Es un mando estable según una relación objetiva externa, que no puede ser otra sino la jurídica, ya que este tiene una exterioridad,*

³⁷ Galindo Camacho, Miguel, “*Teoría del Estado*”. Ed. Porrúa, cuarta edición, México 2001. p. 311

³⁸ Porrúa Pérez Francisco, Ob. cit. p 155.

que es lo que distingue a la norma jurídica de otras normas de conducta como la moral, que es interior.

- c) Pretensión de ser legitimo. Esta característica se ve en la norma jurídica al legitimarse y realizarse mediante los distintos medios Legislativos que son en general aprobados por la mayoría de la sociedad, como reglas establecidas para la colectividad en su convivencia diaria.*
- d) Este mando se propone asegurar una convivencia duradera y ordenada entre los hombres y los grupos. El orden jurídico también tiene por finalidad el asegurar la convivencia, que lo justifica.*
- e) El mando que existe dentro del Estado tiene referencia a principios de justicia, que existe dentro del fenómeno de mando una referencia intencional a esos principios, se realicen o no. Dentro del orden jurídico existe la referencia continua a la justicia, siendo su mayor justificación el buscar la realización de este valor.*

Por el análisis anterior se concluye que *el fenómeno de mando, se refiere a las características de la norma jurídica* y por tanto no puede afirmarse que el Estado sea un complejo de hechos sociológicos de manera aislada, y mucho menos que estos se encuentre apartados del ordenamiento jurídico. Las definiciones de estas doctrinas son intrínsecamente exactas, pero es falsa desde el punto de vista meramente formal, pues su primera afirmación es que el Estado es un mero hecho sociológico.

La *segunda teoría* es de las *dos facetas o de la doble cara del Estado*, considera una faceta real o fenomenológica que se basa en el método sociológico y otra faceta ideal, normativa que es la estudiada por la ciencia jurídica. El autor Jelinek, citado por el mencionado autor³⁹,

³⁹ Ibidem. p. 160.

sostiene esta teoría mencionando que “el Estado es una realidad social, en la que se produce y se aplica el ordenamiento jurídico”. Sin embargo pese a la razón que tiene esta teoría, se queda incompleta al no hacer un estudio mas a fondo respecto a las relaciones que se dan entre el Estado, el derecho y la sociología, simplemente hace una serie de estudios sociológicos y un conjunto de consideraciones jurídicas estudiando ambos fenómenos de forma aislada.

La *tercera teoría* es aquella que *identifica al Estado con el derecho*, su *principal expositor es Hanz Kelsen*, que dice que el Estado no es más que “el sistema del orden jurídico vigente”. Menciona en su teoría que lo jurídico es lo que viene a delimitar las fronteras de la realidad estatal, que solamente mediante el derecho se puede establecer lo estatal y que este solo se puede considerar como tal cuando hace referencia al orden jurídico, y por lo tanto es lo que debe de predominar. Kelsen aplica únicamente el método jurídico, descartando al sociológico ya que, el objeto que conocemos mediante el método jurídico se encuentra en el mundo del “*deber ser*”, mientras que el objeto que conocemos mediante el método sociológico se encuentra en el mundo del “*ser*”. Aplica una posición Kantiana ya que dice que el método de conocimiento determinado produce también un objeto determinado de conocimiento, y que un objeto distinto de conocimiento nos lleva a un objeto de conocimiento distinto, por lo que el método jurídico y el método sociológico nos llevan a distintos objetos de conocimiento. Dentro de esta teoría el sistema de derecho vigente, cuando se personifica se le denomina Estado, siendo esta una síntesis del conjunto de normas que regulan la conducta de los hombres; existe una personalidad jurídica parcial que se da cuando se abarca solamente una determinada porción del ordenamiento jurídico como es el caso de las sociedades y asociaciones, pero cuando se da una personalidad jurídica completa

que abarca todo el orden jurídico se da el Estado, por lo que para Kelsen el Estado es la personificación metafórica del orden jurídico positivo. El autor *Recasenses Siches*⁴⁰ *hace una serie de objeciones a Kelsen; primero* señala que la existencia de una realidad estatal como hecho social crea, formula, circunscribe y de vida al derecho y que sin embargo no forma parte del derecho positivo mismo, hay una serie de hechos sociales que aun no son derecho positivo, pero que llevan a su materialización, como es el caso de la opinión pública, que en si misma no es derecho pero su función es llegar a cristalizarse como norma jurídica, y pese que para al autor Austriaco es algo metajuridico, se acerca al derecho y lleva a su producción realizándose dentro del Estado; *segundo* si la norma no es cumplida general y ordinariamente, no puede considerarse como positivamente vigente, esto lo reconoce el mismo Kelsen al afirmar que “para admitir la vigencia de un ordenamiento jurídico positivo se requiere una mínima de factibilidad, es decir efectividad, se requiere que la conducta de los hombres se identifique con el derecho”, pero no concluye este colorario ya que de lo contrario reconocería la falsedad de su doctrina, al mencionar que “la consecuencia de que el sistema jurídico se apoya, en su primera base, sobre una realidad humana (hecho sociológico), que con su conducta viene a dar factibilidad o efectividad a ese ordenamiento jurídico”. Por lo que se concluye que la teoría de la identidad entre el Estado y el derecho es falsa ya que todo sistema jurídico queda condicionado por una base sociológica, asimismo el derecho no se mantiene estático sino que se va adaptando a las realidades sociales, para cuya regulación ha sido creada. Sin embargo aunque la realidad estatal y el ordenamiento jurídico no son idénticos, se llevan implícitos mutuamente de un modo esencial y necesario, por lo que no puede pensarse en Estado sin

⁴⁰ Ibidem. p. 161.

derecho y viceversa⁴¹. Después del análisis de las tres teorías fundamentales entre las relaciones que existen entre el Estado y el derecho podemos concluir:

1. *El Estado es un ente complejo que presenta diversos aspectos.*
2. *Entre esos aspectos se encuentran el conjunto de hombres produciendo, creando y definiendo un ordenamiento jurídico.*
3. *En consecuencia el Estado y el derecho se encuentran en una relación de todo a parte. El derecho es una de las partes sustanciales del Estado, porque no se concibe a este sin el derecho, ni al derecho como realidad positiva separándolo del Estado.*
4. *La relación entre Estado y derecho es la de una parte sustancial de un ente con la totalidad del mismo.*
5. *El papel del derecho es el de encausar al Estado en sus funciones dentro de un sistema normativo, por otro lado el derecho limita al Estado, por cuanto regula a las instituciones de este y el funcionamiento de las mismas.*
6. *“El Estado sin el derecho es un simple fenómeno de fuerza”⁴². El derecho sin el Estado es una mera idealidad normativa, una norma sin efectividad.*
7. *El Estado con el derecho da como resultado el Estado de derecho moderno.*

1.5. Formas de Estado.

El Estado puede revestirse de diversas formas, en su estructura y en su actividad política. Se conceptualiza como los modos de estructurarse los Estados respecto a todos sus elementos constitutivos,

⁴¹ Ibidem. p. 162.

⁴² Loc. cit. Pedroso Manuel, “*Esquema de apuntes inéditos de Teoría del Estado*”.

es decir la forma que adopta en el todo social, dentro de estas se pueden mencionar al *Estado Federal, las Confederaciones de Estados* y algunas otras. En términos generales, las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes elementos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado (poder, población y territorio), sobre la base de concepciones específicas de carácter político jurídico. “El conjunto de los elementos que caracterizan globalmente un ordenamiento con particular referencia a las finalidades que son puestas como objetivos de las acciones de los órganos constitucionales; pero a su ámbito corresponden también los consiguientes criterios, relativos a la regulación del Estado-comunidad y a sus modalidades de intervención”⁴³. De donde se puede apreciar que las formas de Estado son aquellos instrumentos que utiliza el Estado para el cumplimiento de sus fines y para el funcionamiento de los individuos que interactúan dentro de él. Se refiere a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad.

Atendiendo a su estructura las formas de Estado, se pueden clasificar en dos grupos importantes:

- 1. El Estado simple o unitario.** Un solo Estado ejerce directamente su soberanía, sin intromisión de otros poderes extraños que limiten la actuación interna y externa del Estado. El autor Andrés Serra Rojas citando a Jorge Cifra Heras menciona que: “Un Estado se llama unitario cuando sus instituciones de gobierno constituyen un sólo centro de impulso político. En el Estado unitario, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común. La forma política unitaria

⁴³ Covian Andrade, Miguel, “*Teoría Constitucional*”, segunda edición, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, CEDIPC, México, 2002, p. 265.

responde a una exigencia natural. El problema surge cuando se trata de establecer el grado o intensidad de esta unidad”⁴⁴.

2. El Estado compuesto o complejo. Esta clasificación atiende a la existencia de uno o varios poderes externos sobre el mismo territorio. “Es aquel que esta formado por otros Estados, esto es que comprende entre sus elementos constitutivos, Estados menores, siendo un Estado de Estados. Los órganos ejecutivo, Legislativo y administrativo pertenecen a un solo titular representado por el mismo Estado; en el Estado Federal, por el contrario, el poder en su triple manifestación compete en el ámbito del mismo Estado a varios Estados denominados federados, que son los competentes del Estado Federal”⁴⁵.

Las formas de Estado como resultado de la técnica constitucional, se refieren a la estructura o contorno de la organización política, es decir, a la consideración total o unitaria de las instituciones políticas. Cuando se alude a las formas de Estado se ve a este como un todo, con los diversos elementos que lo componen. Las formas de Estado se pueden definir en la ciencia política moderna, atendiendo al sistema social que domina la vida política de una Nación. Los fines del Estado permiten advertir que es lo que se propone realizar la organización política. Así se habla del Estado liberal de los Estados Unidos de Norte América, del Estado Comunista de la Unión Soviética, de un Estado Socialista como China, de Estados mixtos como Francia e Italia, de Estados conservadores como el Reino Unido y de Estados intervencionistas y semi-intervencionistas como los Estados latinoamericanos.

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 97.

⁴⁵ Ibidem. p. 98.

A. Estado Federal.

Es aquel constituido por varios Estados, originalmente autónomos que han supeditado el ejercicio de sus soberanías a la del nuevo Estado Federal. Esta es una forma de Estado compuesto o complejo en el que el ejercicio de la soberanía esta repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo. *El prototipo del Estado compuesto es el Estado Federal.* Sus características son un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas, una población propia es la de un país entero, y un gobierno propio el Federal a quien esta encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. También en este tipo de Estado existe una Legislación Federal en la cual la Constitución Política es la ley suprema de todo el país. Los Estados miembros tienen su propio territorio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica. Estos Estados miembros o Entidades Federativas solo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior; en lo relativo a asuntos de interés general y a relaciones internacionales, están subordinados a la Federación, en los términos señalados en la Constitución Federal.

Se puede afirmar que es el único Estado al que corresponde la soberanía en sentido propio y verdadero, con todas las características que la teoría política le señala; de los Estados propios solo puede hablarse de una soberanía análoga. En el Estado Federal *la competencia de los órganos es importante, esta repartida y distribuida en forma escalonada*, los superiores son los órganos Federales, seguidos por los estatales y locales y al final se encuentran los

municipales. La competencia para los órganos esta repartida no solo en razón del territorio sino también en razón de la materia⁴⁶.

Las atribuciones y facultades de la Federación de ninguna manera pueden invadir o lesionar los Estados miembros con sus leyes o actos, sin embargo, el artículo 124 de la Constitución Mexicana, establece: “Las Facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados”⁴⁷.

Por lo que se concluye que las características del Estado Federal son las siguientes:

- a) *Un territorio propio constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.*
- b) *Una población, que dentro del Estado miembro, forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población de los Estados miembros tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal, los pobladores del Estado miembro tienen derechos y deberes específicos.*
- c) *Una sola soberanía, ya que el poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero solo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción, en las materias y calidad que la Constitución les atribuye.*
- d) *La personalidad del Estado Federal es única, en el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros, el órgano Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos*

⁴⁶ Ibidem. p. 100.

⁴⁷ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008 www.ordenjuridico.gob.mx

cámaras, una de Diputados y una de Senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados miembros.

El derecho internacional da origen también a otras figuras de Estados compuestos, *las Federaciones que surgen mediante tratados entre dos o más Estados*, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados miembros. Tal Estado no es un súper Estado, sino que los Estados que forman la Federación quedan libres de separarse de ella, e incluso, dentro de los límites de los tratados celebrados, tienen la posibilidad de llevar adelante su propia política internacional. “tienden a estas federaciones los países que van adquiriendo su independencia después un periodo mas o menos largo de coloniaje, las regiones del mundo con mayor incidencia en esto han sido países africanos, países del Golfo Pérsico, así como Malasia, entre estos, el caso de Tanzania (Tanganica y Zanzíbar), el de la Republica Popular de Yemen, el del Grupo del Oeste Africano, el de la Federación de los Nuevos Emiratos y Sultanatos del Golfo Pérsico, el de los Estados Unidos de África Central y el de la Federación de Malacia”⁴⁸.

Un ejemplo clásico de este Estado es el de la integración de las antiguas colonias inglesas en nuestro continente, para conformar a los Estados Unidos de América, así como posteriormente México, Argentina y otros.

B. Confederaciones.

Su característica principal es la unión de varios Estados soberanos, mediante un pacto, para defenderse en común de las

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael I., “*Derecho Administrativo 1er. y 2o. cursos*”, quinta edición, Ed. Oxford, México, 2004, p. 98.

agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior. *La confederación supone una organización permanente, y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados miembros.* El poder de la confederación se ejerce tan solo sobre los Estados miembros, esto es sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados confederados y es esta la diferencia básica entre la confederación respecto del Estado Federal⁴⁹.

Esta modalidad surge generalmente por un acuerdo entre varios Estados, que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior de las partes confederadas, no hay una fusión estatal que cree un macro Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros. Solamente quedan unidos los Estados por los términos del pacto de confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encausar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional. Únicamente encuentra restricciones en aquello que se encuentra previsto en el pacto. Jellinek precisa claramente la distinción entre el Estado Federal y la confederación al mencionar: “El Estado Federal surge de la estructuración que hace del mismo el Derecho público interno, el derecho constitucional. En cambio la confederación tiene su base en el derecho internacional. La Federación esta conformada por el conjunto de Estados miembros que permanecen unidos por los preceptos constitucionales y subordinados a la soberanía del Estado superior, que han creado al unirse. En cambio la confederación se constituye mediante un tratado que da origen a relaciones jurídicas entre los Estados asociados, pero sin que se constituya un nuevo Estado superior. Por ultimo el poder central en la confederación solo rige las

⁴⁹ Ibidem, p. 105.

relaciones entre el mismo y los Estados confederados. En el Estado Federal la soberanía de la Federación se ejerce sobre los Estados miembros y también de manera directa, sobre los ciudadanos, que además de los deberes y derechos particulares que tienen en relación con el Estado miembro, con la entidad local, igualmente tienen derechos y deberes en relación con la Federación, con el Estado Federal”⁵⁰.

Los ejemplos históricos son la confederación de los Estados Unidos de Norte América, desde la fecha de declaración de independencia en 1776, hasta la primera Constitución Federal en 1787; y el de la confederación de Países Bajos, la confederación Helvética (1815-1848), la Confederación de Rin y la Confederación Germánica.

C. Central o Unitario.

También se le conoce como *centralismo* y la soberanía se considera como una e indivisible y se ejerce sobre una sola población, en un solo territorio, por lo que es un Estado simple como lo son Francia y Colombia. Los órganos de la división clásica (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) son únicos.

Dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel al que *corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo*. Históricamente este tipo de Estado corresponde al régimen absolutista. Se forma de un poder central sin autonomía para las partes o regiones que lo comprenden y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas. La idea de un poder central significa que de él emanan todas las decisiones políticas fundamentales, sin que se

⁵⁰ Jellinek, Jorge Op. cit. p. 120.

desvirtué la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones. La fórmula es centralización política y descentralización administrativa.

Algunos Estados modernos parecen encontrar en el Estado unitario la forma más adecuada y práctica para poder dejar de atender sus responsabilidades. Sin embargo esos nuevos propósitos que obedecen a notorias situaciones de carácter circunstancial, chocan con las persistentes ideas Federalistas, que encuentran nuevas formas estructurales. Dentro del Estado unitario (al igual que en el Federal), existe un grupo de materias que atiende de manera exclusiva el gobierno⁵¹.

Esta forma de organización política se refiere al Estado que no se ha integrado mediante una Federación y por ende, conserva su autonomía y soberanía plenas de manera unificada.

1.6. Formas de Gobierno.

Solamente hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder. Es la estructura que adoptan los órganos del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.

Esta expresión designa al aspecto exterior del poder público, como *la monarquía y la república*. Es el carácter de las estructuras organizadas del gobierno de un Estado, según su Constitución Política (forma monárquica o forma republicana). Se entiende como el conjunto de los instrumentos que son diseñados para conseguir las finalidades estatales y por ende, los elementos que se refieren a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales. En

⁵¹ Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. p. 107.

esta perspectiva cada forma de gobierno se encuentra en una mas amplia forma de Estado por estar condicionada.

La expresión política de formas de gobierno (*formas de government o stattsform*), alude a las diversas maneras de organización de un Estado o al ejercicio del poder. Históricamente se confundieron Estado y gobierno, revistiendo formas diversas como la autocracia, la monarquía, la republica, la democracia y la dictadura. La sociología política estudia los diversos factores que caracterizan al Estado. Existe un orden o conjunto de elementos materiales, sociales, que intervienen en la consideración de las instituciones políticas. La ciencia política estudia la estructura o sistema de los órganos fundamentales del Estado, el proceso político y jurídico (que los crea, define y caracteriza), así como las relaciones que mantienen con los elementos del Estado.

El Estado aparece como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de acción interna y de acción internacional. Se nos muestra en otra fase, como una organización constituida por un conjunto de órganos. Existe discrepancia entre los autores para fijar el concepto de gobierno y de formas de gobierno. *Es necesario distinguir el concepto Estado, en su mas amplia acepción, del concepto de gobierno.* Desde luego el Estado aparece como la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado, es la unidad de todos sus poderes y como titular de derecho de soberanía⁵². El gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes.

La forma de gobierno es la determinación, expresión o configuración externa de los actos políticos, en otros términos es la disposición, estructura o modo como se manifiestan dichos actos. La forma política

⁵² Porrúa Pérez, Francisco, Ob. Cit. , p. 224.

es la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social.

A. Régimen Parlamentario.

Surge progresivamente como una respuesta antagónica al poder centralizado de otra forma de gobierno ya superada: la monarquía absoluta, a efecto de participar del poder público que antes se encontraba en manos de un solo hombre, quien paulatinamente es obligado a compartirlo ante el influjo de una creciente fuerza modernizante representada por la burguesía, fuerza que torna a la monarquía absoluta en constitucional, al hacer responsable de sus actos de gobierno ante el Parlamento, organismo que alcanza su apogeo político en los umbrales del siglo XX.

En un intento por definir al Parlamento, podrá decirse que es una Asamblea que, basada en un principio de representación de diversos Estados sociales, cuanta con funciones principalmente referidas a la actividad legislativa del Estado, así como a la elección de los funcionarios encargados de las tareas ejecutivas (por lo general miembros del propio parlamento), y quines pueden ser removidos por la misma Asamblea cuando así lo consideren conveniente.

En este régimen se aprecia la supremacía política, en los asuntos de gobierno por parte del poder Legislativo o Parlamento. Es en Inglaterra donde puede apreciarse este sistema con mayor precisión. Coexisten en este sistema dos funcionarios, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, en Inglaterra actualmente es el Jefe de Estado la Reina, que siguiendo la frase de “el Rey reina, pero no gobierna”, es más bien un símbolo del Estado. El Jefe de gobierno es el Primer Ministro, que generalmente es designado por el Jefe de Estado, a propuesta del Parlamento y

encabeza el Gabinete o Consejo de Ministros, que es el cuerpo colegiado responsable de la dirección, decisión, acción política y gubernativa. El Gabinete viene a constituir el órgano de mayor jerarquía administrativa y cada Ministro es jefe de su ministerio. El Gabinete no es solamente un conjunto de Ministros, sino que es una unidad que trabaja en forma colegiada y depende de dos factores: la responsabilidad colectiva y el soporte del partido político⁵³.

Los miembros del Gabinete, como cuerpo colegiado, son responsables de su ministerio y de su política. El Gabinete, sus Ministros y su política a seguir, forman un todo que es responsable de las decisiones que toma ante el Parlamento. Un voto de censura del Parlamento puede traer como consecuencia la dimisión de uno o varios miembros o del Gabinete, ya que cuando dimite el Gabinete cae el gobierno.

Generalmente el Consejo de Ministros trabaja de forma colegiada y su responsabilidad es igual entre ellos y conjunta con el Primer Ministro frente al Parlamento.

El Gabinete debe tender a pensar, actuar, razonar y decidir con una sola persona. El trabajo se divide entre el número de Ministros que lo forman, ayudándose con opiniones, estudios y apoyo moral, para sostener sus decisiones.

El refrendo ministerial implica responsabilidad política y administrativa de los miembros (Ministros). Un voto de censura del Parlamento implica la dimisión de los miembros que refrendaron la decisión del Gabinete.

B. Régimen Presidencial.

Las características del régimen presidencial no son iguales en todos los países, sin embargo, sus principales perfiles son:

⁵³ Ibidem. p. 225.

- a) *“Preponderancia del órgano Ejecutivo sobre los otros órganos.*
- b) *Se reúne en una sola persona la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la Republica.*
- c) *El titular del órgano Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene facultades de removerlos.*
- d) *Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado o Consejo de Ministros.*
- e) *Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.*
- f) *El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y los Jefes de Departamento Administrativo.*
- g) *Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la Republica y responden personalmente ante el”⁵⁴.*

Como se puede apreciar el régimen de gobierno de México es típicamente presidencial, al igual que el de los Estados Unidos de Norte América y la mayoría de las republicas de Latinoamérica.

En esta forma de gobierno la hegemonía política del Estado ya no recae en una Asamblea, sino en un solo hombre al que el pueblo elige, ya sea de manera directa o por intermedio de sus representantes y al que se le ha denominado Presidente. Las exigencias propias de la dinámica del Estado contemporáneo implican que el orden jurídico, en un sistema presidencial, otorgue a su titular facultades discrecionales que le permitan afrontar con solvencia los problemas socioeconómicos importantes en un país.

⁵⁴ Serra Rojas, Ob. Cit. p. 458.

C. Monarquía.

Es el gobierno típico de un individuo, el poder supremo radica en una sola persona que se le denomina generalmente Monarca o Rey. No es el único caso en el que el poder sea ejercido por uno solo; pero si es la forma mas típica del mismo y lleva consigo una tradición histórica reforzada por su carácter hereditario, que es lo que hace que el Monarca tenga esa calidad (de Rey), a título propio, no como un órgano o representación de la colectividad, sino como alguien que tiene inherente a su propia persona la dignidad real. Se asigna a esta forma de gobierno una cualidad estabilizadora de la vida política. La sucesión hereditaria es una de las características de la monarquía, pues aun cuando existen ejemplos de monarquías electivas como el caso del Estado Vaticano, no es muy común. Las particularidades de la transmisión hereditaria las fijan las leyes de los Estados, siendo una desventaja la situación de que la sucesión recaiga fatalmente en los descendientes, que con frecuencia no tienen los dotes que son necesarios para gobernar. La historia proporciona numerosos ejemplos en los que a un Rey que es apto para dirigir a su pueblo, lo sucede un Monarca con defectos físicos o morales que destruye y anula toda la buena labor que había realizado el antecesor⁵⁵.

La monarquía puede ser absoluta o constitucional. En la monarquía absoluta el Rey se encuentra colocado en una situación superior a la constitucional, es el único titular de la soberanía. En la monarquía constitucional el Rey se encuentra sujeto a las disposiciones constitucionales, esta bajo la ley y además de el existen otros órganos que ejercen la soberanía. La monarquía puede ser constitucional pura, si el Rey ejerce de manera directa la soberanía, o bien la monarquía

⁵⁵ Ibidem., p. 459.

puede ser parlamentaria, cuando el ejercicio de la monarquía recae en los Ministros designados por el Parlamento y que son responsables ante el mismo, como en Inglaterra.

D. Republica.

La republica es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del Ejecutivo no es hereditario sino elegible por el pueblo o por sus representantes.

En la republica la Jefatura de Estado puede atribuirse a una persona o a un conjunto de ellas y su designación es en forma electiva. *La forma republicana a su vez puede ser directa o indirecta.* Es directa cuando por ejemplo, en algunos pequeños Cantones Suizos, la población participa en las tareas estatales personalmente, reuniéndose en asamblea para la elaboración de las leyes, nombrar magistrados, etc. En la forma indirecta de la republica se mantiene el principio de que la soberanía radica en el pueblo; pero se afirma que su ejercicio es delegado por este en los gobernantes y se limita a designarlos. En algunas republicas se conserva en parte, la intervención del pueblo en el gobierno, mediante el referéndum, la iniciativa legislativa y los jurados populares, en los que participa el pueblo directamente en las funciones jurisdiccionales. La representación en todo caso, tiene un carácter distinto a la obtenida en el derecho privado, en virtud del contrato de mandato; no se representa el interés de los mandatarios, sino del pueblo en general. No se trata de una representación jurídica sino política.⁵⁶

Las republicas a su vez se pueden clasificar en presidenciales y constitucionales. En las presidenciales el Jefe de Estado tiene

⁵⁶ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 463.

independencia respecto del órgano Legislativo. En esta situación el Presidente designa directamente sus Ministros, que son responsables ante él. En las repúblicas parlamentarias los Ministros son responsables ante el Parlamento, que tiene la dirección política del Estado.

1.7. Diferencias entre Formas de Estado y Formas de Gobierno.

Aun cuando los autores no se han puesto de acuerdo y a veces hablan indistintamente de formas de Estado y formas de gobierno existe diferencia entre ambas; la forma de Estado hace referencia a la estructura, la forma de gobierno hace referencia a la preponderancia interna de uno de los órganos de gobierno. La distinción entre el tipo de Estado y la forma de gobierno es uno de los aspectos más confusos dentro de la teoría del Estado en México. La importancia de hacer la distinción radica en que en el momento de diseñar una forma de gobierno, una vez que ha sido determinado el tipo de Estado, observándose que una de las cuestiones empíricas de mayor relevancia consiste en que, de una adecuada estructura de forma de gobierno, depende el grado de concertación del modelo abstracto de Estado que se haya elegido. Ya que el Estado no es algo concreto y que constituye una forma o manifestación del poder, el tipo o modelo de Estado no será otra cosa que “el conjunto de elementos substantivos con base en los cuales se determine el origen y los fines del poder. El tipo de Estado es una descripción modelística de lo que se pretende hacer con el poder, desde su génesis hasta el cumplimiento de las finalidades que se persigan mediante su ejercicio. La pregunta sobre el tipo de Estado se refiere a cuestiones substantivas y se plantea inquiriendo sobre el “*que*” y el “*para que*” de la contracción estatal”⁵⁷. La forma de gobierno en

⁵⁷ Covian Andrade, Miguel, *Op. cit.*, p. 262.

cambio, lo que configura es la organización concreta de estos principios y de esta teleología estatal, con el propósito de hacer factibles tanto a aquellos, como a esta. La forma de gobierno son las instituciones jurídico políticas por medio de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado, previamente determinado. El autor mencionado aclara que “mientras el tipo de Estado responde a las preguntas sobre el “que” y el “para que” de la organización del poder político, la forma de gobierno explica el “como” se traducirá sus definiciones esenciales en hechos concretos”.

El modelo de organización política general de una sociedad puede ponerse en práctica a través de diversas formas de organización concretas (estructuras de gobierno, instituciones jurídico-políticas, creación de ámbitos competenciales del ejercicio del poder, etc.) la forma de gobierno entraña una determinación principalmente estructural, frente al tipo de Estado derivado de una decisión primariamente material. Por lo que a un mismo tipo de Estado puede corresponder diversas formas de gobierno, sin que la diferencia entre las unas y las otras altere esencialmente al modelo estatal en el que sustentan. *La forma de gobierno es un “como” de un “que”, representado por el tipo de Estado*, de donde la concreción de este puede lograrse (o tratar de lograrse) por medio de vías diferentes. Esto implica que entre la forma de gobierno y el tipo de Estado existen relaciones directas y muy estrechas de medio a fin.

1.8. Elementos del Estado.

Se entiende por elemento a cada uno de los objetos que componen un conjunto, por lo que se puede concluir que el Estado como un todo, se encuentra compuesto de elementos que lo conforman

para poder dar existencia y origen a este. Asimismo el concepto elemento es de carácter genérico que comprende las entidades últimas de las cosas, sobre todo las materiales, es decir los componentes indivisibles de los cuerpos complejos, tanto materiales (aquellos que se pueden apreciar de manera directa por los sentidos), como aquellos inmateriales o espirituales (que no pueden ser apreciados por los sentidos).

El Estado es un ente complejo y como muchos tratadistas lo mencionaron anteriormente este a pesar de ser una unidad se encuentra dividido en su interior por elementos, que se relacionan entre sí para poder dar movimiento vital a la maquinaria que componen al Estado, estos elementos se encuentran entrelazados y relacionados. Asimismo el Estado como institución u organización que tiene como finalidad trascender a través del tiempo encuentra una variante en cuanto a los sujetos o pueblo que lo habitan en un determinado territorio bajo, distintas formas de organización en su gobierno, pero siempre a lo largo de la historia se encuentran presentes estos elementos conformándolo. Dentro de las teorías tradicionales se encuentran tres que son el *elemento pueblo, territorio y poder*, así como otros elementos que si nos son esenciales del Estado si pueden considerarse dentro de este como son la nacionalidad, la nación, la Constitución entre otros.

El autor Francisco Porrúa Pérez menciona dentro de el concepto de Estado sus elementos definiéndolo como “una sociedad humana asentada en el territorio que corresponde, en la cual existe un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico para obtener el bien público temporal”⁵⁸.

⁵⁸ Porrúa Pérez, Francisco, Ob. Cit. p.293.

Para poder determinar los elementos verdaderamente esenciales es necesario precisar los nexos que existen entre estos, como entre el pueblo y el espacio territorial, donde debe de existir una relación fija y constante, pero aun mas se debe de buscar una conexión superior ya que el Estado como ser inmaterial es una entidad percibida por la inteligencia. La comprensión de los elementos del Estado la realiza el derecho al articularlos y darles forma, situándolos dentro de la estructura del Estado, que fija sus características.

El autor Andrés Serra Rojas menciona que la teoría tradicional de los elementos del Estado debe de considerar los siguientes: un territorio, un pueblo, los fines que se propone atender y un orden jurídico general que enlace a todos sus elementos, o en otras términos el Estado debe de comprender un grupo social importante, localizado sobre una porción de superficie terrestre, dotado de un poder de mando soberano y un orden jurídico general encaminado a alcanzar determinados fines⁵⁹. Cabe destacar de lo anterior que se considera al derecho como el elemento del Estado encargado de ser el factor de unidad de los demás dentro de un orden jurídico unitario.

Los elementos asimismo se pueden clasificar por los supuestos necesarios que se toman en cuenta para su concepción, lo que significa aquellos que los agrupan y dieron origen, al respecto el autor Herman Heller señala los siguientes⁶⁰:

a) Elementos Físicos de Orden Externo. El territorio es un elemento imprescindible para la condición geográfica determinante del ámbito estatal.

b) Los Elementos Étnicos y Antropológicos. La población como agregado numérico de individuos. El pueblo es una unidad

⁵⁹ Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. p. 142.

⁶⁰ Heller, Hermann, Ob. Cit. p. 84.

coherente, la nación se apoya en una evolución superior. La plena identificación social.

- c) Elementos Psíquicos.** La idea de Estado como suprema forma de organización social a través de los fines que realiza.
- d) Elementos Culturales.** El soporte de una nación se finca en la comunidad de tradiciones y de la cultura.
- e) Elementos Políticos.** El Estado es la sociedad política perfecta que organiza la autoridad política.

Asimismo las doctrinas modernas no han reducido el número de elementos del Estado a los tradicionales o clásicos, por el contrario, buscan nuevos como la soberanía, personalidad jurídica del Estado, representación popular, libertades fundamentales, Estado de derecho y la división de poderes, sin embargo no se puede llamar elementos a las formas instituciones o derechos fundamentales, que son consecuencia de la propia organización del Estado, un conjunto de técnicas para que se puedan realizar por principios generales del Estado moderno.

Pero la teoría tradicional de los elementos del Estado, no permite explicar que es lo que unifica estos elementos, que es lo que hace de un territorio un territorio estatal, de un pueblo el pueblo estatal, de un poder el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad, menciona las partes aisladas, sin decir que las une. *El Estado es esa unidad.* El territorio es solo el espacio sobre el que esta unidad se extiende, el pueblo, los hombres que la sostienen, y el poder estatal, la fuerza que de ellos nace, pero la unidad estatal no es de naturaleza territorial, ni étnica, ni identificable tampoco con el concepto de poder. La teoría de los tres elementos no logra explicar al Estado mismo. Por lo anterior el Estado añade una formación nueva, unificadora y en cierta manera superior, constitutiva de una sociedad jerarquizada, que tiene

por fin específico un bien que se denomina público y de manera más precisa el bien público temporal, que es lo que hace que los elementos se integren entre sí, con el anhelo de buscar dicho fin.

Se puede asumir que los elementos del Estado se pueden clasificar en *elementos esenciales o constitutivos del Estado* y *elementos determinantes o modales*, que son atributos del poder y del derecho; los elementos esenciales son el territorio, la población, el poder público y el derecho, los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores se agregan los fines del Estado.

A. Pueblo.

Se denomina como *pueblo* a la multitud de individuos vinculados en un orden estable de vida, por virtud de un sistema jurídico uniforme y autónomo, siendo este vínculo jurídico no la única causa por la que se encuentran unidos estos individuos dentro del Estado, ya que crecen otros tipos de relaciones sociales entre ellos que los motivan a vivir en una sociedad⁶¹.

Los antecedentes del pueblo se dan con el punto de arranque de la vida social que es la actuación conciente de los seres humanos para contrarrestar los excesos de la animalidad y crear los vínculos de solidaridad, necesarios para la supervivencia, la autodefensa y la realización de propósitos sociales comunes, cuando el hombre se hace sedentario. La población de los Estados modernos aparece concentrada en pequeñas unidades que se denominan familias, que es un pequeño grupo permanente y estable conformado por el padre, la madre y los hijos, estos a su vez se desligan del grupo familiar para construir una nueva familia propia, incluso *hay autores que denominan al Estado*

⁶¹ García, López, José Félix, Ob. Cit. p. 90.

como la *Federación de familias* que sufre las variaciones sociales como impactos sociológicos, pero sin destruir su unidad permanente. El hombre no es si el reflejo de la vida social manifestada en primer termino en el seno de su propia familia y luego en la coordinación de las demás familias que forman la estructura sólida de la sociedad.

El *pueblo designa a aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos*. Mientras que el concepto de *población es un concepto cuantitativo, aritmético, estadístico, con el cual se expresan el total de los seres humanos que viven en el territorio del Estado*. El termino pueblo se refiere a la parte de la población que goza de los derechos civiles y políticos que se le reconocen legalmente y constituyen el cuerpo electoral, encargado de tomar las decisiones políticas fundamentales a través del ejercicio de la democracia. Al pueblo corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares, en un abierto proceso democrático, participando en su integración y mantenimiento, mediante medidas tributarias necesarias, por lo que se puede afirmar con toda certeza que el pueblo es el sustento de las instituciones nacionales. Puede ser considerado el pueblo en dos niveles⁶².

a) El pueblo como formación natural. Como algo que existe por naturaleza ya que los pueblos en oposición a las naciones, han existido tanto en la antigüedad, en la edad media y en la actualidad.

b) El pueblo como formación cultural. Como el conjunto de personas que comparten un conjunto de tradiciones, costumbres y vínculos psicológicos.

⁶² Serra Rojas, Ob. Cit. p. 230.

El concepto de pueblo aunque con frecuencia se aplica como sinónimo de la población, es un concepto jurídico ya que determina la relación entre el individuo y el Estado, ya que comprende solo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a este por el vínculo de la ciudadanía ya que viven tanto en el territorio como en el extranjero. No forman parte del pueblo los extranjeros y los que no mantienen una relación jurídica con relación a la ciudadanía con el Estado. *Por lo que se diferencia el concepto meramente material de población del concepto del pueblo como un grupo humano compacto y solidario de una nacionalidad.*

Al respecto el autor Andrés Serra Rojas hace una reflexión que dice: “El signo de esta época que vivimos de muchedumbres mudas, es la del hombre cualquiera, el hombre masa o el hombre muchedumbre, más no el hombre pueblo. Este es un elemento consiente, enérgico en la exigencia de sus derechos, responsable en cualquier lugar que el desempeñe una misión, toda tarea es importante por humilde que ella sea. El hombre pueblo no se identifica con los holgazanes, con la clase que ha hecho de la vida un harén, un centro del vicio o una destructora indolencia. Se lucha para vivir, para vivir con los demás. Lo que velamos o significamos, no es un elemento individual, personal o egoísta, valemos como parte de una sociedad, que es alfa y omega de nuestro vivir”⁶³. En esta reflexión el autor hace un intento por difundir un espíritu de orgullo y de interés hacia el Estado al que se pertenece, infundiendo conciencia a los ciudadanos del privilegio que tienen de ser miembros de una nación, y que deben de hacer lo posible día a día por alcanzar el desarrollo colectivo armónico, productivo y pacífico de la sociedad, ya que mediante este se alcanzara una satisfacción que va desde el nivel colectivo hasta el individual personal.

⁶³ Ibidem. p. 235.

El concepto de población es cuantitativo, o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número o condición, y en algunos casos son registrados por los censos generales de población. La palabra *demografía* proviene de los prefijos “*demos*” que es pueblo y “*grafos*” dibujar, describir, por lo que es el estudio científico y cuantitativo de la población⁶⁴. La población es el número de habitantes de un Estado y asimismo la población mundial se encuentra repartida entre diversos Estados que forman la comunidad internacional. El pueblo aparece en la doctrina tradicional como un elemento del Estado, con lo que se hace referencia a que los seres humanos forman la unidad social.

En cuanto a la densidad de la población del Estado se necesita de un grupo importante de personas para integrar la población del Estado, ese número es un elemento relativo ya que existen Estados grandes y pequeños en este aspecto. Para Aristóteles, la polis, debería de tener un mínimo de diez mil ciudadanos, que participaban en la vida política, en una democracia directa, un número mayor de la población haría imposible el ejercicio de la actividad cívica. Son las circunstancias históricas las que determinan el número de su población, los procesos históricos son los que desintegran a los Estados, los dividen y surgen pequeñas unidades estatales cuyo número de habitantes es muy reducido. Los Estados modernos deben de advertir los problemas que pueden originar una insuficiencia o exceso de población, que se traducen en sobrepoblación o subpoblación: Es importante mencionar el estudio realizado por *Malthus* (citado por Serra Rojas en su obra Teoría del Estado), quien declara que mientras la población aumenta en una proporción geométrica, mientras que la producción de bienes aumenta en proporción aritmética.

⁶⁴ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, España 1990, p. 480.

Dentro del Estado no se ha podido determinar cual es el numero de personas necesario para poder ser considerado como tal, por lo que el autor Giorgio del Vocchio⁶⁵ simplemente menciona que *el numero de individuos debe de ser lo bastante grande hacer posible una organización independiente y autarquica* de su vida, de sus oficios y servicios, sin caer dentro de un aislamiento con relación a los demás Estados, pero tampoco violando aquellos principios fundamentales de autonomía e independencia de otros Estados, que causaría la formación de Estados protegidos o Estados vasallos que para muchos autores son considerados figuras imperfectas de Estados. Asimismo un factor importante que impide el calculo o un estudio científico respetable sobre las fluctuaciones de los individuos necesarios para la formación de un Estado son las constantes migraciones que hay dentro de los Estados, lo cual se traduce en que sin importar el numero de habitantes que tenga el Estado (ciudadanos y no ciudadanos), la estabilidad del mismo se basa en la estabilidad del sistema jurídico bajo el cual se encuentran sometidos.

La cultura y las relaciones económicas son lazos de integración de la población. La cultura como elemento de integración de la población es considerada como rasgo distintivo del hombre que es un complejo que comprende conocimientos, creencias, artes, moral, leyes, usos, costumbres, ciencias y otras capacidades y usanzas adquiridas en cuanto que es miembro de una sociedad. La cultura acaba por formar una verdadera red de creaciones espirituales que envuelven y dominan al hombre. Las relaciones económicas de la producción y del cambio es lo que explican las relaciones sociales. El modo económico determina de una manera general el proceso social, político e intelectual, debido a un creciente aumento del espíritu materialista que se ha fomentado a

⁶⁵ Del Vocchio, Giorgio, Ob. Cit. p. 61.

través del mercantilismo actual. El autor Andrés Serra Rojas menciona que “la economía sigue dividiendo al hombre en todas sus latitudes, lo mismo en las incongruencias del Estado capitalista, que en las utopías del Estado comunista. Y al cabo de millones de años de existencia, el hombre moderno no sabe que camino seguir, no siente cual es la ruta verdadera y por ello a acabado por renegar de su propia existencias”⁶⁶. De lo anterior se concluye que el hombre debe de realizar una reflexión sobre la economía, ya que en lugar de utilizarla como un aspecto de integración de los miembros de la población, separa y saca a relucir el aspecto negativo de los mismos miembros que la integran.

Existe otro concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el concepto de población y es el concepto de la *raza* que sirva para indicar el complejo de caracteres somáticos que caracterizan a un determinado grupo humano y que se transmite por la herencia. La biología y la antropología han intentado mediante grandes discusiones definir el término raza, para clasificar a las diversas comunidades humanas. El mundo actual vive en todas partes un profundo mestizaje o hibridismo y los que ayer sirvió para caracterizar a un determinado grupo humano, hoy es común para cualquier población. El concepto de raza debe de relegarse al campo de la zoología, pero no de la sociología, porque es una buena doctrina para dictadores, que ha falta de nobles propósitos, se escudan en teorías de laboratorio como sucedió en la segunda gran guerra en la que se buscaba una purga de sangre, para poder llegar a la raza perfecta. La dignidad humana es la única que debe de prevalecer, sin tomarse en cuenta, como factores de división o de enfrentamiento, las razas, las culturas, el color, religión o las modas, ya que debe de prevalecer el principio general y rector de que todos los hombres son iguales, en cualquier lado del mundo en el que se encuentren.

⁶⁶ Serra Rojas, Andrés, ob. cit. p. 252.

El concepto de *patria* proviene del latín “*patria*”, que se deriva de “*pater*”, que significa “*padre*”, y que es el *lazo que esencialmente emotivo identifica a un ser humano con un grupo asentado sobre un territorio*. El autor Gustavo Le Von menciona que: “la patria no es solamente la tierra de los abuelos, en la que las nuevas generaciones continúan la vida, sino ese conjunto de tradiciones, pensamientos y sentimientos comunes, inclusive de prejuicios, que hace que todos los de un país se sientan hermanos”⁶⁷. El hombre que es de carácter espiritual simboliza en la patria el recuerdo de sus tradiciones, de sus héroes, de sus victorias y de su derrota, es lo que une a los seres humanos en una aspiración como la convivencia social permanente y se estimula con el recuerdo de las cosas pasadas. La bandera, el escudo y el himno nacional, son símbolos magníficos del sentido de la patria, que son aspectos que conjuntan los más nobles sentimientos de un ser humano perteneciente a la nación. En ocasiones la idea de patria se ha pervertido y se ha ligado a una frenética exhalación de la nación, para colocarse en hostilidad hacia otros pueblos, el nacionalsocialismo, el fascismo, así como todas formas de pensamiento, han conducido a una falsa interpretación del concepto de la patria, ya que dicha corrientes han puesto a un lado el aspecto positivo de la patria, que es lo que trata de exaltar y ligar a los hombres en comunidades de ideales. Con la palabra patria aludimos a nuestra propia nación con un sentido emotivo que alude a la suma de las cosas materiales e inmateriales, pasadas, presentes y futuras. Esos vínculos de solidaridad y adhesión nacen en todas partes. La patria no es el territorio, afirmo el héroe del resurgimiento Italiano Manzini, “Este no es mas que la base; la partirá,

⁶⁷ Pellet, Lastra, Arturo, “*Teoría del Estado*”, Ed. Adelado Perrot, Argentina, 1999, p. 104.

es el pensamiento de amor, el sentimiento de comunidad que estrecha en uno a todos los hijos de aquel territorio”⁶⁸.

La palabra nación viene del latín “*nasci*”, que significa “*tribu*”, “*pueblo*” y de ahí “*nacere*”, “*naotus*” y de este “*natio*”, “*nationis*” o “conjunto de personas que tienen una tradición común, una sociedad natural, con unidad de territorio, costumbres, lenguas, vida y ciencias comunes”⁶⁹.

No toda comunidad constituye una nación. Un pueblo constituye una nación cuando sus vínculos de unidad y solidaridad son suficientemente enérgicos para fijar actuaciones y caracteres semejantes del grupo, la nación surge cuando la comunidad adquiere plena responsabilidad social. Mientras que el Estado es una realidad jurídica, una abstracción de todo el orden jurídico positivo del país, la nación es una realidad social, que puede matizar a la población de un Estado.

En términos generales se dice que una comunidad constituye una nación, cuando posee identidad cultural, unidad histórica, similitud de costumbres, unidad religiosa y lingüística, cuando se agrupan para tareas cotidianas, aportan su inteligencia y trabajo, luchan por un destino pacífico libre de violencia, al amparo de los altos valores, de la cultura, cuando se proponen una tarea constructiva. Es necesario agregar que la población formando una nación se debe de encontrar en un territorio determinado y delimitado por fronteras definidas. Sin embargo el Estado implica una estructura política determinada, la nación es una unidad social o prepolítica, el Estado nación surgió cuando la nación comenzó a desarrollarse.

En cuanto a los términos cercanos al de nación se encuentra la nacionalidad, el nacionalismo, nacional y la nacionalización.

⁶⁸ Pellet, Lastra, Arturo, Ob. Cit., p. 106.

⁶⁹ De Pina, Rafael, Ob. Cit. p. 139.

- **Nacionalidad.** Es la relación que se establece con una nación determinada, principalmente por el hecho de nacer en su territorio. Esta relación se establece ya sea por *ius sanguinis* (herencia que dota al hijo de la nacionalidad de sus padres), o por *ius soli* (por hecho de nacimiento).
- **Nacionalismo.** Señala una tendencia que tiende a la exaltación de los valores locales, con exclusión de la influencia extranjera. El nacionalismo crea una teoría de los valores distinta en cada nación y eleva a la categoría de mito, el hecho diferencial que es básico para su propia teoría nacional.
- **Nacionalización.** Es la acción o efecto de convertir una cosa en nacional o una persona. Cuando el Estado opera esta nacionalización en su favor o provecho se le denomina estatificación.
- **Nacional.** Es una referencia a las cosas, personas o relaciones propias de un país determinado⁷⁰.

Al respecto habría que abundar más en el concepto de nacionalidad, ya que es el lazo jurídico de calidad y pertenencia o vínculo que une a los seres humanos, en un Estado determinado por haber nacido en el territorio nacional, o los que adquieren este status, por naturalización. Es por lo tanto, la adhesión a nuestra nacionalidad y por ella queda sometida a la soberanía del Estado, como unidad política independiente. El papel de la nación en la política, es un tema de controversia. La polémica se da debido a que el concepto es muy impreciso y rico sociológicamente, ya que toma diferentes matices o condiciones en cada Estado y aun en cada región o con cada autor. El autor Andrés Serra Rojas citando al Jorge Carpizo dice que la nación es “el grupo de hombres, generalmente grande, unidos por sentimientos de solidaridad,

⁷⁰ Ibidem. p. 140.

y de fidelidad que ayuda a crear una historia común y de datos como la raza, la lengua y el territorio y que tiene un propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro”⁷¹.

La nación alude a la suma de individuos o serie de generaciones sucesivas con un mismo carácter nacional, es una abstracción de las características especiales que distinguen a un grupo de hombres. Para caracterizar a la nación se han tomado en cuenta diversos elementos como: la raza, la comunidad de lenguas, las creencias religiosas, la comunidad o tradiciones históricas, la solidaridad económica, la voluntad actual de vivir juntos, la conciencia de la especie.

B. Territorio.

La palabra territorio viene de “*terra patrum*”, que es la tierra de los antepasados, pero por su parte el profesor Groppali, citado por el autor Andrés Serra Rojas, dice que el termino no deriva de terra como se cree, comúnmente, sino que significa “*espanto o atemorización*”, haciendo referencia a las actitudes que se generan en aquellos que osan violar el espacio territorial de determinado Estado. Todo Estado debe de poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio.

Para poder hacer un adecuado estudio del territorio como elemento del Estado, es necesario hacer mención de aquellos conceptos que surgen para la realización de este, como el de *comunidad que es un grupo social coherente unido por fuertes lazos de solidaridad, que exige una porción geográfica en la que se desenvuelve la vida de relación*. Los

⁷¹ Serra Rojas, Ob. Cit. p. 248.

factores geográficos como el suelo, el clima, la topografía del terreno, las regiones montañosas, la naturaleza de su suelo, las praderas, los bosques, los litorales marítimos, las tierras frías y calientes, las llanuras o desiertos, ejercen una fuerza determinante sobre la vida social, sobre todo cuando el grupo se hace sedentario, permanece estable y se fija en un lugar determinado. Respecto del territorio existen diversos conceptos de entre los que se encuentran el concepto de Kelsen quien dice que “no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado”⁷², de donde se relaciona con los conceptos de *jurisdicción de la ley o competencia de los órganos de aplicación de la misma*; otro autor es Herman Heller quien dice que territorio es “la condición geográfica del obrar estatal, es decir el territorio establece la comunidad de destino en la tierra”⁷³, lo que quiere decir que ese orden jurídico es limitado y que las medidas coactivas (las sanciones), establecidas por ese orden, tienen que ser aplicables únicamente en ese territorio y ejecutarse dentro de él. Algunas opiniones afirman que no se puede considerar al territorio como un elemento del Estado, como no se puede considerar el suelo que pisamos, o los alimentos que ingerimos, como parte de nuestra propia personalidad, sin embargo dentro de la connotación política el territorio es necesario de determinar, ya que no existe un Estado sin territorio, una población nómada, puede tener un poder organizado, pero no es un Estado. El territorio no es inmutable pues puede variar y aun pasar al dominio de otro Estado, totalmente o en sus partes. *Los Estados sin territorio corresponden no a esta forma política, sino a grupos sociales que se dispersan sobre la tierra anhelando formar su propia organización como en el caso de Estado de Israel, que se estableció sobre el territorio de Palestina.* El autor Carre de Malberg menciona al respecto “una comunidad nacional

⁷² Hans Kelsen. Ob Cit. p. 218.

⁷³ Heller, Herman. Ob. Cit. p. 115.

no es apta para formar el Estado, sino mientras posea un suelo, una superficie de tierra sobre la cual puede afirmarse como dueña de si misma e independiente, es decir, sobre la cual pueda, al mismo tiempo, imponer su propia potestad y rechazar la intervención de toda potestad ajena”⁷⁴.

Hay territorios que no suponen necesariamente la existencia de un Estado, pues son simplemente formas políticas que no han evolucionado lo suficiente para constituir el orden jurídico superior y soberano, la existencia del Estado depende de la pretensión, por parte del mismo de tener un territorio propio, como ejemplo se encuentran las jóvenes comunidades africanas actuales, que poco a poco se van transformando en Estados, e ingresan a la comunidad de la organización de las Naciones Unidas.

Por lo que se refiere al *territorio nacional es aquella porción de la superficie terrestre en el continente nacional, en la cual el Estado ejerce en forma exclusiva su soberanía*, sirve de apoyo y unidad a nuestras instituciones; sujeta a la población, al poder estatal y que no tolera la intromisión indebida de otros Estados.

El derecho internacional moderno sigue afirmando que el territorio como uno de los elementos esenciales del Estado, en sus dos aspectos generales se presenta: como una cosa sobre la que el Estado tiene derecho exclusivo y asiento de las relaciones de autoridad.

A lo largo de la evolución del Estado se ha podido apreciar un especial aspecto celoso del mismo, con relación a los problemas de integración del territorio, pues a ellos se vinculan los problemas de soberanía. En ocasiones hasta el vuelo equivocado o intencionado de un avión es suficiente para desencadenar una contienda internacional. El territorio

⁷⁴ Carré. De Marlberg, R. “*Teoría General del Estado*”. versión Española de José León Depetre Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1998, p. 420.

fija el límite dentro del cual se ejerce la competencia de los órganos del Estado y es un factor indispensable para su desarrollo.

Otra rama de la ciencia que ayuda al territorio es la *geografía*, que realiza la descripción de la tierra para dar paso a la ciencia de la superficie terrestre y de todo lo que en ella se origina como su influencia en las instituciones políticas. El profesor Cotarelo señala como “notas del territorio las siguientes”⁷⁵:

- **Unidad.** No hace referencia a la continuidad material del territorio estatal, ni a la obligatoria existencia de idénticos regímenes administrativos, sino a la unidad jurídica que se debe de producir del mismo.
- **Indivisibilidad.** Se refiere a la oposición de la libre parcelación del territorio por voluntad del soberano.
- **Impenetrabilidad.** Es el carácter excluyente, del poder de un Estado, sobre su territorio, lo que autoriza a ese Estado a rechazar cualquier intervención externa salvo supuestos especiales como extraterritorialidad u ocupación militar.
- **Inalienabilidad.** Es la prohibición de la cesión patrimonial del territorio, al menos la que origina la destrucción del Estado, y dificulta con trabas legales cualquier otra minoración del territorio mismo.

El derecho con relación al territorio solamente marca un reflejo del poder del Estado (*imperium*), sobre las personas que en él habitan, de manera temporal o permanente.

*El territorio doctrinalmente tiene dos funciones: una negativa y una positiva*⁷⁶.

⁷⁵ Galindo Camacho, Miguel, “*Teoría del Estado*”, Ed. Porrúa, México, 2001, p. 84.

⁷⁶ Serra Rojas, Andres, Ob. Cit. p. 240.

a) La función negativa. Consiste en el límite de competencia territorial en fronteras, espacio, mares, costas, tierras, frente a los otros Estados y frente a la cual se ejerce el poder. También hay un aspecto negativo del territorio que señala el dominio o zona prohibida para los demás Estados. Un Estado soberano no puede tolerar intromisiones indebidas en su territorio, como el se encuentra obligado a respetar la integridad territorial de sus vecinos o cualquier otro Estado.

b) La función positiva. Consiste en aquella que como asiento del poder, tanto de un punto de vista interior como exterior para realizar sus fines fundamentales. El territorio que es una delimitación política, porque señala el ámbito dentro del cual se ejerce el poder del Estado.

Debe de señalarse dentro de este rubro características como la *impenetrabilidad del territorio que relaciona a un Estado con su soberanía*, es decir, en un territorio solamente puede existir un Estado, aunque la doctrina señale numerosos casos en los que se ocupa un Estado mediante tratados, ocupaciones violentas y otros. En el interior de un Estado circunscrito territorialmente el poder público nacional ejerce su soberanía. Esta soberanía interna se traduce como el gobierno de una población a cargo de la cual corren obligaciones de derecho público como, pagar impuestos, subordinarse al régimen de policía, cumplir con los deberes políticos, someterse a los tribunales y en general cumplir lo que dispongan leyes. Hay un aspecto de la actividad del Estado que se rige por disposiciones de orden internacional, como la que ningún Estado puede violar la soberanía de otro, sino es con su expreso y pleno consentimiento. El principio de reciprocidad y de

cooperación internacional obliga a los Estados a una cordial colaboración. Como ejemplo de lo anterior es aplicable que si un individuo realiza un crimen en país, y huye a otro país, los tratados de extradición que se celebren de acuerdo con las normas constitucionales, permiten el arresto del delincuente y su traslado al país que corresponda para que sea juzgado de acuerdo a su legislación.

a) Las Fronteras Territoriales.

Las fronteras son las delimitaciones territoriales, naturales o artificiales, de un Estado o de cualquier otra forma política. Existen fronteras naturales como los ríos, mares y montañas entre los países o los signos materiales que precisan los límites como los monumentos, zanjas, etc. Las fronteras de un Estado se marcan por medio de los tratados internacionales y las convenciones sobre arreglos de límites, cuando colindan con otro Estado, o en general con su propia Constitución y las leyes que fijan las características de esas fronteras. Las fronteras son un medio para caracterizar la personalidad del Estado. Un doble interés se traduce del concepto de frontera⁷⁷:

- *Por una parte fija la porción de corteza terrestre en la que se ejerce exclusivamente la soberanía interna de un país, señalando los límites de su competencia y el ámbito de protección de sus súbditos.*
- *Es también el límite de su soberanía exterior o su independencia con respecto de otros Estados.*

Una de las conclusiones más profundas de la nueva geopolítica, es la de Herman Heller quien afirma “no existen fronteras naturales del

⁷⁷ Ibidem. P. 243.

Estado, sino que todas las fronteras políticas son zonas y lindes arbitrarios artificiales, es decir, queridos por los hombres, nacidos de las relaciones de poder y de las manifestaciones de voluntad de los que trazan las fronteras”⁷⁸, por lo que se afirma que el territorio es un objeto indirecto de dominio. Los problemas de límites territoriales entre los Estados asumen proporciones de gravedad y son fuente constante de mala vecindad y de convivencia violenta.

b) Dominios del Estado.

Tanto las Constituciones (entre ellas la mexicana en el artículo 27) como los diversos ordenamientos jurídicos en general, enumeran, los diferentes dominios que comprende el territorio⁷⁹.

- 1. El Dominio Terrestre.** Comprende la extensión limitada de la superficie sólida, descubierta del territorio nacional. En México se distinguen dos tipos de propiedad sobre este dominio terrestre que son: *la propiedad pública o la del Estado y la propiedad privada*, subordinada al interés general.
- 2. El Dominio Marítimo.** También conocido como mar territorial, marginal o mar litoral, esta constituido por la *faja de mar que se extiende desde las playas hasta el alta mar libre*, una extensión marítima que abarca desde las costas hasta el límite del mar abierto. A este concepto se debe de agregar el del espacio aéreo, al lecho y el subsuelo marítimo. El mar es una vasta aglomeración de agua salada que cubre la parte más grande del globo, estas aguas bañan los litorales de los Estados.

⁷⁸ Heller Hermann, Ob. Cit. p. 185.

⁷⁹ Meza Salazar, Martha Alicia, “*Derecho Constitucional*”, México, 2004, p. 63.

3. El Dominio del Subsuelo. El subsuelo es la capa inmediata debajo de la tierra vegetal. La Constitución Mexicana señala cuales son las materias pertenecientes al subsuelo que son las siguiente: los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y sustancias, que en vetas, mantos, masas o yacimientos, que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de rocas, cuando su explotación necesita trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos y gaseosos.

4. El Dominio Aéreo. El espacio aéreo es la columna de aire encerrada en el conjunto de perpendicularidades elevadas como decían los romanos “*us que ad sidera*”. Numerosas han sido las opiniones para fijar la naturaleza del espacio aéreo y los limites hasta donde puede extenderse la soberanía de un Estado, principalmente en lo que respecta a la aplicación de la legislación nacional. Entre las opiniones mas importantes al respecto se señalan las siguientes.

- *La tesis que admite la completa libertad del espacio.*
- *La tesis que divide el espacio aéreo en dos partes.*
 - La primera parte formada por el territorio de un Estado.
 - La segunda que corresponde al espacio libre, no sujeta a la legislación nacional del Estado subyacente, sino regulada por los principios de derecho internacional.

- *La tesis del dominio absoluto del Estado sobre el espacio aéreo que cubre su territorio.*

5. El dominio de las aguas. De acuerdo con la Constitución Mexicana las aguas se pueden clasificar en dos rubros:

- *Las aguas públicas.* Son aquellas de uso de común de todos los miembros de una comunidad. En México las aguas públicas comprenden la casi totalidad de las aguas disponibles en el territorio nacional.
- *Las aguas privadas.* Son las aguas que pueden ser del subsuelo que pueden ser públicamente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno en los casos señalados por la Constitución y las aguas pluviales que son propiedad de la persona sobre cuyo fundo caen.

6. La Plataforma Continental y los Zócalos Submarinos. Están *constituidos por el lecho y subsuelo de las áreas marinas adyacentes a la costa, pero fuera del mar territorial hasta una profundidad de doscientos metros o mas allá de ese limite, hasta donde la profundidad de las aguas que lo cubran permita la explotación de dichas áreas.* También comprende la plataforma continental o submarina, el lecho y subsuelo de similares áreas submarinas adyacentes a las costas de las islas. De acuerdo con la Convención sobre la Plataforma Continental se designa: al lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de doscientos metros o mas allá de este limite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas.

- 7. Las Playas Marítimas.** Se entiende por tales *las partes de la tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua*, desde los límites del mayor reflujo hasta los límites del mayor flujo anuales.
- 8. La Zona Marítima.** En México la zona marítima terrestre forma parte de los bienes del dominio público de la Federación y la ley asimismo los clasifica como bienes del uso común. La zona marítimo terrestre es la faja de veinte metros de ancho de tierra firme transitable, contigua a las playas del mar o de las riberas de los ríos, desde la desembocadura de estos en el mar hasta el punto río arriba hasta donde llegue el mayor flujo anual.
- 9. La Zona Exclusiva.** *Es aquella área de exclusiva explotación por parte del Estado*, y que ejerce soberanía plena en ella, y ningún otro Estado puede hacer uso de los recursos naturales, o explotarlos directa o indirectamente.

c) Geopolítica.

La vida social, económica y política de un Estado tiene una inmediata relación con las condiciones de su suelo. Por ello la geografía política al estudiar las condiciones del medio físico, se afana por precisar las relaciones que origina. Ha sido una preocupación constante de la ciencia moderna el determinar las relaciones entre la tierra y las organizaciones políticas. El autor Andrés Serra Rojas, en su libro de Teoría del Estado, cita a los principales autores que estudiaron la geopolítica entre los que se encuentran el sociólogo alemán F. Ratzel que en su libro "Polistrache Geograph", del año 1897, invento el concepto de geopolítica para señalar la influencia geográfica sobre los hechos políticos y precisar la independencia de los datos geográficos y los acontecimientos políticos, abstracción hecha de las causas humanas

de aquellos acontecimientos⁸⁰. Otras definiciones como la del autor Kjellen señalan que la geopolítica es la ciencia del Estado como organismo geográfico y significativamente como soberanía. Por último Arturo Dix señala que esta ciencia que estudia la morada y la esfera de poderío de los Estados. Su campo de observación es la superficie de la tierra, contemplada como lugar de actividad de las sociedades humanas y escenario donde se desarrolla la vida de los pueblos organizados en Estados. Por consiguiente se ocupa de las relaciones de las colectividades públicas con el espacio que habitan y el área de tráfico⁸¹. La geopolítica es la doctrina del espacio vital, *resume los resultados de la geografía histórica y de la geografía política en una síntesis explicativa*, que intenta aplicar a la consideración de los sucesos políticos y diplomáticos contemporáneos. No pertenece propiamente a la ciencia geográfica. Por lo que en la actualidad con fenómenos tan novedosos así como integradores como la globalización, no hace falta ser una potencia industrial o económica, ni poseer un vasto imperio mercantil para que el influjo exterior se deje sentir en un Estado de forma considerable. Hoy más que nunca los fenómenos económicos tienen un alcance mundial al que difícilmente un país puede sustraerse.

d) Derecho del Estado sobre el Territorio.

La determinación de la naturaleza del derecho que el Estado tiene sobre su territorio ha sido objeto de especulación en la doctrina política moderna, por las graves implicaciones que tiene este problema en el derecho internacional, por constituir el límite de la soberanía y al derecho del Estado. Diversos criterios han sido emitidos para determinar

⁸⁰ Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. p. 238.

⁸¹ *Ibidem*, p. 239.

la vinculación territorial del Estado, los más importantes son las siguientes:

Criterio del territorio objeto. Llamada también de la propiedad o del dominio o también teoría patrimonialista, supone al territorio como una cosa sobre la cual el Estado establece una relación jurídica, como la que existe entre un propietario y un inmueble. Este criterio tiene sus antecedentes en la época medieval en la que el monarca era el dueño de las tierras que poseía. En algunos casos se estableció la dualidad entre el dominio eminente que corresponde al monarca y el dominio útil. En la bula del Papa Alejandro VI se establece la propiedad del real patrimonio sobre las tierras que se descubren, delimitando los derechos de los monarcas de España y Portugal. La teoría del territorio objeto fue impugnada en el siglo XIX y mas tarde en la escuela alemana. La Constitución mexicana en el artículo 27 , párrafo primero, acepta esta tesis del territorio objeto al afirmar: “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”. Se ha impugnado esta teoría afirmando que la relación entre el Estado y su territorio, no es semejante a la relación que mantiene el propietario con su inmueble, pues esta es una cosa externa y en cambio el territorio forma parte del concepto mismo del Estado. La relación territorio-Estado no puede ser de naturaleza real, sino de carácter personal, algunos afirman que el territorio es un objeto indirecto del dominio⁸².

Criterio del territorio sujeto. Define al territorio como un elemento integrador de la personalidad el Estado. El poder del Estado no se puede ejercer más que sobre un territorio subordinado exclusivamente a

⁸² Porrúa Pérez, Francisco, Ob. Cit. p. 93.

su soberanía. El territorio aparece como el soporte del poder público sin el cual resulta inexplicable el propio orden jurídico, esta tesis es apoyada por el autor vienes Kelsen. El autor León Duguit afirma que el territorio es un elemento constitutivo de la persona Estado, sin el cual no se le concibe es decir, el Estado que posee el poder político no puede ejercerlo sino con la condición de que haya un territorio exclusivamente afecto a su ejercicio. Cuando se dice en el lenguaje corriente que el Estado tiene una soberanía territorial, no se pretende decir más que ejerce su poder sobre todas las personas que se encuentran sobre su territorio y no lo puede ejercer sobre las personas que están fuera. El autor Jeorge Jellineck (citado por el autor Porrúa Pérez), afirma que el territorio es una parte del Estado considerada como sujeto. Que el derecho al territorio de que habla el derecho político, no es pues sino un reflejo de la dominación sobre las personas. Para apoyar su teoría el autor afirma “que no hay, ni puede haber un dominio sobre las personas distinto al dominio sobre el territorio; mas bien debe de decirse que todos los actos de dominio realizados dentro del Estado, mantienen necesariamente una relación con el territorio, y este sirve, por consiguiente, de fundamento real del ejercicio total del poder del imperium. Todo acto de mando solamente puede alcanzar su plenitud dentro del propio territorio, o en territorio extraño en virtud de la extensión que permita el derecho internacional al propio poder. No es por tanto el territorio un objeto independiente del poder del Estado”⁸³.

Criterio del territorio limite. Se afirma que el territorio no es otra cosa que el límite de la soberanía del Estado, es decir, el marco que encierra la facultad del Estado para realizar actos de poder publico, de imperio o de mando. Todas las personas que estén dentro del territorio del Estado, están sujetas a su jurisdicción. En definitiva el derecho sobre el territorio

⁸³Ibidem. p. 94.

no es sino un reflejo del imperium sobre la persona. Kelsen afirma que: “el espacio al que se suscribe la validez del orden jurídico estatal es lo que se llama territorio del Estado, bien entendido que se trata del Estado de validez, no del ámbito de la eficacia del orden estatal. Este carácter completamente normativo se revela advirtiéndolo que solo es territorio el espacio en que deben realizarse ciertos hechos, especialmente los actos coactivos regulados por el orden jurídico; no el espacio en el que de hecho se realizan, como se afirma corrientemente cuando se dice que es el territorio en el que el Estado actúa con su poder”⁸⁴.

Criterio del derecho internacional moderno. El derecho constitucional y el derecho internacional moderno sostiene con evidente razón que el Estado tiene un pleno derecho de propiedad sobre su territorio. Algunos autores sostienen que es un *derecho de propiedad sui generis*. Ningún Estado se concibe en la actualidad sin un territorio y los problemas que el suscita son de una notable gravedad. Autores modernos han emitido opiniones sobre la naturaleza del derecho que tiene el Estado sobre su territorio. Para Laband este derecho es un derecho real de naturaleza pública. Jean Dabin en su obra *L’Etat ou le Politique, Essai de Definition*, en 1957, señala: “teniendo por objeto una cosa, se vería sin razón un derecho de soberanía (imperium), porque la soberanía implicando el mandato, no puede ejercerse mas que sobre las personas, no sobre las cosas. La expresión soberanía territorial, encierra un equívoco: toda soberanía es personal; ella no puede ser llamada territorial más que en tanto que ella rija a las personas que se encuentren sobre su territorio. Llevándolo sobre el territorio mismo (*ius in re corporali*), este derecho del Estado, no puede ser por tanto, mas que un derecho de dominio (*dominium*), que se traducirá por ejemplo, por el derecho de expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública o por el

⁸⁴ Hans, Kelsen. ob cit. p. 180.

derecho de devastación con fines de defensa nacional (teoría llamada del territorio objeto)⁸⁵. Dentro de este criterio el derecho del Estado sobre su territorio es un derecho real especial o institucional, más no un derecho de propiedad. *Todos los derechos que el Estado tenga tienen una finalidad funcional, no pudiendo tener nada en propiedad, esos bienes se afectan a un servicio de interés general.*

e) Ultraterritorialidad y extraterritorialidad.

En principio las leyes surten sus efectos en relación al territorio donde han sido dictadas. El concepto de territorialidad de la ley se liga estrictamente al área geográfica en la que tienen su asiento los poderes Legislativos legítimos.

El principio de extraterritorialidad parte del supuesto que un Estado soberano puede extender el campo de aplicación de una ley más allá de su territorio. Un extranjero es sujeto de derecho penal en un territorio ajeno a su patria; también un Estado también puede sancionar delitos cometidos en el extranjero por sus súbditos, delitos que atenten contra su seguridad. Se ha estimado que un buque en alta mar forma parte del territorio de la nación que ampara su pabellón, en un puerto extranjero se someten a la legislación del lugar, con excepción de los buques de guerra que se rigen por el país de origen.

Un Estado puede extender su dominio más allá de su territorio original, cuando tiene colonias o territorios sobre los que ejerce algún dominio. Las formas del Estado en la actualidad ofrecen problemas muy complejos. La era presente se caracteriza por una campaña universal para devolver a los pueblos sojuzgados su independencia y su soberanía, la historia ofrece numerosos ejemplos de pueblos que se van

⁸⁵ Porrúa Perez, Francisco, Ob. Cit. p.94.

construyendo en Estados independientes. En los tratados originados con motivo de la terminación de las dos guerras mundiales, las potencias se vieron facultadas para ocupar determinados territorios hasta que estos llegaran al punto necesario, económico y cultural, de lograr su libertad. El régimen que se llama de *capitulaciones*, permitió en algunos Estados de oriente, gozar de jurisdicción para conocer de ciertos delitos de los nacionales de su país.

El principio de extraterritorialidad tiene otro sentido ya que resulta de la cordialidad y de los problemas que engendran las relaciones de los Estados, bajo un criterio de reciprocidad se encuentran estas formas permanentes, de actividad mínimas, que no afecten por si mismas el ejercicio de un poder y la situación de otro poder extraño⁸⁶.

Los Cónsules asumen funciones en otros países de notarios, oficiales del registro civil con respecto a sus naciones. Los navíos de guerra y sus tripulantes gozan de cierta extraterritorialidad en los puertos que así lo han reconocido. Los tratados internacionales o las mismas situaciones de hecho que engendran las luchas sociales y de conquista, traen aparejadas, complejas situaciones territoriales, cuya solución sigue siendo grave o peligrosa para la paz universal. En esos convenios las grandes potencias se han visto poseedoras de grandes extensiones territoriales creándose un *derecho ultraterritorial o modus vivendi internacional para tener sometidos territorios de escaso desarrollo social o cultural*. En la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas, en San Francisco, prevaleció el criterio de que estos territorios eran poseídos precariamente por las grandes potencias en tanto que ellos adquirirían su propia capacidad económica, política y social⁸⁷. Algunas naciones han tenido la habilidad de asimilar a su propia vida nacional esas extensiones territoriales incorporándolas a su propia estructura

⁸⁶ Serra Rojas, Andres, Ob. Cit. p. 248.

⁸⁷ Ibidem. p. 250.

política, u otorgándoles su autonomía o independencia. Esta gran nación se ha enfrentado con decisión al problema político de estos tiempos, creando nuevos Estados o transformando sus formas políticas. La ultraterritorialidad se ve limitada en el orden internacional moderno por el ansia de libertad de los pueblos y a cada instante revoluciones o perturbaciones son sinónimos manifiestos de ese proceso constitutivo de un orden estatal.

C. Poder.

Son las relaciones de poder en particular las de un sistema político, que distingue a la política de cualquier otra actividad humana. *El poder es el medio por el que el Estado pueda realizar sus fines o la capacidad de imponer obediencia.* De acuerdo con Haurion; “el poder político es una libertad, una energía y una superioridad, que realiza una empresa de gobierno o gobierna creando orden y gobierno”⁸⁸.

Desde la antigüedad se ha venido explicando la política en función de las relaciones de poder, para algunos autores inclusive la ciencia política consiste en la configuración y el reparto del poder. La teoría tradicional señala como tercer elemento del Estado al poder del Estado. Los problemas y relaciones en torno al poder público constituyen aspectos fundamentales de la política y sobre todo del sistema político. En cualquier sistema político que domine la vida del Estado, aparece como su forma de expresión la autoridad, poder político o poder del Estado, que tiene por finalidad organizar la vida política. El concepto de poder se reviste de varias acepciones, haciendo difícil la formulación de una teoría sobre esta materia, lo importante no es solamente la discusión sobre este, sino la integración, causas, usos y limitaciones del mismo.

⁸⁸ Negro, Delmacio. “*Gobierno y Estado*”. Ed. Marcial Pons Jurídicas y Sociales, Barcelona 2002, p. 27.

Solo el poder del Estado es soberano, sin que se tolere la intromisión de otras entidades. Jellinek dice al respecto que “toda unidad de fines en el hombre necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus órdenes, es precisamente el poder de asociación. Por esto, toda asociación por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta de sus miembros”⁸⁹. Autoridad, poder originario, influencia, organización política y poder del Estado son conceptos que tanto en la historia, como en la actualidad de las instituciones, guardan una estrecha vinculación. *La autoridad como principio que se encarga de un adecuado rector de los actos de los ciudadanos, encaminados hacia un bien común, no es lo mismo que el concepto de poder publico, aunque guarden una estrecha relación como tal.* Al respecto el autor Jaques Maritain menciona: “la autoridad y el poder son dos cosas distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía”⁹⁰. En su acepción general el poder se refiere al dominio, imperio o facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar, para ejecutar una cosa.

Para Max Weber poder es “la probabilidad de que un actor dentro de una relación social este en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad”, de esta manera llega a un concepto de poder, que tanta influencia a ejercido en los estudios políticos: “una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado si, y en tanto que, su aparato administrativo logra mantener con éxito su

⁸⁹ Jellinek, Jorge, “*Teoría del Estado*”, segunda edición Ed. Continental, México 1958. p. 349.

⁹⁰ Maritain, Jacques, “*El Hombre y el Estado*”, Ed. Kraft, Argentina, 1968, p. 148.

pretensión el monopolio del uso legítimo de la fuerza física para el cumplimiento de su orden”.

La Constitución Política Mexicana en el artículo 39, menciona el principio fundamental del poder al declarar: “todo poder dimana del pueblo, y se insta para beneficio de este”.

En el derecho público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo, un poder institucionalizado.

El poder de dominación, poder creado o tolerado por una sociedad para su autodefensa, es un poder irresistible, ya que dominar significa mandar de un modo incondicionado y poder ejercitar la coacción para que se cumplan los mandatos. El poder a su vez es una fuerza moral (que lo encausa y lo justifica), jurídica (lo organiza) y material (le permite realizar y cumplir los fines), esta fuerza material definitiva es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes. El poder de dominación se encuentra ligado al principio de autoridad, históricamente no todo poder dimana del pueblo, sino de complejas circunstancias en las que la fuerza y la arbitrariedad han jugado un papel importante. La presencia del Estado se encuentra en todas partes en la vida en sociedad, su autoridad se hace sentir en diferentes formas: de colaboración, de asistencia, en forma coactiva y otras análogas. El orden jurídico que integra el Estado es inconcebible sin el poder del que se provee para su efectividad; y aunque Estado y poder mantienen una íntima relación, no son la misma cosa, ya que uno forma parte del otro e influye en el, es difícil señalar cual es aquella parte del Estado que no se manifiesta como poder, o cual es el aspecto del poder que no sea totalmente regulado por el mismo Estado, siendo este un proceso de autolimitación y de autodeterminación.

En algunas ocasiones se confunde al gobierno como elemento del Estado, lo cual es falso, ya que el poder es el que forma parte de este; *el gobierno es el conjunto de medios por los cuales la soberanía se traduce en actos, a través de instituciones, organizadas por el ordenamiento jurídico vigente.* Se puede apreciar desde un punto de vista subjetivo el gobierno como el conjunto de individuos a quienes el ordenamiento jurídico confiere la potestad de dirigir el Estado; y desde otro objetivo que abarca los órganos y las organizaciones en si mismas.

a) El Poder Dominante Político y el Poder no Dominante.

El poder es una forma que se proyecta sobre la vida social por la obediencia que encuentra en los hombres ya sea por temor, persuasión o aceptación de una superioridad. Por lo que se distinguen dos clases de poder: el poder dominante o político y el poder no dominante, el primero es el que corresponde al Estado en general, es un poder total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos, el segundo es el poder social el cual es discutido y se hace permanentemente tiránico, se manifiesta en las diversas entidades sociales del Estado, es un poder limitado, temporal y de naturaleza diferente al poder dominante político. Los medios de los que se valen ambos tipos de poder son diversos y también difieren por la finalidad que ellas perciben. En relación con esto Jellinek asegura que *“hay dos ordenes de poderes: poder dominante y poder no dominante.* El poder simple, no dominante de la asociación, se caracteriza por serle posible dar órdenes a los miembros de la asociación, pero carece de fuerza bastante para obligar con sus propios medios al ejercicio de sus órdenes. Todo miembro, de una asociación que no posee poder de autoridad, puede en cualquier ocasión sustraerse a ella. Para lo

segundo sería preciso la autorización o la orden de un poder autoritario que estuviese sobre la asociación misma”⁹¹.

El poder del Estado para ser legítimo y eficaz debe apoyarse en el poder social, en las fuerzas reales del poder una comunidad. Ningún poder es sólido y establece cuando se gobierna para esclavos. No hay gobiernos o gobernantes perfectos en el mundo, pero los mejores han sido aquellos que han contado con el pueblo y han respondido a sus visiones. Los pueblos no se gobiernan solos, porque malo o bueno el poder público es el único camino común para alcanzar objetivos gubernamentales⁹².

El fenómeno del poder y del mando son fenómenos esencialmente sociales, aparecen en todos los grupos, ya sea que se apoye en este o en la fuerza material. La doctrina política alude a elementos materiales e ideologías que originan la obediencia, cumplir la voluntad de quien manda. Como elemento material se señala el derecho del Estado a aplicar sanciones físicas, así como la facultad para regular los recursos económicos, otras atribuciones administrativas y asegurar el prestigio y el honor social. Asimismo el Estado genera actitudes ideológicas que sirven para legitimar (racional, tradicional y de orden carismático) el control del poder del Estado. Jellinek al respecto menciona que “la dominación es la cualidad que diferencia al poder del Estado de los demás poderes. Allí donde hallamos el *poder de la dominación*, bien sea en una sociedad inserta en la vida del Estado o en un individuo, es por que procede del poder del Estado”⁹³. Existe un poder social distinto a todos: el poder que produce efectos políticos, que se manda porque así lo ha aceptado la sociedad o porque así se le ha consagrado en normas jurídicas facultando a un grupo de personas físicas para que maneje ese

⁹¹ Jorge Jellinek, Ob. Cit., p. 245.

⁹² Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 149.

⁹³ Jellinek, Jorge, Ob. Cit. p. 246.

poder, o en el peor de los casos manda porque un grupo asume por la violencia o el engaño el ejercicio del poder, ya sea creando una situación de hecho o bajo la apariencia de legalidad o contra la misma voluntad social. Lo necesario es encausar el poder de la sociedad, para que no sean pequeños grupos aprovechados, sino toda la comunidad bajo principios diferentes de libertad. El hombre no nació para explotar al hombre, aprovechándose de las desigualdades materiales y espirituales, sino para unir todos sus poderes para hacer más armónica y justa la vida social. Todo grupo necesita de una dirección, de un grupo que asuma las tareas generales que individualmente no puedan atender los hombres; mandar y obedecer, forman el binomio primario de las formas políticas más antiguas, todo proceso de mando implica un proceso de obediencia, *el poder es incomprendible sin la sumisión, la adhesión, la conformidad y la aceptación consensual.*

b) Funciones del Estado y Formas del Poder Público.

El poder del Estado que ha sido creado por la misma sociedad, como una necesidad imprescindible en las relaciones humanas, sin el la vida social sería caótica. En las formas políticas y sociales más rudimentarias se advierte una *diferenciación entre los gobernantes y los gobernados*, el poder general resulta de un conjunto de muy diversos poderes, que se acentúan en el Estado moderno. La ciencia política moderna se refleja en un trabajo en equipo, ya que la dirección del Estado es tan difícil que no podría afrontarla un solo ser humano o un pequeño grupo, por lo que se requiere de la acción de numerosas personas y entidades. Cuando se refiere al poder de un Jefe de Estado, se hace referencia a una escala de poderes que se escalonan en

diversas jerarquías. En la medida en que la fuerza concentrada en una persona o grupo se subordina más al derecho, aparece la idea del poder en su sentido jurídico, ósea una entidad a quién se le provee de una amplia esfera de competencia que puede abarcar la totalidad de una fase de la acción del Estado, digamos la elaboración de una ley, su ejecución o la resolución de las controversias que originen la aplicación de la ley. El poder público resume la unidad de una competencia general, la función por el contrario implica el medio para realizar esa misma competencia. Las funciones del Estado son el medio técnico para realizar sus fines⁹⁴.

El poder del Estado es una fuerza material y jurídica que la sociedad concreta en una organización política determinada. Esa fuerza corresponde al órgano y aunque sea una persona física la que lo ejerza, no es a ella en su calidad particular a la que se le asigna el derecho de ejercer el poder. *El poder tiene una misión y es la de realizar el bien publico.* El poder aparece como una capacidad o autoridad para determinar a los hombres, refrenarlos y controlarlos, obtener su obediencia y encausar su actividad en direcciones determinadas. Una sociedad que ha llegado a la forma política superior que es el Estado, engendra todo un sistema de relaciones de poder que se contienen en la organización política administrativa del Estado. *Ningún poder es superior al poder del Estado,* porque este es el resultado de una lucha de varios siglos entre poderes que trataron de reducir el poder del monarca, luego el poder del mismo Estado. En la actualidad el Estado tiene el monopolio del poder legal, pero aun así necesita apoyarse en la opinión pública y en los principios justos de su actuación. Sin el derecho el poder del Estado sería una fuerza ciega incontenible, conformada por hechos que engendran fuerza y procesos de violencia y desorden. Y

⁹⁴ Negro, Delmacio. Ob. Cit. p. 30.

aunque la sociedad no creó de manera directa al orden jurídico, si debe de basarse este para apoyar a la sociedad que lo soporta. Sin el poder material el Estado no tendría la autoridad suficiente para contener a aquellos miembros de la sociedad irresponsables, a los rebeldes, a los intransigentes, a los inconformes, etc. El poder del Estado se vierte en la ley en la forma de coacción material, o de un sistema de sanciones proporcionadas a la magnitud de la orden o de la violación. La fuerza militar es una fuerza indispensable del poder político; en las democracias el poder político es la resultante de la lucha de los partidos políticos y de las organizaciones políticas. En realidad el poder reside en una minoría de líderes que dominan el parlamento y otras organizaciones, y que de esa suerte dirigen las reacciones políticas ante las presiones económicas importantes. El fenómeno social del poder se ha manifestado bajo diversas formas y de acuerdo con el desarrollo cultural de cada pueblo⁹⁵.

c) Legitimidad del Poder.

El concepto de legitimidad guarda una estrecha relación con el orden jurídico imperante en un país, a la calidad de lo que es legítimo, en el sentido de algo conforme a la ley, con la justicia, la razón, en unas palabras lo que conforma al derecho. *La legitimidad del poder es la relación del proceso de mando con los principios jurídicos que dominan sobre un territorio determinado.* Numerosos autores se han ocupado del tema y sus teorías se pueden clasificar en dos rubros:

Los autores que han sostenido la legitimidad del poder. Con referencia a los autores que expresan alguna justificación de la existencia del poder público, todos expresan un principio común: no hay sociedad perfecta

⁹⁵ Ibidem. p. 31.

sin la presencia de una autoridad pública. Como principio básico todo poder dimana de Dios (*omnis potestas a Deo*). Las normas del vivir social encaminadas a la sociedad perfecta se apoyan en el derecho natural, en los vínculos de unión moral, en la realización del bien moral. Todos estos valores no podrían realizarse sin la presencia de una autoridad pública, una dirección que coordine y armonice los esfuerzos en un proceso de mutua colaboración y de ideales comunes. La justificación de una autoridad activa, moral y legítima se hace patente como un principio común a todos los pueblos. Es indudable que estas ideas emanan de Aristóteles y de San Pablo. Se apoyan en la afirmación de que la naturaleza social del hombre y de las necesidades de una dirección en asuntos comunes. La sociedad y la organización política son ideas que se presuponen y complementan en el transcurso de la historia.

Los autores que han sometido la ilegitimidad del poder. Es Juan Jacobo Rousseau el que ha dado los mejores argumentos a la tesis tan radical, principalmente por el anarquismo para negar la justificación del poder y afirmar la injusticia de un orden político alejado del Estado de naturaleza. Niega la democracia expresada en un gobierno que no tiene ningún derecho en si, así como la representación popular, porque la única democracia verdadera es la que el pueblo ejerce directamente. Por su lado Carlos Marx menciona que el Estado o todo poder que se constituía a su amparo son formas tiránicas, y antinaturales, que coaccionan la voluntad individual, por ello preconizan su desaparición, no solo del Estado, sino de todas las formas políticas, que deberán dejar paso a una libre reunión de hombres que no estén dominados por ninguna organización⁹⁶.

⁹⁶ Serra, Rojas, Ob. Cit. p. 379.

En la actualidad el problema de la legitimidad del poder público ha perdido valor, ya no se discute si un gobierno lo es o no lo es. Lo mismo en los sistemas democrático que en los comunistas se manifiestan una verdadera indiferencia sobre la significación del gobierno. El gobierno aparece como una entidad que por tradición o por necesidad, se debe de soportar, pero no se tiene el convencimiento de su total utilidad. Como crítica cabe mencionar el como pensar en la legitimidad de un poder que pretende obligarnos a actuar de acuerdo con una métrica espiritual determinada. En verdad es ilegítimo todo poder que menoscabe la libertad, destruya la dignidad del hombre o cultive nuevas y más refinadas formas de esclavitud.

Consideraciones Finales.

Al concluir este primer capítulo, se puede apreciar la complejidad del Estado como sociedad políticamente organizada, debido a la problemática en la elaboración de un concepto adecuado que encuadre de forma completa y correcta todos aquellos aspectos esenciales del mismo, además que dada la amplia variedad de Estados que existen en la actualidad, así como de estudios del mismo es difícil crear una definición objetiva que no se limite al tipo de Estado en específico o a las tendencias personales del autor. Las relaciones que se dan entre diversas disciplinas como las jurídicas y las sociológicas complican aun mas el problema ya que, mientras unos afirman que el Estado es una creación meramente jurídica, otros manifiestan que es un resultado social, olvidando que para la creación del mismo se aludió directa o indirectamente de los elementos de ambas doctrinas para el perfeccionamiento del mismo y que si se diera la ausencia de alguna el resultado sería otra cosa distinta a un Estado.

Los elementos que lo conforman y que interactúan de manera conjunta con el mismo para poder dar vida a la maquinaria estatal, traen como consecuencia una eficaz, pacífica y armónica convivencia entre los individuos que lo habitan en un territorio determinando, esta interacción entre los mismos se da gracias a la coordinación dentro del núcleo de la misma organización, así como también con otras de la misma naturaleza que principalmente buscan un reconocimiento y respeto por parte de los demás.

Se aprecia que aunque las diversas etapas históricas del Estado se dan en lugares y momentos diferentes, todas tienen características en común como el reconocimiento de un poder superior que es quien se encarga de ordenar a los demás, dada la existencia de una cadena jerárquica y es además responsable del bienestar de aquellos que lo obedecen; así como el control que tiene este individuo de un territorio determinado que siempre busca ampliarlo mediante la fuerza, que se traduce en la guerra, para obtener una mayor extensión de dominio, por último se dan diversos aspectos dentro de la sociedad ya que se encuentran aquellos que pertenecen a los Estados conquistadores con derechos políticos plenos y aquellos conquistados los cuales se les ven menoscabados estos derechos.

Dentro de las diversas formas de organización estatales se concluye que mientras que las formas de gobierno son aquellas en las cuales se designa una parte de organización del Estado que hace referencia al poder público, las formas de Estado se refiere a la totalidad de la entidad estatal y de su forma de organización en relación con los demás elementos que lo conforman, por lo que no son lo mismo aunque si se encuentran íntimamente entrelazados.

CAPITULO SEGUNDO.

SOBERANÍA Y DEMOCRACIA.

Sumario. Introducción, 2.1. Soberanía, 2.2. Soberanía en México, 2.3. Ejercicio de la Soberanía, 2.4. Democracia, 2.5. Clasificación de la Democracia, A. Democracia Directa, B. Democracia Indirecta o Representativa, C. Democracia Semidirecta, 2.6. Bases Fundamentales de la Democracia, A. Principio de la Soberanía del Pueblo, B. Estructura del Sistema Representativo, C. Establecimiento de un Régimen de Partidos Políticos, D. Reconocimiento y Respeto de los Derechos de las Mayorías y de las Minorías, E. Reconocimiento y Respeto de los Derechos del Hombre y Garantías Individuales, F. Reconocimiento y Respeto de los Derechos Sociales, G. Principio de División de Poderes, H. Principio de Supremacía Constitucional, 2.7. Asociaciones Civiles, A. La Sociedad Civil en el Ámbito Jurídico, B. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), C. Fundamento Constitucional de la Participación Ciudadana, D. Antecedentes, E. Tipos de ONG's, Consideraciones Finales.

Introducción.

Este capítulo se enfoca hacia la democracia y a la soberanía que se da como consecuencia de esta, que es ejercida por el pueblo. Primero se hace referencia a la soberanía, que es el poder sobre todas las cosas del Estado y el pueblo es el titular, quien tiene la facultad de elegir su forma de gobierno, mediante la delegación de determinadas atribuciones a los órganos del Estado, y si estos no cumplen con las aspiraciones con las que fueron encomendados, este puede cambiarlos en cualquier momento. La democracia como forma de gobierno es

aquella en la que la participación del pueblo es indispensable, teniendo este el poder; se puede clasificar de acuerdo al grado de participación de en democracias directas (en la que se da una participación sin intermediación alguna en las decisiones políticas), indirectas (en la que se da el fenómeno de la representación, mediante el cual el pueblo delega a alguien la facultad de tomar decisiones) y semidirectas (que toma características de la democracia directa y la indirecta en cuanto a la participación del pueblo). Generalmente las democracias representativas se consolidan mediante el sistema del sufragio universal, que consiste en derecho de todos los ciudadanos sin excepción, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales establecidos, para ser parte del proceso de toma de decisiones en el caso de la constante y periódica permuta de sus representantes, mediante el ejercicio del derecho de voto. La doctrina sugiere además determinados lineamientos para poder considerar a un Estado como democrático, entre estos destacan: el principio de la soberanía del pueblo, la estructura de un sistema representativo, el régimen de división de partidos políticos, el respeto y reconocimiento de las mayorías y minorías, el principio de la división de poderes así como la supremacía constitucional, el Estado que cumpla con estas reglas podrá considerarse como tal democrático.

En el ejercicio de su soberanía el pueblo se organiza de diferentes formas fuera del gobierno, para poder participar dentro de la vida social del Estado, tal es el caso de las asociaciones civiles, que son personas morales que no tienen fines preponderantemente económicos, y que se dedican a la búsqueda del bienestar de la colectividad, en rubros que afectan la vida en común, como es la protección de los derechos humanos, la consolidación democrática, la protección de los derechos de las minorías o cualquier otro objetivo benéfico para la comunidad.

Esta participación colectiva se encuentra regulada desde la Constitución Federal, en diversos numerales que buscan la integración de la sociedad no solamente en la vida política, sino además en el desarrollo nacional, instruyendo a los diversos órganos del Estado para la integración de estas organizaciones en la participación de la toma de decisiones.

La principal forma de asociación es la organización no lucrativa conocida mejor por sus siglas ONG, la cual consiste en un conjunto de individuos asociados, encargados de coadyuvar en aquellas tareas que el gobierno realiza, pero que no es suficiente su fuerza mediante las instituciones establecidas para ello, estas agrupaciones son reconocidas a nivel internacional por los diversos Estados, así como por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, debido a las importantes tareas políticas que realizan. En México estas organizaciones no gubernamentales surgieron en los años ochentas, con el sismo que devastó la Ciudad de México, y a partir de ahí han tomado tal fuerza que en la actualidad el Senado las apoya mediante una legislación específica que las reconoce y fomenta su desarrollo.

2.1. Soberanía.

La palabra soberanía se encuentra formada de dos vocablos “*super*” que significa “*sobre*” y “*omnia*” que significa “*poder*”, por lo que la palabra soberanía significa etimológicamente “*sobre todo poder*” o “*lo que esta encima de todo*”¹.

La soberanía nació a finales de la edad media como sello distintivo del Estado nacional, fue el resultado de prolongadas luchas que se suscitan entre el Rey Francés y el imperio, así como entre el papado y los

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ob. Cit. Tomo III, p. 170.

señores feudales. De estas luchas surgió un poder que no reconocía otro superior o por encima de él.

La soberanía se puede conceptualizar como la facultad exclusiva que tiene un pueblo o nación para elegir su gobierno, para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo se ha dado, para elegir su forma interior de vida y en el ámbito externo su soberanía radica en el hecho de ser libre e igual a todos los Estados, y como tal tiene la capacidad de exigir en todo momento un trato de libertad e igualdad ante la comunidad internacional”².

El autor Juan Jacobo Rousseau, afirma que la soberanía es la voluntad general que reside en el pueblo o en la nación y que constituye la fuente de la formación jurídica, principalmente la constitucional, para el la voluntad general entraña un poder de autolimitación y autodeterminación, dichos conceptos consisten en:

- **Autodeterminación.** Es la facultad, aptitud o capacidad del pueblo o de la nación, de darse así misma su estructura jurídica, su orden normativo, proyectándolos de validez y eficacia. En ese orden normativo o estructura jurídica lo que obliga a la población del Estado a conducirse en determinada forma, es decir, no son los gobernantes los que obligan, sino el orden normativo que aplican, mismo que obliga tanto a gobernantes como gobernados y se aplica exclusivamente dentro del territorio del Estado ya que fuera de su territorio se deberá someter a las normas que rigen la convivencia internacional.

² Rodríguez Cortes, María de los Ángeles, “Curso de Introducción al Derecho Electoral”, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, p. 3.

- **Autolimitación.** Consiste en que si bien el propio pueblo o la nación establecen su orden normativo, en este se deben señalar sus propios límites³.

Ambos conceptos implican que *sobre la voluntad general, no existe ni debe existir ninguna otra voluntad ajena a ella que pudiese imponerle una estructura jurídica.*

El autor asimismo menciona que en el derecho fundamental se determinan los fines del Estado, en el se crean los órganos de gobierno que lo integran y les señalan a cada uno de ellos sus atribuciones y competencias, es decir, ese derecho rige toda la actividad del Estado y que no es otra cosa que el poder publico, el cual esta subordinado a los poderes constitucionales mismos que emanan de la soberanía, la cual reside en el pueblo o nación. De lo anterior podemos desprender la diferencia que existe entre “soberanía” y “poder publico”, siendo la primera la fuente originaria del derecho fundamental del Estado, en tanto que la segunda es la actividad del Estado mismo, encausando o siguiendo las líneas del derecho fundamental, sin que validamente pueda rebasarlo o transgredirlo.

Rousseau señala como características inherentes al Estado las siguientes⁴:

- a) Inalienable.** La soberanía es inalienable porque forma parte de de la esencia del pueblo, por lo tanto *no puede ser enajenada*, ya que de serlo equivaldría a la eliminación del pueblo mismo como soberano.
- b) Indivisible.** Ya que el pueblo es el único soberano y su soberanía no puede compartirla con nadie.

³ Ibidem. p. 5.

⁴ Ibidem. p. 6.

c) Imprescriptible. Por ser un derecho natural, que al igual que la libertad, no es materia de pérdida o adquisición por el transcurso del tiempo.

2.2. Soberanía en México.

La soberanía hace su primera aparición en México en la *Constitución de Apatzingan de 1814*, la cual la define y la caracteriza en el artículo 2 como: “la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que mas convenga a los intereses de la sociedad. Esta es por su naturaleza imprescriptible, inalienable e indivisible”⁵. Se puede apreciar una fuerte simpatía por los pensamientos de Rosseau que se manifestaron en el viejo continente. En el artículo 4 del mencionado ordenamiento se establece: “Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre o clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, estos tienen derecho incontestable de establecer el gobierno que mas les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando la felicidad lo requiera”⁶. En esta declaración se encuentran contenidos varios principios, que en la actualidad tienen el mismo significado que en aquel entonces; ya que en ella se establece la *diferencia entre vida individual y vida social*, subordinando aquella a esta, se ve como se hace depender la voluntad de cada uno a la voluntad de todos; así también se ve la *facultad de autodeterminación* que es el ejercicio mismo de su soberanía que se otorga al pueblo para darse la forma de gobierno que requiere para que le proporcione bienestar.

⁵ Cámara de Diputados, LX Legislatura, “*La Constitución del Pueblo Mexicano*”, 2da. Edición, Ed. Cámara de Diputados y Porrúa, México, 2004, p. 210.

⁶ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Ob. Cit. p. 211.

Nuestra Constitución en la actualidad en su título Segundo, Capítulo Primero (de la Soberanía de la Nación y la Forma de Gobierno), artículo 39 establece la soberanía nacional al mencionar: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno”.

La locución soberanía debe de entenderse referida a la autodeterminación normativa. Por su parte el adjetivo nación, debe de entenderse como estatal, porque la palabra primaria nación, es un concepto sociológico que al ser trasladado al ámbito jurídico equivale a Estado, en consecuencia, soberanía nacional significa autodeterminación normativa del Estado Mexicano.

Así también del contenido del artículo 39 se desprende que en su primera parte, emplea los adverbios “esencial” y “originariamente” al referirse a la radicación popular de la soberanía. Es esencial por que la soberanía es constitucional y concomitante al pueblo, no es un atributo que se le pueda poner o quitar sino que es el pueblo mismo. *El pueblo tiene como atributo esencial el ser soberano.* La palabra originariamente significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, su único sujeto o dueño, pero que debido a circunstancia de índole práctica, no puede desempeñarla por sí mismo, por lo que delega su ejercicio, en órganos creados por él, expresamente en la Constitución, los cuales despliegan el poder soberano popular⁷.

Se constata que el pueblo es el único titular de la soberanía, es decir, de la autodeterminación normativa del Estado. La forma en que el pueblo ciudadano va a desarrollar su poder de autodeterminación es mediante la elección de representantes que integran los órganos del Estado. En

⁷ Rodríguez Cortes, María de los Ángeles, Ob. Cit. p. 7

este orden de ideas el concepto de pueblo para efectos del artículo 39 constitucional, *no puede comprender a quienes están impedidos de ejercer los derechos ciudadanos*, en este supuesto se encuentran los mexicanos que no alcanzan la mayoría de edad (dieciocho años), los incapacitados, las personas cuyos derechos ciudadanos se encuentran suspendidos y desde luego los extranjeros residentes en territorio nacional.

La declaración *“la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo”*, constituye el principio y el fin de toda organización política, en la cual el pueblo es su propio legislador y juez, quien crea y destruye las leyes, además decide en última instancia y su voluntad puede convertir las simples conductas en leyes que se tornan en las guías de la voluntad creadora.

La segunda oración del precepto constitucional señala, *“todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”*, se establece el origen popular del poder público, el cual se instituye para el bien del propio pueblo. Se basa en la aspiración de los hombres de que la organización política es creadora por ellos, para ayudarlos a conseguir su bienestar y preservar sus derechos fundamentales, necesariamente el establecimiento e institución del poder público es para bien del pueblo.

En relación a la tercera y última oración *“el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”*, se refiere a que el pueblo como potestad suprema y en ejercicio de su soberanía crea su ordenamiento constitucional que lo regirá, sin embargo, se debe tener en cuenta que ningún orden jurídico es específico, en consecuencia no son inmodificables, por lo tanto, *cada generación cuando no está conforme con su estructura jurídico-político, podrá adecuarlo a las nuevas circunstancias, a las nuevas realidades y*

aspiraciones de la sociedad que es a fin de cuantas la destinataria del mismo.

Existen varias formas para que el pueblo pueda alterar o modificar su forma de gobierno: el plebiscito y el referendo que no aplican para el caso de México, como vías para reformar la Constitución, la rebelión armada y el artículo 135 constitucional que contiene el procedimiento para la reforma constitucional y que crea el llamado poder revisor de la Constitución (integrada por Diputados y Senadores, así como por las legislaturas locales). Algunos autores han considerado que en el párrafo en cuestión se consigna el derecho a la revolución; es decir que la misma ley suprema le otorga al pueblo la facultad de destruirla cuando esta no satisfaga las necesidades y aspiraciones del pueblo. Si se interpretara de esta forma, sería atentar contra la seguridad y la estabilidad jurídica que una Constitución debe de inspirar tanto al pueblo mexicano como a los demás Estados de la comunidad internacional y por otro lado, estaría en contradicción con el artículo 136 constitucional que establece la garantía y defensa de la Constitución en el tiempo, es decir, es el instrumento normativo que la propia Constitución crea para garantizar su inviolabilidad que permite la continuidad del orden constitucional ante posibles rebeliones en su contra.

“Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que

hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieran cooperado con esta”⁸.

Por lo anterior se concluye que el derecho a la revolución no pertenece a la esfera de lo jurídico. Es un derecho que nace de la realidad, es sociológico, moral, ético y metajurídico, no necesita de una norma que lo establezca, ya que con ella y sin ella puede el pueblo modificar o alterar su organización estatal.

Como conclusión se puede afirmar que *el pueblo tiene el derecho de modificar o alterar su forma de gobierno, pero tal acción debe de realizarla necesariamente a través de los canales constitucionales adecuados*, por lo que ese derecho lo tenemos que relacionar con el proceso que se contempla en el artículo 135 constitucional.

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”⁹.

2.3. Ejercicio de la Soberanía.

La gran mayoría de las Constituciones modernas contienen la declaración explícita de que la soberanía radica en el pueblo. En México

⁸ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008 www.ordenjuridico.gob.mx

⁹ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008 www.ordenjuridico.gob.mx

la soberanía se ejerce mediante los Poderes de la Unión como hace mención el artículo 41 constitucional que dice:

Artículo 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, por lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”¹⁰.

Del artículo antes citado se desprende que el pueblo como único titular de la soberanía, la ejerce por medio de los Poderes de la Unión, los cuales nos son otra cosa que los órganos del Estado compuestos por: órganos Legislativos y Ejecutivos, conformados por representantes electos por los ciudadanos, y el órgano Judicial cuyos integrantes son nombrados por los primeros. Asimismo ejerce su soberanía a través de los órganos de las Entidades Federativas. Al respecto cabe mencionar que las Entidades Federativas en realidad disfrutan de autonomía, mas no de soberanía toda vez que cada una dicta su propia legislación que de ellas emanan, el contenido de estas se debe de limitar a las estipulaciones contenidas en el Pacto Federal.

Con respecto al aspecto exterior de la soberanía y del Estado, es importante mencionar que este no vive aislado, sino en un conjunto internacional y por tal motivo la soberanía, además de su aspecto interno, comprende un aspecto externo regido por el principio de igualdad de todas las naciones, ninguna es mas que otra, todas son libres e iguales y por lo tanto, ningún Estado tiene el derecho de agredir o imponer una decisión a otro Estado. En relación con esto la Constitución señala:

¹⁰ Ibidem.

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *Republica, Representativa, Democrática, Federal*, compuesta en Estados libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos a la Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”¹¹.

De este artículo se infiere que el pueblo en ejercicio de su soberanía, constituye la organización política que desea darse. Su voluntad decide su Constitución Política y en la propia ley fundamental se precisan las características que tendrá la republica y que como se especifica en el texto transcrito, será Representativa, Democrática y Federal.

2.4. Democracia.

Etimológicamente la palabra democracia proviene del griego “*demokratia*”, de “*demos*” que significa “*pueblo*” y “*kratos*” que significa fuerza, poder, autoridad, etc. Por lo que vendría a significar “*poder del pueblo*”¹².

Para Aristóteles la democracia consistía en que todos los ciudadanos fueran elegibles y electores, que todos mandaran a cada uno, y cada uno a todos, alternativamente. Esta vieja idea aristotélica de la democracia se encuentra vigente en la doctrina actual de la democracia occidental: que el pueblo sea quien gobierne. Para Aristóteles el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en la mayoría. En cada uno de estos fundamentos de gobierno se *distingue una forma pura y una impura* de la monarquía, de la aristocracia y la democracia de la siguiente manera.

¹¹ Ibidem.

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ob. Cit., Tomo III, p. 349.

Forma Pura. Monarquía. Cuando el gobierno reside en un solo individuo y este emplea el poder de que se dispone en beneficio de todos.

Forma Impura. Tiranía. Cuando el individuo en que reside el poder, utiliza este en beneficio propio o de sus favoritos.

Forma Pura. Aristocracia. Cuando el gobierno reside en una minoría, y esta minoría utiliza el poder en beneficio de todos.

Forma Impura. Oligarquía. Cuando el gobierno reside en una minoría que usa el poder solo en beneficio de la minoría que lo detenta.

Forma Pura. Democracia. Cuando el poder lo tiene la mayoría de la colectividad y favorece a todos por igual.

Forma Impura. Demagogia. Cuando el poder se lo usufructo la mayoría de la colectividad y se aplica solo en servicio de los desposeídos¹³.

De la clasificación de las formas de gobierno formuladas por Aristóteles, *la Constitución Política Mexicana consagra en el artículo 40, la forma pura de gobierno denominada democracia.* Existen otros preceptos del mismo ordenamiento que contienen declaración que constituyen rasgos característicos del gobierno democrático, como el artículo 39, que dice que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”, otro caso es el del artículo 3, fracción II, inciso a), en el que se determina que: “el criterio que orienta a la educación, será el democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. De los artículos antes citados podemos observar que la democracia no solo puede ser concebida como una forma de Estado o

¹³ Rodríguez Cortes, Maria de los Ángeles, Ob. Cit. p. 8.

como una forma de gobierno, sino como una forma de vida como a continuación se desarrolla:

- a) Como una forma de Estado.** Comprende la forma de organización política en la cual la voluntad general es titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general: el ejercicio del poder de la mayoría en beneficio de todos.
- b) Como forma de gobierno.** Toda vez que es el pueblo el origen, el medio y el fin del poder público, por ello es: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.
- c) Como forma de vida.** Al considerar que el ejercicio del poder se debe de traducir en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

2.5. Clasificación de las Democracias.

Ahora bien atendiendo a la forma en la cual el pueblo participa del poder político, la democracia se puede clasificar en¹⁴:

A. Democracia Directa.

Es la forma de gobierno donde *el pueblo reunido en Asamblea, participa (sin intermediación alguna) en las decisiones políticas del Estado*, en especial en la aprobación de las leyes. Es aquella en la que el pueblo mismo ejerce efectivamente el poder, o dicho de otro modo en la que todos los ciudadanos participan en la toma de decisiones. En esta forma de democracia se requiere de la participación de todos los ciudadanos, siendo esto posible solo en un Estado pequeño con bajo índice

¹⁴ Galindo Camacho, Miguel, *“Teoría del Estado”*, Ed. Porrúa, México, 2001, p. 83.

demográfico, como ejemplo esta el de los cantones suizos en los que se puede reunir todos los integrantes del pueblo y conocer los asuntos públicos.

En la actualidad el ejercicio de esta forma de democracia es muy complicado, de difícil realización, ya que no cabe la posibilidad de que el pueblo tenga el espacio adecuado para ejercitar en un momento dado todas las funciones políticas; ni que la generalidad de los ciudadanos disponga del tiempo necesario para dedicarse a las mismas, pues necesitan primero realizar sus diversas funciones de índole domésticas, económicas y sociales, que desempeñan los ciudadanos, asimismo la gran mayoría del pueblo no posee los conocimientos y la capacidad intelectual bastante para el ejercicio de las difíciles funciones gubernamentales. Por lo tanto, en razón de todas esas imposibilidades que presenta el gobierno directo, la participación del pueblo se limita simplemente a designar representantes, los cuales se aspira a que sean hombre ilustrados, especializados, dispuestos a consagrar su tiempo a las funciones públicas y que posean a la vez aptitudes suficientes para dirigir los negocios del Estado¹⁵.

B. Democracia Indirecta o Representativa.

Es el sistema político en el cual *los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y son considerados de esta forma sus representantes*. En otras palabras es aquella en la que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos.

Rousseau consideraba que la democracia pura era una utopía ya que esta solo podía ser directa, toda vez que la soberanía es indelegable, y por lo tanto no puede ser representada. Como ejemplo menciona que el

¹⁵ Rodríguez Cortes, Maria de los Ángeles, Ob. Cit. p. 9

pueblo inglés solamente es libre en sus determinaciones al votar para elegir a sus representantes al parlamento, pero tan pronto dichos representantes son electos, pierde el pueblo su libertad, ya que en adelante no participara directamente en la toma de decisiones del parlamento, por lo tanto la verdadera democracia es difícil que se de¹⁶. En la representación política el representante debe de tutelar los intereses generales de las sociedades y no los de un particular, y su nombramiento no debe de ser revocado.

C. Democracia Semidirecta.

Es aquella que tiene características de la democracia representativa, pero con algunos procedimientos de democracia directa como lo son:

- a) Referéndum.** Es la institución política por medio de la cual se presenta al voto popular una determinación, ya sea para aprobarla o rechazarla antes de su entrada en vigor.
- b) Plebiscito.** Mediante esta forma de participación semidirecta, se somete al pueblo una decisión de su vida política ya sea pasada, presente o futura, para que emita su opinión o algunas otras consideraciones.
- c) Iniciativa Popular.** Es el procedimiento a través del cual el pueblo o un número determinado de ciudadanos puede proponer un proyecto de ley o reforma constitucional o legal, ya sea de carácter total (abrogación) o parcial (derogación).
- d) Revocación.** Es el proceso mediante el cual el pueblo puede remover o disponer a un representante u oficial electo popularmente, antes del término de su periodo.

¹⁶ Ibidem. p. 11.

En la actualidad los Estados modernos o modernas democracias, se identifican con la democracia representativa en la cual todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes, todo ello mediante el voto de los ciudadanos que emitan en las elecciones. Por ello el concepto de democracia representativa se encuentra indudablemente ligado al de sufragio universal, igualdad política y regla de la mayoría¹⁷.

- a) Sufragio Universal.** Estriba en el derecho de que todos los ciudadanos sin excepción (siempre y cuando cumplan con los requisitos legales establecidos), están facultados para ser parte del proceso de toma de decisiones, al ejercitar su voto.
- b) Igualdad política.** Consiste en que en el mismo proceso de toma de decisiones, los votos emitidos por los ciudadanos tienen el mismo valor, es decir son contados igualmente bajo la máxima una persona, un voto.
- c) Regla de la Mayoría.** Se basa en que las decisiones que se toman deberán reflejar las preferencias del mayor número de votos.

2.6. Bases Fundamentales de la Democracia.

Actualmente la mayoría de los regímenes de gobierno se autocalifican de democráticos, sin embargo no basta que un Estado se autodenomine de esta manera para ser considerado como tal, sino que requiere de la observancia de ciertos principios básicos fundamentales a los cuales el Doctor Javier Patiño Camarena, ha denominado “*Sustrato*

¹⁷ Ibidem. p. 12.

*Mínimo de Democracia*¹⁸, al efecto manifiesta que para que un Estado se considere democrático se tiene que estructurar sobre las bases siguientes:

A. Principio de la Soberanía del Pueblo.

Todos los Estados con forma de gobierno democrático-representativa se deben de estructurar partiendo del principio de que el titular de la soberanía es el pueblo quien por razones practicas delega su ejercicio, en las personas que designa como sus representantes quienes solamente podrán actuar dentro de los limites que la propia voluntad les precise en la Constitución.

Con la representación política, el pueblo esta ligado a sus representantes y estos a su vez están vinculados con el electorado, aun los que no votaron por los electos están representados. Los mandatarios son responsables ante los mandantes, es decir, los representantes frente al electorado y deben de encarar sus deseos, intereses y necesidades lo mas fielmente para que concuerden con la voluntad popular¹⁹.

Es claro que el pueblo no delega su soberanía, sino tan solo el ejercicio de algunas de sus atribuciones soberanas y el ejercicio de las que delega no lo hace de manera irrevocable, ya que de esta forma es como el pueblo se conserva siempre con su calidad de soberano.

B. Estructuración de un Sistema Representativo.

Todo gobierno democrático-representativo, debe de contar con la estructura de un sistema representativo, a través de la cual se

¹⁸ Ibidem. p. 13.

¹⁹ Ibidem. p. 14.

establezcan los medios que traduzcan la opinión de los ciudadanos respecto de quienes deben de ser sus representantes y de que manera debe de ser gobernado el país. Ello significa el reconocimiento del sufragio universal y la celebración de elecciones periódicas que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de las elecciones. Se entiende por elección el procedimiento formal de votación, que constituye el medio para elegir representantes. Las elecciones deben de tener como rasgos característicos el que sean justas, libres y periódicas²⁰.

C. Establecimiento de un Régimen de Partidos Políticos.

La democracia representativa supone una división de opiniones, puntos de vista o posiciones, pero también requiere que estas se reduzcan a proporciones administrables, a través de los Partidos Políticos, a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país. La democracia representativa debe de estar formada por diversos grupos que van a competir en forma organizada en la contienda por los votos del pueblo que los legitima a tomar las decisiones políticas.

Un Partido Político es una organización política con registro, con principios e ideología propia, que postula y apoya a sus candidatos para que se conviertan en representantes populares²¹. El régimen de partidos debe de ser fortalecido para que exista una competencia política real, caracterizada no solo por la alternancia de partidos en el poder, sino también por una verdadera aceptación de la derrota y de la oposición.

²⁰ Ibidem. p. 14.

²¹ Ibidem. p. 15.

D. Reconocimiento y Respeto de los Derechos de las Mayorías y las Minorías.

Un gobierno democrático, no es un gobierno de los mas, en perjuicio de los menos, ni debe de proponerse eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto a los derechos de las minorías ya que de otra manera no seria posible la divergencia de oportunidades, ni la alternancia en el ejercicio del poder.

Un sistema democrático supone que solo la mayoría puede decidir, pero también supone que esta respete los derechos de las minorías y se abstenga de realizar cualquier tipo de actos que cancelen la posibilidad de que las minorías se conviertan en mayorías. Al existir la imposibilidad del cuerpo social de alcanzar una decisión unánime, el gobierno democrático se debe regir de acuerdo con la *“voluntad de la mayoría”* o *“voluntad general”*. No obstante, para que la voluntad sea general no simple tiene que ser unánime, pero si es necesario que todos los votos sean tomados en cuenta. Por esta razón en la democracia, la participación implica el consenso pero también involucra el disenso²².

E. Reconocimiento y Respeto de los Derechos del Hombre y las Garantías Individuales.

La democracia parte de la consideración de que el hombre es el origen, el centro y la finalidad de las instituciones políticas. La doctrina constitucional reconoce que los derechos del hombre son fundamentales de la persona frente al Estado, constituyen un limite a la acción del poder gubernamental y configuran una barrera mas allá de la

²² Ibidem. p. 16.

cual el Estado no puede actuar, le precisan una obligación de “no hacer”, es decir, de abstenerse de realizar cualquier acto que impida a la persona el disfrute de sus garantías individuales.

F. Reconocimiento y Respeto de los Derechos Sociales o Garantías Sociales.

Los derechos sociales son exigencias, que le imponen al Estado una obligación “de hacer”, es decir de intervenir en la vida económica en representación de los intereses de la colectividad y fomentar condiciones de vida que haga posible que los derechos del hombre puedan tener la efectividad que les corresponde²³.

G. Principio de la División de Poderes.

A través del principio de separación de poderes se persiguen varios propósitos: evitar el abuso del poder y preservar los derechos del hombre, de suerte tal que se logre una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los diversos órganos públicos; que el ejercicio del poder este supeditado a las facultades que en cada caso señalan las leyes; que el poder limite al poder en beneficio del pueblo y que al impedirse el monopolio del poder se promueva y defienda una atmósfera favorable de libertad²⁴.

H. Principio de Supremacía Constitucional.

En todo régimen democrático la Constitución viene a significarse como la ley de leyes, toda vez que es la ley suprema de todo

²³ Ibidem. p. 16.

²⁴ Ibidem. p. 17.

ordenamiento jurídico, en la cual el pueblo soberano consigna las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de conformidad a las cuales se debe de organizar racionalmente el poder. El principio básico de la vida política en todos los casos debe de ser: subordinar el ejercicio del poder al derecho, es decir, ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad²⁵.

2.7. Asociaciones Civiles.

La *sociedad civil* designa al conjunto de las organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que forman la base de una sociedad activa, en oposición a las estructuras del Estado. Esta definición incluye, a las *Organizaciones No Lucrativas o No Gubernamentales* como las Asociaciones o las Fundaciones. Aunque las entidades de la sociedad civil no tienen por que ser necesariamente políticas suelen tener influencia en la actividad política de la sociedad de la que forman parte.

A. Las Asociaciones Civiles en el Ámbito Jurídico.

En el ámbito jurídico dentro del derecho Mexicano la Sociedad Civil se encuentra regulada en el *Código Civil Federal*, en el título Décimo Primero denominado de las asociaciones y de las sociedades, en el artículo 2670 que regula:

“Artículo 2670. Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común

²⁵ Ibidem. p. 17.

que no este prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación”²⁶.

Asimismo el subsecuente artículo regula que el contrato en el que se debe de constituir una asociación debe de constar por escrito. La sociedad civil se opone a la sociedad mercantil, ya que aquella no tiene un objetivo preponderantemente económico o ese no es el objetivo principal de su formación.

B. Organizaciones No Gubernamentales (ONG’S).

Una *Organización No Gubernamental* (más conocida por sus siglas *ONG*), es una entidad de carácter privado, con fines y objetivos definidos por sus integrantes, creada independientemente de los [gobiernos](#) locales, regionales y nacionales, así como también de los [organismos internacionales](#). *Jurídicamente adopta diferentes estatus, tales como [asociación](#), [fundación](#), [corporación](#) y [cooperativa](#), entre otras formas.* Al conjunto del sector que integran las ONG se le denomina de diferentes formas, tales como [sector voluntario](#), [sector no lucrativo](#), [sector solidario](#), [economía social](#) y [tercer sector social](#), entre otras. Su membresía está compuesta por [voluntarios](#). Internamente pueden tener un bajo o alto grado de [organización](#). El financiamiento de actividades, generalmente, proviene de diversas fuentes: personas particulares, [Estados](#), Organismos Internacionales, empresas, otras ONG’S, etc. Las ONG tienen como radio de acción desde un nivel local a uno internacional. Cubren una gran variedad de temas y ámbitos que definen su trabajo y desarrollo. Dichos temas están relacionados con [ayuda humanitaria](#), [salud pública](#), investigación, [desarrollo económico](#),

²⁶ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Código Civil Federal*”, México, 2008
www.ordenjuridico.gob.mx

desarrollo humano, [cultura](#), [derechos humanos](#), [transferencia tecnológica](#), ecología, etc.

No tratan de remplazar las acciones de los Estados u Organismos Internacionales en sus correspondientes países sino de cubrir y ayudar en aquellas áreas en las cuales no existen [política sociales](#) o económicas, o bien cuando estas políticas resultan insatisfactorias para algunos grupos de la sociedad. También denuncian las infracciones de los gobiernos, la corrupción y los abusos.

Con tareas orientadas y dirigidas por personas con un interés común, las ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan los problemas de los ciudadanos a los Gobiernos, supervisan las políticas y alientan la participación de la comunidad. Proveen de análisis y experiencia, sirven como mecanismos de advertencia temprana y ayudan en la supervisión e implementación de acuerdos internacionales. Su relación con las oficinas y las agencias del sistema de las Naciones Unidas difiere dependiendo de sus metas, ubicación y mandato.

Muchas ONG'S activas en el campo del desarrollo económico y social han sido reconocidas como entidades consultivas del Consejo Económico y Social. Como lo estipula el artículo 71 de la propia Carta de las Naciones Unidas²⁷.

El Consejo Económico y Social (de las Naciones Unidas) decide reconocer como entidades consultivas a las ONG basándose en las recomendaciones del Comité Intergubernamental sobre Organizaciones No Gubernamentales. Este Comité se compone de diecinueve Estados miembros y se reúnen anualmente.

²⁷ Organizaciones de la Sociedad Civil de las Naciones Unidas, “*Organismos No Gubernamentales*”, Internet, México, 2007. <http://www.cinu.org.mx/ong/nuevo/intro>

En México se han buscado nomenclaturas alternativas que expresen de manera más cabal y de manera positiva la identidad de estos sujetos sociales, destacando diferentes aspectos y manifestando implicaciones y prioridades que van en el nombre mismo: el carácter de autonomía en relación al gobierno, "Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo", empleado por Promoción del Desarrollo Popular en 1987; el carácter referido a la lucha por la democracia, "Sociedad Civil Popular y Democrática", utilizado en los orígenes de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia en 1990; la presencia ante las relaciones internacionales, "Instituciones de Cooperación al Desarrollo", asumido por el Equipo Pueblo, en 1990; el carácter diferencial del mercado y del gobierno, "Tercer Sector", traído por el Centro Mexicano de Filantropía y la Universidad Iberoamericana, siguiendo a Lester Salamon, en 1993; y otros²⁸.

Hasta hace poco no existía información confiable sobre el número de ONG's existentes, sin embargo el 15 de diciembre de 2003 fue aprobado por unanimidad la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Con la citada Ley las organizaciones de la Sociedad Civil tienen garantizado su derecho a participar en el diseño de políticas públicas y acceder a los estímulos y apoyos del Gobierno Federal que faciliten y fortalezcan el desarrollo de sus actividades. Esta Ley institucionaliza y promueve los principios de transparencia y rendición de cuentas respecto de la acción conjunta gobierno-sociedad²⁹. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004 y en cumplimiento al artículo

²⁸ Carrasco Hiriarte, Hugo, "*Del Poder Ciudadano*", Tercera Edición, ed. INADEJ México, 2005, p. 7.

²⁹ Senado de la Republica, LX Legislatura, "*Las Organizaciones no Gubernamentales*", Internet, México, 2008, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/ong/>

segundo transitorio de la misma, el 14 de mayo de 2004 quedó constituida la *Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, integrada por los representantes de las Secretarías de Desarrollo Social; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; y Relaciones Exteriores.

El *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil* que se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Por lo que respecta a las Organizaciones No Gubernamentales que tienen vínculos oficiales con Organizaciones Intergubernamentales se encuentran sectorizadas en función de su región o ámbito de competencia. Entre éstas destacan:

- *Banco Mundial*
- *Banco Interamericano de Desarrollo*
- *Organización Internacional del Trabajo*
- *Organización de Estados Americanos*
- *Organización de las Naciones Unidas*
- *Organización Mundial de la Salud*
- *Organización Mundial de Comercio*
- *Unión Europea*

C. Fundamento Constitucional de las ONG'S.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que el Estado debe conducir el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. Asimismo, en términos de este precepto constitucional, corresponde al Estado planear y coordinar la actividad económica nacional y *promover la concurrencia de los sectores público, social y privado al desarrollo económico nacional*. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e

impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Para cumplir con estos objetivos, el artículo 26 de la Constitución de la República faculta e instruye al Gobierno Federal para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en el cual, *mediante la participación de los diversos sectores sociales*, se recogen las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se derivan del mismo.

Para ello deben elaborar sus programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como *las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados*³⁰. Por lo que se determina que *el gobierno tiene la obligación de hacer respetar el derecho constitucional de las ONG'S para su integración en la vida económica y política del país.*

D. Antecedentes.

Han existido aproximadamente desde el [siglo XIX](#). Una de las más antiguas es la [Cruz Roja](#). El reconocimiento formal de las ONG es a partir del artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que menciona que: “El [Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas](#) podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con

³⁰ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008 www.ordenjuridico.gob.mx

Organizaciones No Gubernamentales que se ocupen de asuntos de competencia del Consejo”³¹.

Además de participar del sistema de las [Naciones Unidas](#), también lo hacen a nivel de los Estados nacionales que *correspondan en calidad de observadores, consultores, ejecutantes de proyectos, como una forma de presión social ciudadana.*

Desde entonces el Consejo Económico y Social ha pasado de 41 ONG reconocidas con el status de consultivas en [1946](#) a unas 2350 ONG ([2003](#)). En México el concepto ONG empezó a popularizarse a mediados de los 80's y más particularmente a raíz de los terremotos de 1985, para identificar un conjunto de entidades formadas, a partir de la década de los 60's que intervinieron de manera rápida y eficaz en apoyo a las alternativas generadas por los damnificados por los sismos. El ascenso relativo de esta compleja Sociedad Civil, iniciado en 1985, contextualizado por la crisis, se orientó a incidir en dos perspectivas nacionales: una verdadera reforma política y un proyecto económico nacional incluyente. Desde su origen en los sesentas y prácticamente hasta la década de los noventas, las ONG'S desarrollaron poco una interlocución propia basada en una propuesta pública de políticas sociales. Sin embargo, en el último lustro, la crudeza de la política neoliberal presionó a las antiguas y nuevas ONG'S para que empezaran a asumir nuevos roles y adquirir conciencia como actores, al lado de los movimientos sociales. Desde finales de los 40's, el Banco Mundial asignó un nombre definido por la negatividad a un conjunto de asociaciones y organizaciones de cooperación al desarrollo, llamándolas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) o por sus siglas en inglés: Non-Governmental Organizations (NGOs). El nombre implicó una cierta

³¹ Organizaciones de la Sociedad Civil de las Naciones Unidas, “*Organismos no Gubernamentales*”, Internet, México, 2007. <http://www.cinu.org.mx/ong/nuevo/intro>

subordinación, puesto que no recuperaba la identidad ni la historia específica de un conjunto de actores³².

E. Tipos de ONG'S.

Una clasificación usada para los tipos de ONG'S, puede ser:

- *Organizaciones Voluntarias.*
- *Agencias u Organismos de Servicios No Lucrativos.*
- *Organizaciones comunitarias populares.*
- *Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONDG).*

Consideraciones Finales.

Se concluye que para el ejercicio de la democracia, los Estados modernos han optado en su mayoría por las democracias indirectas o las semidirectas, ya que debido al gran aumento demográfico en la actualidad es indispensable recurrir al fenómeno de la representación para poder llevar a cabo la vida estatal de manera mas ordenada, sin embargo esta representación no ha cumplido con las expectativas que se buscan abarcar, debido a que generalmente el representante (que en la actualidad se traduce como funcionario publico) se olvida del representado (quien lo eligió para la toma de decisiones en su nombre) y de sus necesidades al momento de acceder al cargo publico, buscando solamente alcanzar sus intereses y el de las personas cercanas a este, y no el de la colectividad como esta originalmente planeado. Se observan Estados que se jactan de ser democráticos sin

³² Robles Gil, Rafael Reygadas, "*Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones civiles de promoción del desarrollo (OCPDs)*", Internet. México, 2005.
http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/26_ong_ocpd.html

serlo ya que no cumplen con los principios mínimos fundamentales requeridos para ser calificados como tal, estos son principalmente aquellos que acaban de surgir o aquellos que sufrieron de alguna intervención armada reciente como es el caso de Irak en donde la soberanía no la ejerce el pueblo sino los invasores que plantean un nuevo orden estatal.

Debido a lo anterior es que se busca llegar a un nivel superior de consolidación de las actuales democracias mediante una participación mas activa del pueblo dentro de las funciones estatales, que si bien ya se encontraban a cargo de alguna autoridad estatal, esta no cumplió de manera adecuada su funcionamiento, dando como resultado la delegación de facultades de los órganos del Estado a diversas agrupaciones sociales especializadas en determinadas materias, pero siempre con la supervisión gubernamental en su actuar. Estas instituciones sociales son conocidas jurídicamente como asociaciones civiles, donde su mismo nombre indica que su razón de ser no es preponderantemente económica y su conformación es por particulares "civiles", que no se desempeñan como autoridades; estas organizaciones se encuentran reguladas en los diversos ordenamientos jurídicos que van desde la Constitución Federal, hasta legislaciones secundarias como el Código Civil tanto Federal como Local. Dentro de las asociaciones civiles la principal forma de agrupación son las Organizaciones No Gubernamentales, que tienen como finalidad la intervención activa en determinadas actividades estatales, pero sin las facultades de autoridad con las que cuentan los órganos del Estado. Considero a estas instituciones como el antecedente principal de la creación de Organismos Públicos Autónomos, ya que mediante estas se da un acercamiento mayor por parte de la sociedad a los asuntos estatales que no estén siendo realizados adecuadamente. Las ONG'S

buscan un espacio como actores políticos directos dentro de las relaciones estatales, sin estar compuestos por miembros del Estado que sean considerados como parte de los órganos del Estado, buscando una mejor solución a aquellas problemáticas que traen consigo las democracias representativas, sin intentar sustituirlas. En la actualidad las principales Organizaciones No Gubernamentales son aquellas encargadas de materias como la migración, salud, protección de derechos humanos de minorías y las funciones electorales, ya que estas son áreas estratégicas que se encuentran rezagadas por los diversos gobiernos contemporáneos.

**CAPITULO TERCERO.
ÓRGANOS DEL ESTADO.**

Sumario. Introducción, 3.1. Concepto de Órgano, 3.2. Diferencia entre Órganos y Organismos, 3.3. Diferencia entre Autonomía Administrativa y Constitucional, 3.4. Clasificación de los Órganos del Estado, 3.5. Jerarquía y Competencia de los Órganos del Estado, 3.6. Separación de Órganos, 3.7. Separación de Órganos en el Estado Mexicano, 3.8. Órganos de Representativos, 3.9. Órgano Legislativo, A. Integración, a) Cámara de Diputados, b) Cámara de Senadores, c) Comisión Permanente, B. Fundamento Constitucional, C. Facultades y Funciones, a) El Congreso de la Unión como Órgano Legislativo del Distrito Federal, b) El Congreso de la Unión como Órgano Legislativo de la Federación, I. Competencia Administrativa del Congreso de la Unión, II. Competencia Jurisdiccional del Congreso de la Unión, III. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados, IV. Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores, V. Facultades de la Comisión Permanente, 3.10. Órgano Ejecutivo, A. Integraron, a) Presidentes de los Estados Unidos Mexicanos, b) Administración Pública Centralizada, c) Administración Pública Paraestatal, B. Fundamento Constitucional, C. Facultades y Funciones, a) Ejecutivas de Leyes, b) Reglamentarias, c) Facultades de Nombramiento, d) Facultades en Materia Internacional, e) Hacendaría y Económicas, f) Ceremoniales, g) Preservar la Seguridad Interior y Declarar la Guerra, h) Otras Facultades, 3.11. Órgano Judicial, A. Integración, a) Suprema Corte de Justicia de la Nación, b) Tribunal Electoral, c) Tribunales Colegiados de Circuito, d) Tribunales Unitarios de Circuito, e) Juzgados de Distrito, f) Consejo de la Judicatura Federal, B. Fundamento Constitucional, C. Facultades y Funciones, a)

Interpretación Normativa, b) Jurisprudencia, c) Declaración de Inconstitucionalidad, d) Controversias, **Consideraciones Finales.**

Introducción.

El gobierno lleva a cabo las funciones del Estado, para el cumplimiento de sus finalidades, y al mismo tiempo este se divide para su mejor funcionamiento en órganos, encargados de tareas específicas y especializadas que le son asignadas. Algunos autores así como la propia Constitución Federal denominan a estos órganos como poderes, sin embargo esta denominación no es la mas adecuada, ya que el poder teóricamente es solamente uno indivisible, esta confusión se da ya que se considera al gobierno como poder del Estado, sin embargo este sentido del poder se refiere al poder que es delegado a las instituciones gubernamentales por la soberanía (pueblo), para su ejercicio, además el poder es aquella facultad de imperium y de fuerza que tienen los miembros que lo poseen para el cumplimiento de sus mandatos y de su voluntad, por medio de funcionarios, por lo que se concluye que estos son distintos a las instituciones que representan. Poder es aquella virtud de hacer que los demás obedezcan la voluntad de uno, imponer la propia en la de los demás.

Para estudiar los órganos del Estado hay que hacer una diferencia entre órganos y organismos, siendo los primeros aquellos entes que forman parte de un cuerpo, con funciones específicas relacionadas con las demás del todo, (el Estado siendo el todo se divide en órganos) y los segundos que son el conjunto de órganos que construyen un ser, que en este caso es el Estado, se encuentran de manera mas independiente que los primeros y a su vez se pueden encontrar compuestos por órganos, surgen de un mayor grado de desconcentración de los

órganos, aunque se encuentran sometidos a estos en la mayoría de los casos, como los organismos de la Administración Pública Federal paraestatal.

Los órganos a su vez pueden ser Federales o Locales, siendo los primeros los que atiendan aquellas funciones encomendadas a la Federación, compuesta por todos los Estados unidos a esta, y los segundos que se encarga de las funciones estatales de las Entidades Federativas y determinadas situaciones que no se encuentran atribuidas de forma expresa a la Federación, ambos órganos son autónomos entre si, sin embargo los locales delegan cierta soberanía, por el pacto Federal que conforma el Estado Mexicano.

En este orden de ideas los órganos del Estado son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El órgano Ejecutivo es el encargado de la aplicación de las leyes, así como de la Administración Pública Federal, se encuentra en la cúspide jerárquica el funcionario denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicano, y tiene la característica de ser Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Para su auxilio tiene a su cargo a la Administración Pública Centralizada, representada por las Secretarías de Estado, a quienes designa directamente y son sus colaboradores inmediatos; también es Jefe de la Administración Pública Paraestatal compuesta por los organismos descentralizados y los desconcentrados, los primeros se encuentran sometidos jerárquicamente al Ejecutivo, mientras que los segundos son sectorizados de los primeros y no existe una línea de mando directa con el Presidente. El órgano Legislativo es el encargado de la hacer leyes que sean de carácter general e impersonal, lo representa el Congreso de la Unión, en donde se encuentran los representantes del pueblo, y se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, la primera esta integrada por quinientos miembros que son elegidos

directamente por el pueblo (a excepción de los plurinominales), de acuerdo a la densidad demográfica (partiendo del principio de mayor población, requiere de mayor representación), y la segunda Cámara esta compuesta por ciento veintiocho miembros, que representan a la Federación, sin importar el número de ciudadanos que haya en la entidad, esto es debido a que el Senado representa a los Estados integrantes de la Federación y también son elegidos por el pueblo con la misma excepción que la Cámara de Diputados. El órgano Judicial se encuentra representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal, cada uno se encarga de funciones jurisdiccionales, que consisten en la resolución de controversias por un tercero sin interés, a excepción del último que se encarga de situaciones de sanción, vigilancia y administrativas del órgano; generalmente funciona de acuerdo a determinados principios como la jurisdicción (el aspecto territorial), competencial (materia Local o Federal) y por materia (civil, penal, administrativo, laboral o electoral), los funcionarios encargados de este órgano principalmente son Ministros, Magistrados o Jueces.

Aunque cada órgano realiza una tarea específica y especializada, esto no impide que los tres órganos lleven a cabo tareas administrativas, legislativas y jurisdiccionales, como son la designación de sus miembros, la creación y ejecución de reglamentos internos, entre otras.

Entre los tres órganos existe una serie de controles, que sirven para mantener la autonomía e independencia entre sí, sin impedir la adecuada coordinación de estos para el cumplimiento de sus objetivos en general que se traducirán en el desarrollo estatal, estas medidas de control son los juicios de controversia constitucional, el juicio de amparo, la declaración de procedencia de funcionarios públicos entre otros.

3.1. Concepto de Órganos del Estado.

El Estado como todas las asociaciones encaminadas a la realización de fines en común necesita de una serie de órganos que actúen en su nombre sustentando y ejecutando su voluntad colectiva, el concepto órgano es un concepto metafórico tomado de la biología en el que *se equipara al Estado con una realidad orgánica viva*, en un sentido social es una institución que sirve para manifestar la voluntad del Estado, ya que este es una persona jurídica que no puede concebirse, ni existir sin estos para su funcionamiento. La idea de la representación ya existía desde la edad media en Inglaterra y en Francia. El Estado sin órganos es una representación que psicológicamente no puede llegar a existir y el derecho quedaría ineficaz sin órganos que aplicaran la norma jurídica, ya que el Estado está constituido por estos que manifiestan la voluntad del pueblo. El Estado aumenta su complejidad con base al número de órganos que tenga, por lo que una monarquía absoluta sería menos compleja que un Estado Federal.

El orden social comprende todas las relaciones humanas y sus creaciones y de ahí surge la organización política o poder público institucional que es una creación de la sociedad que tiene como fin la realización de un bien común, a través del *poder coactivo de la fuerza del Estado, que se materializa mediante un conjunto de instituciones, poderes, organismos, funciones y demás estructuras sociales*. La organización se puede entender como la coordinación de actividades de un grupo con miras a la consecución de objetivos específicos, esto se puede dar de dos maneras, mediante el interés común en algo de todos los miembros o bien porque un subgrupo proporciona incentivos a los demás miembros para operar en favor de sus intereses. Mientras que el concepto de orden es de carácter limitativo, la organización es un

complejo integrado por las relaciones funcionales dentro del todo. Asimismo la organización necesita del orden jurídico y político para integrarse, para crear diversos órganos que forman la estructura del Estado que realizara sus pupositos mediante los gobernantes¹.

La organización política, es necesaria para que el poder coactivo del Estado o poder político, ayude a desarrollar a la sociedad dentro del mismo. El organizar es una obra que tiene como propósito promover y realizar aquellas acciones u omisiones, necesarias para la existencia constante de la estructura efectiva y ordenada. Esta organización se compone de tres elementos²:

- 1. El obrar social de un conjunto de hombres basado en una conducta reciproca.*
- 2. La cooperación se orienta normalmente en el sentido de una ordenación normativa.*
- 3. El establecimiento de mencionada normatividad corre a cargo de órganos especializados.*

Por otro lado la voluntad del hombre es la única que se manifiesta ya que el Estado no puede expresar otra que la del funcionario que se le atribuyen las facultades correspondientes a la ley. Aun dentro del derecho el órgano es una entidad que expresa diferentes situaciones: *en el derecho privado* representa la voluntad de una persona jurídica, *los funcionarios, personas físicas se convierten en portadores de órganos*, mientras que *en el derecho público* el órgano puede ser una *institución o una unidad administrativa* a quien se encomiendan aplicaciones parciales de la ley. El órgano en su actuar para realizar los fines del

¹ Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit.227.

² Ibidem. p. 227.

Estado se divide para que cada parte realice un determinado propósito. Se integra de dos elementos³:

1. *En la persona o el conjunto de personas o titular denominado funcionario publico, que tiene a su cargo cumplir con los mandatos de la ley en el círculo determinado de su competencia.*
2. *La unidad a la que a ley le asigna una finalidad. Esta unidad se forma con diversas posibilidades o capacidades jurídicas como competencia, derechos, deberes, etc.*

Por lo anterior podemos llegar a la conclusión de que se relacionan ambos conceptos tanto el de órgano, como el de titular. Sin embargo no son iguales ya que mientras que *el órgano perdura mientras esta vigente la ley que le da vida jurídica*, desaparece cuando esta es derogada o cae en desuso y asimismo se transforma cuando la ley lo hace, además de que cada órgano puede componerse por una o varias personas físicas. En otro sentido el titular del órgano es un ser humano que busca expresar la voluntad que la sociedad ha manifestado mediante la ley. Por lo que se concluye que el órgano requiere de los titulares (personas físicas), para así poder manifestarse, y que sin ellos seria solo un conjunto de normas irrealizables meramente literales, aunque el órgano permanece vigente mientras que lo haga la ley, en tanto que sus titulares son renovados, de ahí el dicho “el Rey ha muerto, viva el Rey” o “el Rey no muere”, que hace alusión a la persona pero no al órgano.

La creación del órgano es a través del derecho en situaciones jurídicas determinadas, que contienen la intención del legislador para encomendarles tareas de interés público y son los propios seres

³ Ibidem. p. 227.

humanos (gobernantes), los que se encargan de realizar estos postulados, no se trata de trasladar la voluntad humana a un órgano, sino que este es una simple creación jurídica que permite realizar postulados sociales.

El Estado con relación a sus órganos, es el único que tiene personalidad jurídica, ya que estos últimos no tienen a su cargo fines propios ya que realizan los fines del Estado, además de que es un medio o instrumento de realización de los fines del Estado, al respecto el autor Andrés Serra Rojas cita al autor Burdeau al decir: “si cada uno de los órganos del Estado tuviera una personalidad propia, la unidad del poder del Estado quedaría comprometida, mientras que considerados como simples instrumentos de una voluntad univoca, nada se opone a que sean distintos, ya que, a pesar de su variedad originaria; de facto sus decisiones jurídicas serán siempre las de un sujeto único, el Estado organizado”⁴.

3.2. Diferencia entre Órganos y Organismos.

Es esencial en un primer término hacer una diferenciación entre órgano y organismo, ya que en muchas ocasiones se consideran sinónimos, mas no lo son. Órgano proviene del griego “*organon*”, y significa “*parte del cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo*”⁵, asimismo se entiende por órgano del Estado “*los entes sociales de estructura jurídica y competencia determinada, a los que se les confía la ejecución de la actividad estatal*”. Los órganos del Estado son los encargados de las funciones estatales, a través de ellos se manifiestan la voluntad estatal. Los entes colectivos

⁴ Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 228.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Diccionario Jurídico*”, tomo I-O, UNAM, México, 2000. p. 2300.

para expresar la voluntad social necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y las obligaciones inherentes a aquellos. Dichos órganos de representación y administración varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades. De acuerdo con la ciencia política y el derecho constitucional en el Estado soberano los órganos que ejercitan el poder en el mas alto rango son los llamados: poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial: a funciones diversas corresponden órganos distintos”⁶. Mientras por *organismo* se entiende “*el conjunto de órganos que constituyen a un ser; conjunto de órganos administrativos encargados de la gestión de un servicio publico*”⁷, de donde podemos deducir que mientras el órgano es parte de un todo que es el organismo, dentro del Estado el gobierno se encuentra dividido en los órganos que lo conforman, y que para su mejor funcionamiento a su vez se divide en organismos que son los encargados de llevar acabo las tareas y auxilian a los órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y que estos organismos asimismo tienen una administración independiente formando un todo a escala, con un organigrama propio y las características que la ley le otorga como personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía que puede ser técnica o de gestión o ambas.

Los órganos del Estado pueden ser Federales o Locales, siendo los primeros aquellos que llevan acabo las funciones del Estado correspondientes a la Federación dividiéndose en Ejecutivo que le corresponde la función de gobierno y administrativa, representado por el Presidente de la Republica (artículo 80 constitucional) auxiliado de las Secretarias de Estado y Departamentos Administrativos, así como de los organismos descentralizados y desconcentrados de la

⁶ Ibidem. p. 2300.

⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, España 1990. p. 737.

Administración Pública Federal; el Legislativo que se integra por el Congreso de la Unión que se divide en Cámara de Diputados Federal que representa a la población ciudadana y Cámara de Senadores que representa a las Entidades Federativas; el Judicial que se encarga de la administración de justicia, y esta integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que funciona como un Tribunal en Pleno o en Salas Numerarias que actúan en materia Civil, Penal, Administrativa y Laboral, los Tribunales Unitarios de Circuito en apelación y los Tribunales Colegiados en materia de amparo. Por su parte los órganos de las Entidades Federativas a su vez se encuentran representados por un Ejecutivo local representado por el Gobernador, quien cuanta con diversos organismos auxiliares; un órgano Legislativo local que lo constituye el Congreso Local, integrado por Diputados locales de elección popular y el órgano Judicial local integrado por el Tribunal Superior de Justicia, que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de Primera instancia, Civiles Penales y Juzgados de Paz.

3.3. Diferencia de la Autonomía Administrativa y Autonomía Constitucional.

Existe a menudo confusión entre la autonomía que se da dentro de la Administración Pública Federal, con la autonomía constitucional ya que si ambas tienen características de independencia, esta característica solamente es en algunos aspectos de su administración interna como en los primeros, y es total en los segundos. Esto se debe a que los organismos de la Administración Pública se encuentran ubicados dentro del Ejecutivo, mientras que los Organismos Autónomos Constitucionales se encuentran ubicados fuera de los tres órganos de gobierno.

Dentro de la Administración Pública Federal para su funcionamiento se divide en centralizada y paraestatal (artículo 90 constitucional), siendo organismos centralizados las Secretarías de Estado, mientras que los órganos descentralizados y desconcentrados son aquellos que se encuentran separados de las Secretarías para su apoyo o aquellos que se encuentran sectorizadas a las mismas; mientras los organismos son aquellos de los que se desprenden órganos, se puede entender a la Administración Pública Centralizada como los primeros y a los descentralizados y desconcentrados como los segundos, teniendo en cuenta que estos órganos cuentan con autonomía propia, mas sin embargo se encuentran como se menciona al principio dentro del organigrama de la Administración Pública perteneciente al poder Ejecutivo Federal, por lo que su autonomía solamente es técnica, jerárquica y en algunos casos presupuestaria⁸.

Asimismo dentro del Estado existen Organismos Públicos Autónomos que se encuentran regulados en la Constitución como son: el Instituto Federal Electoral (artículo 41, párrafo segundo, fracción III constitucional), el Banco de México (artículo 28, párrafo sexto constitucional), los Tribunales Agrarios (artículo 27 constitucional párrafo noveno, fracción XIX constitucional) y La Comisión Nacional de Derechos Humanos (Artículo 102, sección B constitucional), los cuales cuentan con personalidad jurídica propia, patrimonio y autonomía funcional, pero además se encuentran fuera del organigrama administrativo ya que no se encuentran subordinado a ninguno de los tres órganos de Estado, de ahí su diferenciación con los demás organismos autónomos.

3.4. Clasificación de los Órganos del Estado.

⁸ Acosta Romero, Miguel, “*Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*”, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 120.

El autor que ha dado una mayor y mas aceptable clasificación de los órganos es Jelinek, quien es citado por Miguel Galindo Camacho⁹, y hace referencia a dos tipos de órganos, *los mediatos y los inmediatos*, considerando a los primeros como aquellos subordinados a otros órganos superiores y son considerados como auxilio de los inmediatos, aunque en algunos casos pueden ser expresión misma del poder según algunos autores, los segundos son aquellos cuya existencia es condición indispensable del mismo Estado y derivan de la propia Constitución de este. El mismo autor hace una clasificación de los *órganos inmediatos en creadores y creados, primarios y secundarios, dependientes e independientes, normales y extraordinarios.*

Los órganos inmediatos creadores, son aquellos que como su nombre lo indican pueden crear a otros y su existencia deriva de las Constituciones.

Los órganos inmediatos normales y ordinarios, cuya existencia deriva del mandato de ley, tienen existencia permanente, en tanto que los organismos inmediatos extraordinarios, o especiales, tienen una existencia temporal, aun cuando esta misma deriva de la misma ley, como sería el caso de una Presidencia Provisional o Substituto en la Republica. Asimismo los órganos inmediatos se dividen en primarios y secundarios; los primeros actúan en nombre propio, mientras que los segundos actúan en nombre de los primeros; esta teoría es muy importante en los regimenes gubernamentales de representación, como es el caso de México, ya que el pueblo (órgano primario) delega su representación a los elegidos (miembros del Congreso de la Unión) que son los órganos secundarios.

Asimismo los órganos inmediatos se subclasifica en dependientes e independientes; son dependientes aquellos que dependen de otro

⁹ Galindo Camacho, Miguel, Op cit. p. 285.

inmediato superior, en tanto que los independientes son aquellos que derivan de la ley misma que establece su estructura estatal. Como ejemplos de los órganos inmediatos se citan a los representativos de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, pero ante la imposibilidad, no solo jurídica sino de facto, de que ellos mismos por si solos planifiquen la organización de la acción gubernamental, desde el comienzo de la orden por parte de uno de ellos hasta su posterior finalización en la ejecución, la ley ha determinado la creación de órganos que colaboren con los tres órganos principales ya mencionados. El órgano que más ha manifestado su interés en la creación de estos órganos, es el Ejecutivo, por su amplia gama de asuntos administrativos que se llevan acabo, creando en el caso de México órganos centralizados y descentralizados con la finalidad de cumplir planamente con sus objetivos.

Los órganos mediatos del Estado, son aquellos cuya existencia deriva generalmente de la voluntad de de alguno de los órganos y en casos excepcionales derivan su existencia de la voluntad de la ley. Al respecto han surgido numerosos puntos de vista respecto al municipio y si este es un órgano mediato o su naturaleza jurídica es distinta como parte de la descentralización política que complementa como parte nuclear de ella a la Federación, de donde se puede concluir una inclinación en la balanza a la perspectiva que considera al municipio como parte fundamental de la Federación mas no como un órgano mediato, ya que este tiene un grado de soberanía dentro del Estado como parte celular de este, mas no como órgano encargado de llevar acabo las tareas correspondientes a su finalidad.

Autores como Locke y Montesquieu (citados por Jellinek) han establecido que son tres los órganos inmediatos fundamentales, que han sido considerados como poderes, que son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Cabe mencionar que la acepción de poderes

que muchas veces se le da por índole de carácter constitucional, no es la más adecuada, porque el poder es solamente uno y este es de carácter indivisible, pero si existen tres órganos que llevan acabo la materialización de ese poder único. La teoría clásica de la división de poderes (órganos), establecía una marcada delimitacion de atribuciones de los mismos, realizando cada uno de ellos los actos relativos a la naturaleza de sus funciones, sin embargo se sostiene que cada uno de los actos del Estado contienen elementos de las tres funciones, como son facultades de naturaleza administrativa, legislativa y judicial. Sin embargo esta teoría no se puede aplicar dentro de la práctica como regla general absoluta, dado que *la absoluta separación de los órganos impediría la unidad estatal evitando que este cumpliera con sus fines.*

Para poder encontrar la significación real y doctrinaria de las funciones realizadas por los órganos del Estado inmediatos es necesario analizar su actividad desde *dos puntos de vista que son el formal y el material: el formal* es consiste en la relación directa el poder u órgano que realiza la función, mientras que el *material* se refiere a la naturaleza intrínseca del acto que este lleva a cabo. Por ejemplo el reglamento que de manera formal es un acto administrativo ya que es expedido por el órgano Ejecutivo, pero desde el punto de vista material es un acto Legislativo ya que consiste en un ordenamiento jurídico con las características de la ley, propias del poder Legislativo.

En un sentido meramente constitucional, se menciona que los tres órganos forman parte de una unidad, y que ninguno de ellos esta colocado sobre los demás y que existe una separación de sus funciones, no de manera absoluta, sino flexible, por lo cual se crea una teoría de colaboración entre poderes, que se ha manifestado en el constitucionalismo moderno. Sin embargo en la actualidad existen diversos *criterios referentes a la supremacía de alguno de los poderes u*

órganos sobre los otros: *el primero es aquel que considera al órgano Legislativo como aquel que ostenta la primacía sobre los otros tres órganos, ya que es el órgano que determina la estructura, el funcionamiento y el orden jurídico del Estado y por ser el compuesto de manera directa por la soberanía nacional ya que sus integrantes son los representantes del pueblo. El segundo criterio expresa que el órgano Ejecutivo es quien lleva la batuta sobre los otros dos, ya que en razón de orden práctico y empírico determina la política del Estado tanto en el interior como en el exterior, dando nombres como Primer Mandatario o Jefe de Estado al titular del Ejecutivo. Como ejemplo esta la postura del sistema republicano presidencialista en el cual el Ejecutivo es el que tiene supremacía sobre el Legislativo y el Judicial. El tercer criterio a mencionar sostiene que el poder Judicial de la Federación ostenta la primacía derivada de su importante función, consistente en evitar las violaciones a la Constitución y que en nuestro sistema político jurídico se realiza a través del juicio de amparo, donde se resuelve por parte de este órgano si existen violaciones por actos de autoridad del Ejecutivo o violaciones directas en la esfera jurídica de los particulares por parte de leyes emitidas por el Legislativo (artículo 103 constitucional). Esta última tendencia es adoptada por los autores que sostienen la supremacía constitucional basada en el principio jurídico que establece “Sobre la Constitución nada, ni nadie”, ya que el poder encargado de realizar la tutela de la Constitución es quien tiene primacía sobre los otros.*

Al respecto existe una crítica hacia la teoría de la división de poderes o de órganos, en la cual se le considera más que como una garantía de la libertad y la equidad entre las distintas fuerzas que existen dentro del Estado, como el origen del despotismo que menciona Montesquieu. Desde este punto de vista el autor Miguel Galindo Camacho cita a Carre de Malberg quien menciona que “desde un punto de vista teórico la

separación de poderes, sin relación entre las autoridades, es inconciliable con el concepto mismo de poder. El poder no tiene mas efecto que el de hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien esta voluntad es necesariamente una, racionalmente pues, es conveniente, que inclusive si se pretende separar a los poderes, se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción; de lo contrario la voluntad del Estado correría el riesgo de verse solicitada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios”¹⁰, en este sentido una separación total de poderes desembocaría necesariamente, en una contradicción en la que habría una pugna entre estos mismos, en la cual el mas fuerte seria el que destaca, convirtiéndose en déspota y autoritario este poder al dominar a los otros dos. Para evitar este despotismo en México se han creado una serie de *mecanismos de control constitucional* para evitar que los órganos del Estado actúen de manera arbitraria y sin apego a la ley, como seria el caso de controversia constitucional, el veto a leyes por parte del Presidente y la declaración de procedencia realizada por la Cámara de Diputados. Al respecto existe una *teoría del cuarto poder*, real, neutro e investido de las facultades necesarias para garantizar el orden en el funcionamiento de los demás poderes, crear un poder moderador, esta teoría es creada por Benjamín Constant en su libro “*Reflexions Sur les Constitutions et les Garanties*” y George Vedel, donde aplican la formula “el Rey reina, pero no gobierna” refiriéndose a este cuarto poder, asimismo mencionan que en todos aquellos sistemas en los que no se aplique esta regla debe de haber una estrecha comunicación entre los poderes para poder evitar este despotismo.

3.5. Jerarquía y Competencia de los Órganos del Estado.

¹⁰ Carre de Melberg, “*Teoría General del Estado*” versión Española de José León Depetre, Ed. Fondo de Cultura Económica México, 1948, p. 779.

El Estado para el ejercicio de sus actividades requiere que exista una competencia y una jerarquía entre cada uno de los órganos que lo integran en su gobierno. *Se entiende por jerarquía “clasificación de las funciones, poderes en un grupo social, de acuerdo con una relación de subordinación y de importancia respectiva”¹¹*, además el autor Groppali citado por el autor Porrúa Pérez la define como: “El ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo con su competencias específicas subordinados los unos a los otros con el objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del Estado, disciplinándose así los poderes y los deberes”¹², mientras que *por competencia se entiende “al conjunto de facultades y cumplimiento de obligaciones de un órgano o bien como la esfera particular de atribuciones que le corresponde a cada órgano”¹³*; asimismo el diccionario del instituto de investigaciones jurídicas define a la competencia como “la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos”¹⁴. En ocasiones la jerarquía se determina por la competencia, ya que entre mas amplia sea esta segunda, mayor será la primera, ya que tiene mayor ingerencia dentro de la vida estatal. Al existir órganos con distintas características, es necesario especificar que entre ellos existan jerarquías, que principalmente se dan entre los órganos mediatos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que requieren de varios organismos inferiores (Secretarías de Estado, Subsecretarías, Oficialía Mayor, Direcciones Generales y de Departamentos, etc.) para que los auxilien en el desempeño de sus actividades. La jerarquía y la competencia se apegan a un estricto principio de legalidad, ya que es la misma ley quien determina estas características en cada órgano, por razones de índole técnica y practica; esto es dada la imposibilidad de

¹¹ Diccionario de la Lengua Española, Op. cit. p. 579.

¹² Porrúa Pérez, Francisco, Op. cit. p. 262.

¹³ Galindo Camacho Miguel, Op. cit. p. 287.

¹⁴ Diccionario Jurídico, tomo A-CH. Op cit. p. 542.

que los órganos inmediatos (creadores y primarios), realicen todas las actividades inherentes a su función constitucional, que se traduce en el cumplimiento de los fines del Estado. La jerarquía de los órganos requiere de disciplina y deber de obediencia (subordinación al superior), para que puedan cumplir con las atribuciones que le son concedidas por ley.

Dentro de las *obligaciones de los órganos secundarios* como se menciono se encuentra la de *cumplir con las ordenes o mandatos de los órganos superiores*, sin embargo las legislaciones alrededor del mundo, en los distintos sistemas jurídicos no se ponen de acuerdo respecto a este punto; la legislación francesa y la italiana sostienen la absoluta y permanente obligación de los inferiores a seguir con los mandatos del superior jerárquico, concepción que excluye a los primeros (inferiores) de la responsabilidad que podría resultarles de la ejecución del acto ordenado, mientras que otras legislaciones como la alemana, no excluye de responsabilidad al inferior, sin embargo le concede como consecuencia de ello la facultad de oponerse a la ejecución del acto que se le ordena, siendo esto legitimo, lo cual da una facultad discrecional de segundo nivel al haber una doble toma de decisión es respecto de un aspecto, la primera por parte de la autoridad superior u ordenadora seguida de la de la autoridad secundaria o ejecutora, quien podrá llevarla a cabo o no; existe un tercer enfoque sostenida por la legislación griega que se coloca en un termino medio, sosteniendo la obligación del órgano inferior de ejecutar el mandato ordenado, y excluyéndolo de responsabilidad siempre y cuando el acto encierra la comisión del un delito leve. La legislación mexicana adopta una postura intermedia respecto de estas teorías, ya que acepta la obligación del inferior de cumplir el mandato del superior, pero le faculta a no hacerlo en algunos casos, en nuestra legislación se acepta la responsabilidad del inferior

cuando el acto sea contrario a la ley, en cuyo caso deberá de abstenerse de realizarlo. Un ejemplo claro al respecto se encuentra en la legislación penal en la cual se considera como excluyente de responsabilidad de circunstancia de obedecer a un mandato legítimo de un superior jerárquico, con la condición de que el acto no encierre notoriamente una violación a la ley. La delimitación de funciones a través de la jerarquía y la competencia de los órganos, produce un ambiente de seguridad jurídica dentro del cual se legitiman ante la sociedad y las mismas autoridades.

3.6. Separación de Órganos.

Tradicionalmente se le conoce como separación de poderes, sin embargo queda aclarado, que el Estado para el ejercicio de sus funciones, se divide en órganos, mas no en poderes, ya que el poder es solamente uno, y es aquel mediante el cual los órganos del Estado llevan acabo su función de imperium hacia los miembros integrantes de una sociedad. *Este principio de separación de órganos, es característico de todo régimen democrático-representativo.*

Aristóteles señalo en su obra "*Política*", que toda organización equilibrada debe de contemplar tres elementos de gobierno con facultades especificas y diferentes entre si, por ello dividió las múltiples funciones del Estado en tres principales: la Asamblea Deliberante (se tomaban decisiones sobre asuntos de interés común), el grupo de Magistrados (decidían la organización de cargos, cuáles debían de ser y los métodos de elección de ellas) y la función Judicial (compuesta por un cuerpo jurídico), lo que daba un criterio de división del trabajo. No fue hasta los siglos XVI y XVII en los que se forjara la doctrina clásica de la división de poderes, haciéndola descansar en la necesidad de limitar el

poder a fin de impedir el abuso. John Locke basándose en el funcionamiento del gobierno inglés, distribuyó en dos poderes las funciones que él distingue en la actualidad del Estado Inglés: el poder Legislativo, encargado de la principal de las cuatro funciones consistente en legislar y la corona inglesa, a la cual le corresponden las tres funciones restantes que son: la administrativa y la ejecutiva (consistía en el cumplimiento y aplicación de las leyes en todos sus ordenes)¹⁵. El juez es un simple ejecutor de las leyes por lo que su actuación queda incluida en la función ejecutiva; la federativa que son las actividades del Estado encaminadas a regular su vida internacional como tratados y guerras; y la función prerrogativa, que era el control de la equidad en la aplicación de las leyes que se traducían en la figura del indulto. Dentro de este orden de distribución de funciones, se encuentra la división entre el Legislativo y el Ejecutivo por razones de limitación de poder público, pues consideraban que si los mismos que tenían el poder de hacer las leyes tuvieran el poder de ejecutarlas, su poder sería inmenso y entonces, además de acomodar las leyes a sus intereses personales, las desviarían del fin del bienestar de la sociedad al que están encaminadas. Posteriormente Montesquieu (quien se influenció por Locke), formuló su doctrina clásica de la división de poderes (órganos), en la división tripartita del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al poder Legislativo encomienda la función de hacer leyes, al poder Ejecutivo corresponde la función administrativa tanto interior como exterior, es decir reúne una sola función, por considerarlas afines y de la misma esencia (cumplir, aplicar las leyes y regular la vida internacional del Estado), en cuanto a la función judicial, Montesquieu a diferencia de Locke, la separa de la ejecutiva y la establece independiente y autónoma, reconociendo un tercer órgano. Así es como

¹⁵ Easton, David, Ob. Cit. p. 96.

Montesquieu coincidiera con lo que formulo Aristóteles en cuanto a la calidad de las funciones diferenciales, no empezó por separar a las funciones para llegar a dividir los órganos como lo hizo Aristóteles atendiendo a un criterio divisionista del trabajo, sino que partiendo de la división de órganos y poderes llego a separar las funciones, pues a Montesquieu importaba limitar el poder público y asegurar la libertad, estableciendo un sistema de equilibrio de frenos y contrapesos. En su obra “El Espíritu de las Leyes”¹⁶, puntualiza lo siguiente: “La libertad política solo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso, es necesario que por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder. Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad, asimismo no hay libertad si el poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo. Todo se habría perdido si el mismo hombre y el mismo órgano, ya sea de los nobles o del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre los particulares”.

3.7. Separación de Órganos en el Estado Mexicano.

El principio de separación de órganos fue adoptado por todas las Constituciones Mexicanas; desde la Constitución de Apatzingan de 1814 se proclamo el concebido articulo 11 y 12 que establecía respectivamente que: *“tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de*

¹⁶ Montesquieu, Charles de Secondat, *“Del espíritu de las leyes Montesquieu”*, estudio preliminar de Daniel Moreno ; versión castellana de Nicolás Estévanez, Ed. Porrúa, México 2001.

aplicarlas a los casos particulares y que estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben de ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación". Posteriormente fue adoptado por la Constitución Federalista de 1824, por el régimen centralista en sus dos modalidades: "Las 7 Leyes" de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, lo recogería mas adelante la Constitución de 1857 y por ultimo la actual promulgada en 1917¹⁷. La Constitución vigente en su artículo 49, establece:

"Artículo 49. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una sola persona o corporación, no depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en 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 otorgaran facultades extraordinarias para legislar"¹⁸.

Del precepto jurídico mencionado se desprende que el Supremo Poder de la Federación, es decir el poder público del Estado Federal Mexicano (que no es otra cosa que las normas que integran el orden jurídico nacional, una serie de aplicaciones que se manifiestan a través de actos de autoridad), se encuentra dividido para su ejercicio en: *el órgano Legislativo, depositado en el Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores (artículo 50 constitucional); el órgano Ejecutivo que se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 constitucional), de ahí que este órgano sea unipersonal, en contraposición a los órganos colegiados; y el órgano Judicial, depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal*

¹⁷ Cámara de Diputados, LX, Legislatura, Ob. Cit. p. 300.

¹⁸ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Ob. Cit. p. 302.

Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 94 constitucional). El conjunto de competencias asignadas a los órganos Federales mencionados constituye el llamado “*Supremo Poder de la Federación*”.

Es importante resaltar que ante la imposibilidad de aplicar en forma rígida y absoluta el principio de separación de órganos, por la dinámica misma de la vida estatal y del derecho, la Carta Constitucional establece una serie de *excepciones o temperamentos* a dichos postulados fundamentales, encaminados a asegurar la eficaz marcha del Estado, mediante la colaboración y la vigilancia mutua que entre ellos se realiza. Así podemos ver como se exige, en algunos casos, que para la validez de un mismo acto sea necesaria la participación de dos órganos y como en otros casos se otorga a algún órgano ciertas facultades que no son peculiares de él, o que materialmente no le corresponden.

Se conoce como temperamentos a los dispositivos constitucionales que establecen la participación de dos o más órganos del Estado para el desarrollo de una atribución. La denominación deriva de la locución “*temperar*” que significa templar o disminuir el exceso de una cosa. Su aplicación en lo que se refiere a los órganos del Estado, se explica porque teóricamente los temperamentos son medidas o acciones que suavizan o disminuyen la rígida división de poderes. Como consecuencia de lo anterior, no todas las funciones legislativas son ejercidas por el órgano Legislativo, de igual manera que no siempre la ejecutiva corresponde al Ejecutivo, ni la judicial es realizada por ese órgano exclusivamente. Cada órgano del Estado tiene atribuciones predominantes dentro de sus funciones, por lo mismo son determinantes de su identidad, asimismo podemos ver que cada órgano dispone de un número reducido de facultades que materialmente corresponden a las

que identifican a los otros. El principio de la división de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político; lo que de manera errónea se suele designar como división de poderes, expresa en realidad, la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. De acuerdo con nuestra organización constitucional, se consagran dos declaraciones relativas al principio de separación de órganos¹⁹:

- **Estructura y organización de la Federación.** Se encuentra en el artículo 49 ya citado.
- **Estructura Constitucional del Poder Público de los Estados.** Se encuentra en el artículo 116 que menciona:
“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 depositar 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:...”.
- **Órganos del Distrito Federal.** Se encuentra en el artículo 122 que menciona:
“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...”.

¹⁹ Sánchez Bringas, “*Derecho Constitucional*”, Edit. Porrúa, México, 2004, p. 347.

Es interesante apreciar como en los artículos constitucionales referentes a la Federación y a los Estados se utiliza el termino poder, mientras que *para el Distrito Federal se utiliza el termino mas adecuado de órganos.* Este principio de la separación de órganos presenta las siguientes características:

- a) Crea tres órganos de producción normativa.*
- b) Los diferencia entre si y les asigna las denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña.*
- c) Prohíbe la invasión de competencia entre esos órganos.*
- d) Prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.*

3.8. Órganos de Representación.

Se entiende por representación a *“la relación de un sujeto, llamado representado, con otro que recibe el nombre de representante, en virtud de la cual la voluntad del segundo se considera como voluntad del primero, de suerte que se considera una identificación de ambas.* De aquí que el representante no tenga voluntad propia; sino que, al intervenir en actos jurídicos, expresa la voluntad del representado que, en definitiva, es la única capaz de crear efectos jurídicos”²⁰. La representación es un concepto eminentemente jurídico, no es psicológico, ni social.

3.9. Órgano Legislativo.

²⁰ Galindo Camacho Miguel, Op. cit. p. 293.

La función legislativa se ha definido como “*la actividad realizada por el Estado, tendiente a crear un orden jurídico que establezca y regule las relaciones entre gobernantes y gobernados así como de estos con entre si, generalmente es realizada por el Congreso o Parlamentos*”²¹, en México generalmente se divide en Cámaras, de las cuales una se le denomina alta y baja (de Diputados y Senadores) y que juntas conforman al órgano Legislativo Mexicano denominado Congreso de la Unión. La función del Congreso consiste en la creación de ordenamientos legales y ha sido considerada desde dos puntos de vista: *función legislativa ordinaria* que consiste en la actividad normal o usual del Congreso cuando crea normas jurídicas ordinaria con todas sus características de obligatoria, impersonal, abstracta y general, mientras que la *función legislativa extraordinaria* se da cuando es necesaria la reforma de la Constitución (o Constituyente), mediante la intervención del Congreso de la Unión y la participación de los órganos Legislativos de los Estados.

Al respecto cabe mencionar que la función de este órgano Legislativo que se da dentro de los Estados, se ve relacionada con los diversos tipos de Constituciones que existen: las escritas (como las de los sistemas jurídicos provenientes de derecho romano) y las no escritas (provenientes principalmente del sistema jurídico del common law); las Constituciones rígidas que solamente se pueden modificar mediante la participación del Constituyente o de su órgano representativo, que en México sería el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, y las Constituciones flexibles que tienen como característica que pueden ser modificadas por medio de la función legislativa ordinaria.

Los actos Legislativos que realiza consisten en el nombramiento de su personal de apoyo, designación de funcionario y empleados de la

²¹ Ibidemp. p. 288.

Auditoria Superior de la Federación (fiscalizadora del empleo del presupuesto de egresos), revisión de la cuanta pública anual, conceder autorizaciones para aceptar y utilizar condecoraciones extranjeras, autorizar servicios a gobiernos de otros países, resolver respecto de la solicitud del Jefe de Estado para salir del territorio nacional, el manejo de su biblioteca, su labor editorial, sancionar a los Legisladores por sus ausencias, ratificación de nombramientos que realice el Presidente (funcionarios de hacienda, diplomáticos, Cónsules y jefes militares). En cuanto a los actos jurisdiccionales se encarga de la instrucción del juicio político a altos funcionarios.

A) Integración.

El Órgano Legislativo de la Federación reside en el Congreso General, que recibe las siguientes denominaciones: *Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso General de la Republica, Congreso de la Unión, Congreso Federal y Congreso de la Federación*. En su integración rige el bicameralismo al disponer la Constitución que se integra de la siguiente manera (artículo 50 constitucional):

“Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

a) Cámara de Diputados.

Desde el nacimiento del Estado contemporáneo a esta clase de Asambleas le fue asignada la representación del pueblo y la atribución fundamental de elaborar leyes. Esa representatividad cobra especial importancia en el Estado Federal porque cada Estado o provincia tiene

un número variable de Diputados Federales en proporción a su población, a diferencia de la Cámara de Senadores donde es el mismo número de individuos por cada Entidad Federativa sin considerar las diferencias territoriales y poblacionales del Estado.

Se compone de quinientos miembros que representan a la nación, esto es a la población del país. Duran en su encargo tres años, y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato al de su desempeño. Por cada Diputado propietario se elige a un suplente que se integrara a la Cámara en las ausencias temporales y en caso de fallecimiento del Diputado propietario. De los quinientos Diputados que integran la Cámara, trescientos, son electos por el principio de mayoría relativa, de acuerdo con la distribución de los distritos electorales uninominales y doscientas por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. A los primeros se les identifica como Diputados de mayoría y a los restantes como Diputados de mayoría proporcional. Las diferencias que existan en su forma de elección no se reflejan en la investidura ni desempeño de sus atribuciones porque ambos tipos tienen las mismas facultades y obligaciones como miembros de la Cámara de Diputados²².

El artículo 55 constitucional determina los requisitos que deben de satisfacer las personas que aspiran a ocupar el cargo de Diputados Federales de acuerdo a los criterios de la nacionalidad, de la ciudadanía, de la edad, compatibilidad con el desempeño de las funciones, el principio de no reelección inmediata, el citado artículo establece:

“Artículo 55. Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

²² Del Valle Espinosa, Alfredo. “*Apuntes Legislativos*”. Ed. Cámara de Diputados, México 2006, p. 387.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a Diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Administración Pública Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección. No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas

jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59²³

Cada periodo de tres años integra una legislatura del Congreso de la Unión.

b) Cámara de Senadores.

Se le conoce también como Senado de la Republica o Cámara de los Estados. Las atribuciones constitucionales de esta Asamblea se explican en la estructura del Estado Federal e imponen a sus integrantes la representación de los intereses de los Estados y no de la población. Por ello las Entidades Federativas tienen el mismo número de Senadores, a pesar de las diferencias en el número de su población, en su poder económico, y en la extensión territorial.

El artículo 56 constitucional dispone que *el Senado se compone de ciento veintiocho miembros, cuatro por cada una de las treinta y dos entidades federativas. De los cuatro Senadores a los que tiene derecho*

²³ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008 www.ordenjuridico.gob.mx

cada Estado y el Distrito Federal, dos son electos por el principio de mayoría relativa y uno se elige a la primera minoría, esto es, al candidato del Partido Político que hubiese logrado el segundo lugar en la votación correspondiente. Para realizar esa asignación los Partidos Políticos contendientes registran en cada Entidad Federativa una lista con dos formulas de candidatos; cada formula se integra con un candidato a Senador propietario y otro por suplencia. De esta manera obtienen la victoria las dos formulas que alcanzan el mayor numero de votos, sin haber triunfado en alguna de las formulas, que se beneficiara con el tercer Senador propietario y su suplente. Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos aplicando el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que comprende la totalidad del territorio nacional. Es decir para competir por los treinta y dos escaños del Senado de la republica que restan después de haber aplicado las reglas de los dos Senadores electos por el sistema de mayoría y del tercer Senador que se asigna a la primera minoría, en cada Estado, los treinta y dos se distribuirán de acuerdo a la votación que obtengan los Partidos Políticos y de acuerdo con las listas de candidatos que para estos efecto hubiesen realizado, en el entendido de que los candidatos propietarios y suplentes que los Partidos Políticos registren en esas listas, deben ser originarios o vecinos con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha de la elección, de las treinta y dos Entidades Federativas, con lo que se mantiene el principio de representación constitucional que los Senadores tienen de cada Estado, a pesar de que estos dos últimos Senadores alcancen de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida a favor de sus respectivos

partidos, y no de la voluntad política de los ciudadanos de cada Estado²⁴.

Los requisitos para ser Senador se encuentran en el artículo 58 constitucional, que establece para los Senadores los mismos requisitos basados en los criterios de nacionalidad, ciudadanía, lugar de origen, vecindad, incompatibilidad por el desarrollo de la función pública, incompatibilidad por el desarrollo de las funciones privadas y el principio de no reelección inmediata. Solamente es distinto el requisito de la edad que en el caso de los Senadores debe de ser de por lo menos veinticinco años cumplidos el día de la elección. La mayor edad que se exige para ocupar el cargo de Senador se debe a que la Constitución presume que el Senado debe de ser una Asamblea integrada por personas de mayor experiencia y madurez que los Diputados. Es decir se busca obtener el equilibrio con la otra Cámara a la que se atribuye ser una Asamblea más dinámica e impulsiva. El último párrafo del artículo 56 constitucional señala que los Senadores duraran en su encargo seis años, periodo que comprende dos legislaturas del Congreso de la Unión, pues estas son definidas por cada legislatura de la Cámara de Diputados.

c) Comisión Permanente.

Es el órgano que sustituye al Congreso de la Unión y a cada Cámara en el desarrollo de algunas facultades que no pueden condicionarse al periodo ordinario de sesiones. La Comisión Permanente permite la continuidad del órgano Legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales. El artículo 78 constitucional

²⁴ Del Valle Espinosa, Alfredo. Ob. Cit. p. 387.

dispone que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta por treinta y siete miembros, de los cuales diecinueve son Diputados y dieciocho Senadores. Estos legisladores son nombrados por sus respectivas Cámaras el día anterior al de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones; ambas Cámaras deben de nombrar a un legislador sustituto por cada titular que designen para integrar la Permanente.

La Comisión Permanente desarrolla sus atribuciones en los periodos de receso del Congreso de la Unión que comprenden del dieciséis de diciembre al catorce de marzo de cada año, con excepción de los años en que se da la transición del órgano Ejecutivo Federal, en que los recesos pueden iniciarse después del treinta y uno de diciembre. El segundo periodo de recesos se inicia el primero de mayo y concluye el treinta y uno de agosto de cada año. Los periodos podrían variar si el Congreso de la Unión concluye sus sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas por la Constitución; tratándose del primer periodo ordinario es el quince de diciembre o el treinta y uno si el año es de toma de posesión presidencial y del segundo el treinta de abril²⁵.

B. Fundamento Constitucional.

El fundamento constitucional del órgano Legislativo se encuentra en el *artículo 50 constitucional* ya citado, en donde se menciona que *el poder Legislativo estará representado por el Congreso de la Unión y que este se compondrá de una Cámara de Diputados y una de Senadores*. Asimismo se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos

²⁵ Sanchez Bringas, Enrique, *“Derecho Constitucional”*, Novena edición, Ed. Porrúa, México, 2004, P. 389.

Mexicanos y los Acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; en donde se detalla el trabajo a través de comisiones, atribuciones y competencia de las mismas, coordinación con los otros órganos del Estado, así como el desempeño durante el periodo ordinario y fuera de este.

C. Facultades y Funciones.

De los órganos que desarrollan el orden normativo de la Federación, el Congreso de la Unión es quien tiene el mayor número de facultades. Por esto el autor Enrique Sánchez Bringas hace la siguiente observación: “en la percepción de los gobernados es mas evidente la presencia del poder Legislativo Federal, que los otros órganos; una de las razones de que no sea así, es que la mayor parte de las facultades del Congreso se traduce en la producción de normas generales que son aplicadas por el Ejecutivo y el Judicial con los que la población se relaciona directamente a través de cada acto de aplicación normativa”²⁶.

El artículo 73 constitucional enuncia la mayor parte de las atribuciones que corresponden al Congreso de la Unión; otras se encuentran en diferentes ordenamientos de la norma básica. Si se realiza un examen de las atribuciones congresionales desde un criterio formal, resultara que todas las facultades serán percibidas como actos Legislativos. Pero si se hace uso del criterio material, distinguiremos en las funciones congresionales tres competencias constitucionales donde agrupamos las facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. En ese orden examinaremos las atribuciones del Congreso, después de advertir que en su desarrollo dispone de dos ámbitos competenciales: la Local,

²⁶ Sánchez Bringas, Enrique, Ob. Cit. p. 391.

cuando acciona como órgano Legislativo del Distrito Federal, compartiendo esta función con la Asamblea de esta entidad, y la Federal, cuando actúa como órgano Legislativo de la Federación.

a) El Congreso de la Unión como Órgano Legislativo del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 122 constitucional, el Congreso de la Unión comparte con el Gobierno del Distrito Federal, y en los términos del apartado “A” del citado ordenamiento, en esta materia dispone de las siguientes atribuciones²⁷:

- *Legislar lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.*
- *Expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal.*
- *Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.*
- *Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, en relación con el Distrito Federal.*

b) El Congreso de la Unión como Órgano Legislativo de la Federación.

En esta competencia corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes Federales que tienen aplicación en todo el territorio nacional en las materias que expresamente define la Constitución. Las facultades del Congreso son las siguientes:

²⁷ Ibidem, p. 392.

1. *Facultades de Organización.*
2. *Facultades Tributarias.*
3. *Facultades Patrimoniales.*
4. *Facultades Económicas.*
5. *Facultades en Materia de Población.*
6. *Facultades en Materia de Educación y Cultura.*
7. *Facultades en Materia de Salud.*
8. *Facultades en Materia de Trabajo y Previsión Social.*
9. *Facultades en Materia de Comercio.*
10. *Facultades en Materia de Comunicaciones.*
11. *Facultades de Defensa Nacional.*
12. *Facultades para la Jurisdicción Federal.*
13. *Facultades para la Coordinación de Seguridad Pública.*
14. *Facultades en Otras Materias.*
15. *Facultades Implícitas*²⁸.

I) Competencia Administrativa del Congreso de la Unión.

En este rubro se localizan las facultades que el Congreso de la Unión realiza cuando aplica las normas generales a casos concretos sin resolver controversias. Esto es los actos administrativos que conjuntamente realizan las dos Cámaras a través de decretos. Se clasifica la actividad administrativa del Congreso de la siguiente manera:

1. *“Facultades de Territorialidad.*
2. *Facultades de Control Financiero.*
3. *Facultades en Materia educativa.*
4. *Facultades de Control Político”*²⁹.

²⁸ Ibidem, p. 398.

II) Competencia Jurisdiccional del Congreso de la Unión.

En el desarrollo de esta competencia, el Congreso de la Unión aplica las normas generales a casos concretos, resolviendo controversias; realiza la competencia de un juzgador que se identifica como actividad jurisdiccional. El acto que concreta esta función no es una; constituye el decreto que contiene el fallo o la sentencia. Esta competencia se desenvuelve en dos vertientes generales de acuerdo a un mismo procedimiento³⁰.

- 1. El Juicio Político.*
- 2. El Procesamiento del Presidente de la Republica por Delitos Comunes.*
- 3. El Procedimiento del Juicio Político.*

III) Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.

Son actos administrativos determinados por el artículo 74 constitucional cuya realización corresponde a la Cámara de Diputados sin intervención del Senado³¹.

- 1. Facultades de Publicidad Electoral.*
- 2. Facultades de Control Presupuestal.*
- 3. Facultades para Declarar la Procedencia de la Acción de la Justicia.*

IV) Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

²⁹ Ibidem, p. 399.

³⁰ Del Valle Espinosa, Alfredo, Ob. Cit. p. 294.

³¹ Ibidem. p. 295.

Las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores corroboran que la representación constitucional de los miembros comprende los intereses de las entidades federativas, porque a través del desarrollo de estas atribuciones es la manera en que los Estados participan (como entidades), en la adopción de decisiones que les afectan directamente en materias de política exterior, de nombramientos de servidores públicos, de defensa nacional y de su organización interna³².

1. *Facultades de Política Exterior.*
2. *Facultades de Nombramiento.*
3. *Facultades de Defensa Nacional.*
4. *Facultades de Intervención Política en los Estados.*
5. *Facultad Jurisdiccional.*

V) Facultades de la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente es el órgano que encargado de algunas de sus atribuciones que no pueden dejarse pendientes hasta el periodo ordinario de sesiones. La Comisión Permanente es el instrumento que permite la continuidad, como poder público, del órgano Legislativo en la realización de facultades administrativas, políticas y electorales. Prácticamente lo único que no puede hacer la permanente es sustituir al Congreso de la Unión en el desarrollo de sus atribuciones legislativas, en algunas administrativas de especial relevancia y desde luego, en las jurisdiccionales (juicio político). El artículo 78 constitucional concentra

³² Ibidem. p. 296.

las principales atribuciones de la Comisión Permanente, aunque hay otras en los diversos ordenamientos jurídicos aplicables³³.

1. *Facultades Concentradas.*
2. *Facultades Contenidas en otros ordenamientos Constitucionales.*

3.10. Órgano Ejecutivo.

La función ejecutiva o administrativa ha sido dividida en dos ramas: la que se refiere a los actos políticos o de gobierno propiamente dichos y la relativa a los actos administrativos. Los actos políticos o de gobierno propiamente dichos son aquellos que atañen a la conservación de la unidad estatal y deben de ser realizados en todos los casos por el órgano fundamental del Ejecutivo; mientras que son actos administrativos aquellos que se refieren a la ejecución de la ley, sin controversia, así como los que atañen a los servicios públicos. Es sin lugar a dudas la función ejecutiva o administrativa la que requiere de la creación de un mayor número de órganos, dadas las características de los mismos, pues comprende gran parte de la actividad que realiza el Estado en su actuar cotidiano³⁴.

En México el órgano Ejecutivo realiza actos Legislativos consistentes en: la expedición de los reglamentos y disposiciones similares de carácter general, leyes de urgencia conforme al artículo 29 de la Constitución general y modificaciones a las leyes impositivos del comercio exterior. Realiza actos jurisdiccionales consistentes en: las tareas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de las juntas de conciliación y arbitraje, ciertos recursos administrativos y

³³ Ibidem. 297.

³⁴ Acosta Romero, Miguel, "*Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*", Ed. Porrúa, México, 2003, p. 240.

algunas actividades del órgano como la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

A) Integración.

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo un actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo. El órgano Ejecutivo se administra directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado. El órgano Ejecutivo se organiza a través de la administración pública de las cuales se han considerado cuatro formas de organización administrativa que son: *centralización, desconcentración descentralización, sociedades mercantiles y empresas del Estado*. La ley orgánica de la Administración Pública Federal establece dos partes de la misma, una central o centralizada y otra denominada paraestatal.

La Administración Pública puede desde un punto de vista teórico puede ser apreciada desde los tres niveles del gobierno³⁵:

I. Federal.

1. *Presidencia y Presidente de la Republica.*
2. *Secretarias de Estado.*
3. *Departamentos Administrativos y Jefes de Departamento.*
(desaparecen a partir de 1997).
4. *Consejeria Jurídica de la Presidencia de la Republica.*

³⁵ Acoasta Romero, Ob. Cit. o. 245.

5. *Procuraduría General de la Republica.*
6. *Organismos Desconcentrados.*
7. *Organismos Descentralizados.*
8. *Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado.*
9. *Sociedades Nacionales de Crédito.*
10. *Fideicomisos Públicos.*

II. Local.

1. *Gobernador.*
2. *Secretario General de Gobierno.*
3. *Oficial Mayor.*
4. *Tesorero.*
5. *Procurador de Justicia y Ministerio Público.*
6. *Secretarías, Direcciones y Departamentos.*
7. *Organismos Desconcentrados.*
8. *Organismos Descentralizados.*
9. *Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado Locales.*
10. *Fideicomisos Públicos.*

III. Municipal.

1. *Ayuntamiento.*
2. *Presidente Municipal.*
3. *Síndicos y Regidores por materia.*
4. *Tesorería Municipal.*
5. *Organismos Descentralizados.*
6. *Empresas Paramunicipales.*
7. *Fideicomisos Públicos Municipales.*

a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Al frente del órgano Ejecutivo y como titular del mismo se encuentra el funcionario que recibe el nombre de *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, quien es electo de forma directa por el pueblo y dura en su encargo seis años, sin posibilidad de ser reelecto (artículos 80 y 81 constitucional).

Para poder ocupar el puesto de Presidente de la Republica se requieren determinados requisitos que la misma Constitución menciona en su artículo 82. Se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento, tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, no pertenecer al Estado eclesiástico, ni ser Ministro de algún culto, no estar en el servicio activo, en caso de pertenecer al ejercito, seis meses antes al día de la elección no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la Republica, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y no estar comprendido en alguna causa de incapacidad. El cargo de Presidente de la Republica solo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso de la Unión, y sin permiso de este no puede ausentarse del país³⁶.

El Presidente de la Republica en los Estados Federales con régimen Presidencial, tienen un doble carácter, el de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que se reúne en una sola persona con estas dos investiduras. Como Jefe de Estado, representa a la nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las

³⁶ Ibidem. P. 246.

funciones inherentes a la misma. Como Jefe de Gobierno encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de la actividad política y administrativa del Estado.

Nombra y remueve a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos (aunque en la actualidad ya no aplica) y al Procurador General de la República, propone al Senado la terna para los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del servicio Diplomático, Consular y Fuerza Armada. Aunque este órgano recibe legalmente el nombre de Ejecutivo, no todos los actos que realiza son de simple ejecución, puesto que actúa aun en casos que no exista ley que ejecutar. Se entiende por actos políticos a aquellos actos que por exclusión no son Ejecutivos, como hacer declaraciones políticas, dar cuanta de la actividad del gobierno, del Estado, orienta filosóficamente a la nación, elabora planes y programas políticos, cuando interviene en la convocatoria del poder Legislativo a sesiones extraordinarias, la firma de tratados internacionales, informa anualmente al Congreso de la Unión, todos estos son actos políticos mas no administrativos. Constitucionalmente el ejercicio del poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, y se discute si dicho órgano se reduce al Presidente de la República o si además, deben de incluirse los órganos que lo auxilian en el desarrollo de sus funciones. Se indica por la doctrina que el Presidente es un órgano político administrativo. Es político porque además de integrar uno de los órganos de la Federación, tiene relaciones jurídico-políticas con los otros órganos, con las entidades federativas, con los municipios y con otros Estados soberanos, y además da contenido al programa de gobierno que pondrá en práctica durante su ejercicio. Desde el punto de vista jerárquico es el

órgano superior de la Administración Pública Federal, no solo centralizada sino en su totalidad³⁷.

Para el despacho de los asuntos del Presidente, se cuenta con una Secretaria Particular, la cual no se encuentra catalogada dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como autoridad administrativa, sin embargo, se le considera al Secretario Particular del Presidente como funcionario público.

b) Administración Pública Centralizada.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública y las unidades se ordenan y acomodan articulándose bajo u orden jerárquico a partir del Presidente de la Republica, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. La centralización administrativa aunque también implica centralización del poder, es un concepto que entraña la división del trabajo y responsabilidades del Estado en órganos subordinados, directamente al Jefe de Estado o jefe de gobierno, de acuerdo con el orden jurídico constitucional de cada Estado. La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia con los inferiores, respecto de los superiores. La relación jerárquica implica varios tipos de poderes como son: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y de resolución de competencia.

En México los titulares de las unidades administrativas que componen actualmente la organización administrativa centralizada Federal son:

³⁷ Ibidem. P. 247.

Presidente de la Republica, los Secretarios de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Algunos autores consideran dentro de este organigrama a la Procuraduría General de la Republica y otros la consideran como un organismo que pertenece al Ejecutivo Federal, pero sin pertenecer a la administración pública centralizada o paraestatal³⁸.

El órgano Ejecutivo en su parte centralizada se encuentra compuesto principalmente por las secretarías de Estado que son un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la Republica en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado; al frente de las secretarías de Estado se encuentra una persona física que se denomina secretario de Estado, que es nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo y es un funcionario político administrativo. El número de secretarios ha cambiado a lo largo de la historia de nuestro país, ya que van surgiendo nuevos rubros estratégicos que requieren la atención del órgano Ejecutivo, y surgirán tantas mas como la demanda social las requiera. En la actualidad el artículo 26 de la ley orgánica de la Administración Pública Federal señala todas las secretarías de Estado que se encuentran despachando que son las siguientes:

“Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- *Secretaría de Gobernación*
- *Secretaría de Relaciones Exteriores*
- *Secretaría de la Defensa Nacional*
- *Secretaría de Marina*
- *Secretaría de Seguridad Pública*

³⁸ Ibidem., p. 249.

- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*
- *Secretaría de Desarrollo Social*
- *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*
- *Secretaría de Energía*
- *Secretaría de Economía*
- *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*
- *Secretaría de la Función Pública*
- *Secretaría de Educación Pública*
- *Secretaría de Salud*
- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*
- *Secretaría de la Reforma Agraria*
- *Secretaría de Turismo*
- *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*³⁹.

La figura de los secretarios de Estado corresponde a los regimenes de gobierno presidencialistas como el de México.

c) Administración Pública Paraestatal.

Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración significando mismo que es alejarse del centro, en la actualidad las leyes, los funcionarios y autores con frecuencia hablan de ellas como si fueran lo mismo indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según sus funciones o aspectos que se estudian, o que se estén manejando.

³⁹ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*”, México, 2008 www.ordenjuridico.gob.mx

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en sentido material), la administración pública para desarrollar las actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico propio. Las principales características de los organismos descentralizados son las siguientes⁴⁰:

- 1. Son creados invariablemente por un acto Legislativo, sea ley del Congreso de la Unión o bien decreto del Ejecutivo.*
- 2. Tienen régimen jurídico propio.*
- 3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto Legislativo.*
- 4. Cuentan con denominación propia.*
- 5. Cuentan con una sede de las oficinas y dependencias en el ámbito territorial.*
- 6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.*
- 7. Cuentan con una estructura administrativa interna.*
- 8. Cuentan con patrimonio propio.*
- 9. Tiene un objeto, finalidad y régimen jurídico.*

La desconcentración administrativa se identifica como las unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, estatal o municipal. Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un órgano materialmente Legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener

⁴⁰ Acosta Romero, Miguel Ángel, Ob. Cit. p. 254.

un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir un nexo jerárquico con su órgano superior. Las características de los organismos desconcentrados son las siguientes⁴¹:

1. *Son creados por una ley o reglamento.*
2. *Dependen siempre de la presidencia o de una Secretaria de Estado.*
3. *Su competencia deriva de las facultades de la administración central.*
4. *Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.*
5. *Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.*
6. *Tienen autonomía técnica.*
7. *No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).*
8. *Su nomenclatura puede ser muy variada.*
9. *Su naturaleza jurídica hay que determinarla, teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano que se trata.*
10. *En ocasiones tiene personalidad propia.*

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le denomina técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria. Invariablemente el organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaria de Estado, tiene cierta autonomía; pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales⁴².

Con la descentralización se comparten el poder, con la desconcentración el poder central no se comparte, sino que se acerca a

⁴¹ Acosta Romero, Miguel Ángel, ob. Cit., p. 216.

⁴² Martínez Morales, Rafael, "*Derecho Administrativo, primer y Segundo Curso*", Edit. Oxford, quinta Edición, México, 2005, p.210.

los administrados instalándose en el lugar donde se requieren sus servicios.

B) Fundamento Constitucional.

El fundamento constitucional del órgano Ejecutivo se encuentra principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las leyes orgánicas y reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, los reglamentos interiores, los reglamentos de organización y métodos, las circulares, acuerdos, instrucciones y demás normas aplicables. La Constitución Federal hace referencia a este órgano en diversos numerales, sin embargo en el *título tercero, capítulo tercero, del artículo 80 al 93*, detalla las características de este, como son integración y requisitos para ser Presidente, así como la administración pública centralizada y paraestatal. La ley orgánica de la Administración Pública Federal detallara las atribuciones de cada una de las partes de la Administración Pública Federal, que se encontraran bajo el mando directo del titular del Ejecutivo Federal.

C) Facultades y Funciones.

Las facultades del órgano Ejecutivo se encuentran establecidas en el artículo 89 de nuestra Carta Magna que a continuación se detallan y se relacionan con otros numerales constitucionales así como con la legislación secundaria aplicable.

a) Facultad Ejecutiva de Leyes Federales.

La ejecución de las leyes Federales implica llevar a cabo todas las operaciones necesarias e indispensables para hacer efectivo su contenido, convertirlo en realidad y llevarlas a la práctica, después de su promulgación, desde todo lo relativo a su trámite, actividad administrativa, instalación e implementación de oficinas públicas necesarias, hasta todo lo que se requiera para su cabal cumplimiento. Esta facultad se encuentra dentro del artículo 89, fracción I, constitucional.

Doctrinalmente esta es la facultad característica del órgano Ejecutivo y se inicia después de la promulgación de la ley para culminar con su cumplimiento coactivo, pasando por la tramitación de las diversas dependencias, agentes u oficinas de la administración pública. Se trata de facultades de tipo general, como las otras dos contenidas dentro de la misma fracción, relativas a promulgar leyes, es decir al reconocimiento por parte del poder Ejecutivo, de regular su existencia, ordenando su cumplimiento después de su publicación y su reglamentación⁴³.

b) Facultades Reglamentarias.

Dentro de esta facultad se encuentran contemplados dos clases de reglamentos, que si bien son similares, y se aplican dentro de la esfera del órgano Ejecutivo, debido a criterios de promulgación y aplicación son distintos, como son: *reglamentos heterónimos o subordinados y los reglamentos autónomos*.

⁴³ Meza Salazar, Martha Alicia, “*Axionomia Constitucional*”, México, 2004, p. 43.

a) Reglamentos heteronomos o subordinados. Se encuentra contenida en el artículo 89, fracción primera, constitucional; estos reglamentos son los encargados de pormenorizar una ley para facilitar su cumplimiento, detallarla, ampliarla, comprenderla y desarrollarla, por lo tanto no pueden ir mas allá de esta, y no será factible que la contradigan ni que excedan su alcance. La autora Martha Alicia Meza Salazar, cita al autor Maitland, tratadista ingles, quien ya distinguía entre “*Statute*”, es decir ley elaborada por el Rey junto con el parlamento (poder Legislativo), y “*ordinance*” o reglamentos hechos únicamente por el Rey (Ejecutivo) y su “*Privy Council*” (consejo privado)⁴⁴; así estableció la diferencia entre la ley y el reglamento, atendiendo al procedimiento de creación de cada uno de ellos, igual que a su jerarquía. Se trata de una función materialmente legislativa, pero formalmente ejecutiva.

b) Reglamentos Autónomos. Existencias reglamentos que no necesitan la existencia de leyes previas para su existencia, sino que el Ejecutivo Federal puede por si mismo emitirlos, a esta clase de reglamentos la doctrina los ha denominado autónomos, porque no dependen de ninguna ley y pueden por si regular ciertas actividades o relaciones⁴⁵.

c) Facultades de nombramiento.

Se encuentran en el artículo 89, fricciones II, III, IV, V, IX, XVI y XVIII constitucionales. Como ya se menciono algunas facultades las ejerce de forma libre e independiente de los otros órganos como es el caso de sus Secretarios de Estado, lo que es comprensible ya que son sus mas

⁴⁴ Meza Salazar, Martha Alicia, Ob. Cit. 45.

⁴⁵ Ibidem. P. 47.

cercanos colaboradores. Igualmente conforme a la fracción V del artículo 89, el Presidente de la Republica nombrara a los oficiales de la armada, fuerza aérea y ejércitos nacionales.

Estas facultades de nombramiento traen aparejada una responsabilidad a cargo del titular del Ejecutivo que delega funciones hacia sus subordinados, encargados de los diversos organismos del Estado que elije de forma directa.

d) Facultades en materia internacional.

Se encuentran en el artículo 89 fracción X, así como en los artículos 133 y 76, fracción I, constitucional. Como Jefe de Estado el Ejecutivo requerirá de la aprobación del Senado para la aprobación de los tratados internacionales.

En caso de invasión extranjera, acordara con los miembros de su gabinete en los términos del artículo 29 constitucional, la suspensión de garantías, con aprobación del Congreso General o de la Comisión Permanente, según el caso y en dicho supuesto se otorgaran igualmente facultades extraordinarias para legislar con objeto de que pueda hacer frente a la situación de emergencia de manera eficaz.

En el artículo 33 constitucional se le otorgan facultades para expulsar a los extranjeros, cuando el Presidente juzgue inconveniente la presencia de alguno en el país.

El Ejecutivo tiene facultades de indulto, que es el perdón que otorga el Ejecutivo Federal a los sentenciados por delitos Federales o comunes para que se les haga remisión de la pena impuesta en la sentencia, dejándola sin efectos (artículo 89 fracción XIV, constitucional). El código

penal establece dos tipos de indulto: por gracia y por reconocimiento de inocencia⁴⁶.

e) Facultades hacendarías y económicas.

El Ejecutivo Federal participa activamente en la economía del país a través de la política económica, entendida como “el conjunto de instrumentos, acciones, así como mecanismos que aplica el propio órgano del Estado, con el propósito de regular los hechos y fenómenos económicos, mediante el uso de las facultades que tiene al respecto y con el objetivo principal de lograr el desarrollo socioeconómico del país”⁴⁷. La plantación económica por su parte implica el proceso organizado y sistematizado por el Ejecutivo, en uso también de sus facultades concernientes, para dirigir la economía del país, con miras a lograr su desarrollo y crecimiento, dando las directrices económicas fundamentales para la satisfacción de las necesidades sociales.

De acuerdo con el artículo 25 constitucional corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional integral, mediante el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución de la riqueza así como del ingreso, para lo cual organizara un sistema de planeación democrática del mismo y la ley facultara al Ejecutivo Federal, de acuerdo al artículo 26 constitucional, para que lo implemente en todos sus aspectos.

En México se tiene una economía mixta, pues el Estado intervendrá en las áreas estratégicas y prioritarias (artículos 25 y 28 constitucionales), en fortalecimiento de nuestro régimen democrático, permitiendo el pleno ejercicio de las libertades. La planeación es democrática porque en ella participan todos los sectores, pero queda a cargo del Ejecutivo a través del Plan Nacional de Desarrollo, al cual se deben de sujetar los diversos

⁴⁶ Ibidem. p. 58.

⁴⁷ Ibidem. p. 59.

programas de la administración pública. El Presidente de la República coordinará mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la planeación nacional en materia de políticas: fiscales, crediticias y financieras. Es facultad del Ejecutivo publicar el Plan Nacional de Desarrollo en el Diario Oficial de la Federación, que posteriormente se remitirá al Congreso de la Unión, para su examen y para que este emita su opinión junto con las observaciones al respecto. El Ejecutivo a través de las distintas dependencias de la Administración Pública, fijará las políticas agropecuarias, industriales así como de servicios.

Mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito público se planea, coordina, vigila y evalúa, al sistema bancario que comprende a la banca de desarrollo y demás instituciones que prestan el servicio de banca y crédito (artículo 31, fracción VII, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Con respecto a los empresitos que son prestamos hechos al Estado que forman parte de la deuda pública y pueden ser a nivel interno o internacional, implicando un crédito a corto, mediano o largo plazo; el Legislativo da las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrarlos apegándose a lo preceptuado por el artículo 73, fracción VIII constitucional.

En materia de inversión privada esta puede ser nacional o extranjera. En el caso de la inversión nacional son las que realiza el Estado, a través de las diversas dependencias y entidades de la administración pública, cuyo máximo titular es el Presidente de la República, y comprenden: gastos de mantenimiento de proyectos y obras, insumos, mano de obra, contratos de obra pública, de arrendamiento, adquisiciones, de prestación de servicios de cualquier índole, adquisición de productos, utilización de tecnologías, proyectos de infraestructura o producción, conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público, así como por el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cuanto a las inversiones extranjeras, que implican el empleo que se le va a dar al capital extranjero, tiene facultades con respecto a la Secretaría de Relaciones Exteriores así como la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

El Ejecutivo tiene la facultad de habilitar puertos, consignada en el artículo 89, fracción XIII. Igualmente conforme a esta fracción el Presidente de la República puede establecer aduanas fronterizas y marítimas, designando su ubicación, lo cual no atenta contra la soberanía de las entidades federativas.

Con respecto a la Ley de Ingresos el Ejecutivo tiene facultades de acuerdo con el artículo 74, fracción IV, Segundo párrafo y 71, fracción I constitucional regulando que le corresponde a este la iniciativa de ley, es decir elaborar su proyecto a través de las Secretarías de Estado, en especial de la Secretaría de Hacienda y Crédito público (artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), pues a ella corresponde recaudar los ingresos del Estado, mediante diversas fuentes tributarias.

Dentro de la ley de egresos el Ejecutivo también tiene facultades respecto a la ya citada fracción IV del artículo 74 constitucional, cuyo proyecto se elabora igualmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para hacerla llegar a la Cámara de Diputados en los plazos señalados por la ley.

El Ejecutivo tiene la obligación de presentar la cuenta pública ante la Cámara de Diputados que es donde se reflejan los resultados de la gestión financiera del gobierno y justificar tanto contable como jurídicamente los gastos realizados, en lo que constituye un importante medio de control constitucional del Legislativo hacia el Ejecutivo⁴⁸.

⁴⁸ Ibidem. P. 51.

f) Facultades ceremoniales.

Son aquellas facultades que tiene como consecuencia de su investidura como Jefe de Estado. Doctrinalmente se ha llamado ceremonial, en términos generales a las practicas protocolarias, al conjunto de normas, reglas impuestas por la experiencia y formalidades que se siguen en eventos públicos trascendentales, en donde asisten altas personalidades, oficiales o funcionarios importantes, recibimientos o despedidas de los mismos, banquetes, conferencias, etc. Cada país complementa o conforma con sus costumbres su propio ceremonial tomando en cuenta las reglas internacionales, subordinándose y encaminándose a los objetivos de la política exterior. Por lo que es importante que el Jefe de Estado conozca a fondo las reglas particulares y los detalles del protocolo de cada lugar, su régimen social, condición, cultura, costumbres, religión y tradiciones. Pero las facultades ceremoniales del Presidente de la Republica no solo se circunscriben a cuestiones de diplomacia, sino que incluso se presentan en todo tipo de eventos trascendentales como es el grito de independencia, cada 16 de septiembre⁴⁹.

g) Facultades de preservar la seguridad interior y declarar la guerra.

Es consecuencia de su investidura como Jefe de Estado dichas facultades se derivan del articulo 89 fracción VI constitucional que le autoriza la utilización de ellas. Como Jefe del Estado Mexicano es su obligación de velar por la paz, el orden, la seguridad interior y exterior

⁴⁹ Ibidem. P. 55.

del mismo. Por fuerza armada permanente se entiende a la agrupación de la fuerza aérea, marina de guerra y ejército nacional.

Es facultad del Ejecutivo el declarar la guerra como menciona el artículo 89, fracción VIII y 73 fracción XII. Para declarar la guerra a otro país se requiere: que el Presidente de la República se lo solicite al Congreso de la Unión ya que el es el único que puede hacerlo, pues es el Jefe del Estado Mexicano, para esto el Congreso debe de expedir una ley al respecto y posteriormente, con sustento en dicha ley, se declarara la guerra de manera inequívoca, rompiendo las relaciones amistosas y diplomáticas o mediante ultimátum o notificación oficial al otro gobierno, aunque todo esto en la practica no es necesario, ya que en estos casos, conforme al artículo 29 constitucional, se le otorga al propio Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias para legislar, porque por la situación de emergencia y premura del caso seria peligros esperar hasta que el Congreso emita dicha ley.

Corresponde hacer le declaratoria de neutralidad al Jefe del Estado (Presidente de la República), como responsable de la política exterior del país (artículo 89, fracción X). La suspensión de relaciones comerciales también puede ser consecuencia de una guerra, pero no necesariamente⁵⁰.

h) Otras Facultades.

El Presidente de la República también, de acuerdo al artículo 89, fracción XI constitucional, podrá convocar a sesión extraordinaria de Congreso, si lo acuerda la Comisión Permanente. Como están bajo su mando las fuerzas públicas deben de facilitar al órgano Judicial, los auxilios que necesite para ejercer expeditamente sus funciones;

⁵⁰ Ibidem., p.56.

igualmente concede privilegios exclusivos, por tiempo limitado, a los inventores, descubridores y perfeccionadores, según la ley respectiva de derechos de autor y propiedad industrial, con la finalidad de impulsar al país. En materia agraria tiene la facultad de declarar nulas las concesiones y contratos anteriores de 1876 que hayan surgido por acaparamiento de tierras, aguas y demás riquezas causando graves perjuicios al interés público⁵¹.

3.11. Órgano Judicial.

Se le denomina función judicial o jurisdiccional a la actividad realizada por el órgano respectivo del Estado tendiente a la aplicación del derecho en los casos concretos, es decir la actividad realizada por un órgano del Estado, para llevar a cabo la aplicación de una norma jurídica en casos de controversias. La función jurisdiccional es muy importante dentro del Estado ya que requiere de una especialización y aplicación técnica dentro del derecho, y se realiza a través de un proceso que culmina en una resolución que determina el mismo derecho. En México esta función jurisdiccional es realizada por la *Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito*, por lo que se refiere a este órgano del Estado dentro de la Federación, asimismo a partir de del 31 de diciembre se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación al artículo 94 constitucional, incorporándose al Poder Judicial de la Federación el Consejo de la Judicatura Federal⁵².

El poder Judicial en México realiza actos Legislativos consistentes en la emisión de su reglamento de carácter interno y el fijar la jurisprudencia. Asimismo realiza actos administrativos consistentes en la designación

⁵¹ Ibidem. P. 54.

⁵² Sánchez Bringas, Enrique, Ob. Cit. p. 437.

de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, nombramiento del personal de las distintas dependencias del órgano Judicial, inspección a Juzgados y Tribunales y la elaboración de su proyecto de presupuesto de egresos.

A. Integración.

El poder Judicial de la Federación se integra por órganos Judiciales (con funciones de dicción del derecho) y por órganos administrativos que carecen de competencia o facultades para dirimir controversias entre partes. De los artículos 94 constitucional y 1 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que los órganos que integran tal poder son los siguientes⁵³:

1. *Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
2. *Tribunales Colegiados de Circuito.*
3. *Tribunales Unitarios de Circuito.*
4. *Juzgados de Distrito.*
5. *Consejo de la Judicatura Federal.*

a) Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Tribunal de mayor jerarquía en México, sobre el cual no existe otro tribunal ni órgano de gobierno, por lo que es conocido como el “*más alto tribunal del país*”, y se encuentra integrado por once Ministros de los cuales uno será el Presidente.

⁵³ Del Castillo Del Valle, Alberto, “*Segundo Curso de Amparo*”, Ed. Ediciones Jurídicas de Alma, México, 2005, pp.1-8.

Los Ministros son elegidos de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) *“El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presenta al Senado de la Republica una terna de candidatos a tan alto encargo (artículo 89, fracción XVIII Constitucional).*
- b) *El Senado designa a quien ha de ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia (artículo 76, fracción VIII, Constitucional)⁵⁴.*

Al Presidente de la Suprema Corte de Justicia lo eligen los once Ministros en sesión privada, teniendo una duración de cuatro años en ese encargo, sin que pueda ser reelecto para el periodo inmediato (artículo 97, quinto párrafo, Constitucional y artículo 11, fracción I y 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Este servidor público es el encargado de llevar adelante el trámite de los juicios de amparo y tunar los expedientes entre los Ministros para que elaboren sus sentencias.

Para poder ser Ministro se reúnen ciertos requisitos que prevé el artículo 95 constitucional y que en seguida se listan:

“Artículo 95. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. *Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*
- II. *Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;*

⁵⁴ Del Castillo Del Valle, Alberto, Ob. Cit., p. 3.

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento”⁵⁵.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

La duración de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de quince años (artículo 98 constitucional), pudiendo ser destituido del mismo por causa de responsabilidad oficial, ya sea de índole política o administrativa, previo el trámite del procedimiento respectivo (artículos 94, 109 fracciones I y III, 110 y 113 Constitucionales). Asimismo un ministro de la Suprema Corte de Justicia puede ser separado del encargo porque sobrevenga una causa de incapacidad física o mental permanente (artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), este supuesto tiene su razón de ser puesto que la función

⁵⁵ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008 www.ordenjuridico.gob.mx

jurisdiccional no quede paralizada, motivando el rezago judicial y manteniendo latente un problema jurídico en sociedad. Por ello el legislador ha preferido que en caso de que sobrevenga esa causa de incapacidad en forma permanente en uno de los miembros del alto tribunal, se le retire del encargo⁵⁶.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en Pleno (la reunión de los once Ministros) o en Salas (dos Salas cada una de ellas integradas por cinco Ministros, sin que el Presidente integre Sala), se encuentra regulado en el artículo 94 constitucional; las Salas tiene la siguiente competencia:

- a) *La Primera: Asuntos Civiles y Penales.*
- b) *La Segunda: Asuntos Administrativo y Laborales.*

El tramite de los asuntos del Pleno compete a al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, aun cuando en el caso de que considere dudoso o trascendente el tramite de un asunto, podrá designar un Ministro para que elabore un proyecto de acuerdo que se someterá al Pleno, quien lo resolverá. La misma relación impera al Presidente de las Salas, de dar el trámite a los asuntos de su competencia.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en Pleno como en Salas, se toman por unanimidad (el voto aprobatorio de todos los Ministros presentes el día de la sesión) o por mayoría (que se da en el caso de que algunos de los Ministros no estén de acuerdo con el sentido del proyecto de sentencia, por lo que votan en contra del mismo, e incluso pueden crear un voto particular regulado en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), siendo inatacables sus decisiones.

⁵⁶ Castillo del Valle, Ob. Cit. p. 14.

A fin de que el Pleno pueda sesionar, se requiere de cuando menos la presencia de siete Ministros (artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), en tanto que para haber quórum en las salas, se necesita la presencia de cuando menos cuatro Ministros (artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

b) Tribunal Electoral.

Es el Tribunal más reciente que integra al órgano Judicial de la Federación, que tiene competencia exclusiva para conocer de los juicios y recursos electorales que se promuevan contra actos o resoluciones en materia política electoral, así como contra aquellos actos que violen los derechos del ciudadano de votar, ser votado y de libre asociación en materia política. La naturaleza jurídica del Tribunal Electoral se traduce en una *institución jurisdiccional especializada en materia electoral, dependiente del Órgano Judicial de la Federación*.

El Tribunal Electoral se compone de una Sala Superior y las Salas Regionales que determine la ley. La Sala Superior se integra por siete Magistrados Electorales quienes elegirán de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Electoral, para ejercer el cargo durante cuatro años, los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior y las Salas Regionales, son electos por el voto de las dos terceras partes del quórum de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

La Sala Superior y las Regionales deben de realizar sus sesiones de resolución de los casos de forma pública y cuando alguna de ellas sustenta tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de algún precepto constitucional, y esa tesis

pueda considerar se contradictoria con alguna que hubiesen sostenido las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que sea el Pleno de la Suprema Corte quien decida en definitiva la tesis que deba prevalecer, las cuales por su propia naturaleza no afectaran los asuntos ya resueltos. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por la propia Sala, conforme a las reglas establecidas por el artículo 8 constitucional para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁷.

c) Tribunales Colegiados de Circuito.

Son órganos que tiene competencia para conocer del juicio de amparo (tanto directos como indirectos), se integran por tres Jueces Federales llamados Magistrados (artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia), por lo que se les denomina Colegiados, en tanto que son de Circuito, atendiendo al ámbito territorial en el que desarrollan su tarea, entendiendo por Circuito a la circunscripción o demarcación territorial donde un órgano de gobierno llamado “Tribunal de Circuito”, tiene competencia. Para el poder Judicial de la Federación existen dos clases de divisiones territoriales, que son el Circuito y el Distrito, diferenciándose exclusivamente con motivo del órgano a quien obliga cada una de esas demarcaciones, pues la primera atiende exclusivamente a los Tribunales de Circuito (tanto Colegiados como Unitarios), mientras que la segunda impera en relación a los Jueces de Distrito.

⁵⁷ Sánchez Bringas, Enrique, Ob. Cit. p. 390.

La facultad de hacer la división territorial en Circuitos y Distritos, así como la división de los Tribunales por especialización en materias, es del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 94 constitucional), existiendo en los Circuitos en que hay tal especialización, Tribunales Colegiados en las siguientes materias: Penal, Civil, Laboral y Administrativa.

Para ser Magistrado de Circuito se deben de cumplir con los siguientes requisitos del artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

“Artículo 106. Para poder ser designado Magistrado de Circuito se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años, además de los requisitos previstos en esta ley respecto de la carrera judicial. Los Magistrados de Circuito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad”⁵⁸.

Los Magistrados de Circuito son nombrados, previo examen de oposición, por el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 97 constitucional). Ese nombramiento dura seis años y al término del mismo puede ratificarse, caso en el cual el cargo es vitalicio pudiendo ser separado del mismo exclusivamente por motivos de responsabilidad

⁵⁸ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*”, México, 2008 www.ordenjuridico.gob.mx

oficial, mediante la substanciación del procedimiento respectivo o lo dejaran por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad⁵⁹.

Los Tribunales Colegiados de Circuito funcionan en pleno (la reunión de tres Magistrados), y a falta de alguno de ello, ya sea por impedimento de conocer del juicio, por inasistencia accidental o por encontrarse ausente, será suplido por el secretario que al efecto designe el propio Tribunal Colegiado de Circuito. Para el caso de que el impedimento afecte a dos o a los tres Magistrados, entonces el asunto sometido será resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito próximo (artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Las resoluciones de los Tribunales Colegiados se toman por unanimidad de votos o por mayoría y salvo el caso en el que la sentencia del Tribunal sea dictada en amparo directo, resolviendo sobre la constitucionalidad de una ley o se haga la interpretación directa de un precepto de la Constitución, sus resoluciones son inatacables (artículo 107, fracción IX, constitucional).

d) Tribunales Unitarios de Circuito.

Son órganos que conforme al Poder Judicial de la Federación son diferentes a los Tribunales Colegiados de Circuito, debido a que estos los integran tres Magistrados, en tanto que el Tribunal Unitario de Circuito solamente un Magistrado. Asimismo se distinguen en atención a su competencia ya que los Tribunales Colegiados de Circuito conocen específicamente de juicios de amparo y del recurso de revisión administrativa, mientras que los Tribunales Unitarios de Circuito conocen preferentemente de juicios penales y civiles Federales en segunda instancia (recurso de apelación) y a partir de 1995 del juicio de amparo indirecto en primera instancia contra actos de otros Tribunales

⁵⁹ Castillo del Valle, Ob. Cit. p. 16.

Unitarios de Circuito (artículo 107, fracción VII, constitucional) y contra las resoluciones que en esta clase de asuntos pronuncien, procede el recurso de revisión, del cual puede conocer el Tribunal Colegiado de Circuito, de donde se deriva la superioridad de este sobre aquel jerárquicamente.

Los requisitos que se requieren para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito son los mismos que se necesitan reunir para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, imperando las mismas disposiciones en relación a su designación para ocupar ese cargo, su duración en el mismo, así como las causales para su separación⁶⁰.

e) Juzgados de Distrito.

Son Tribunales Estatales competentes para conocer del juicio de amparo, y contra sus sentencias definitivas procede recurso de revisión que da pauta a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o un Tribunal Colegiado de Circuito resuelva la contienda constitucional. Los Juzgados de Distrito tienen competencia dentro de la circunscripción que marca el Consejo de la Judicatura Federal, (división territorial), así como dentro de la materia que al efecto les designe el propio consejo, habiendo especialización en las materias: Penal, Administrativa, Civil y Laboral. Al frente de un Juzgado de Distrito se encuentra un Juez de Distrito, quien es designado por el Consejo de la Judicatura Federal, previo examen de oposición que haya sustentado. Aunado a ello debe reunir las siguientes condiciones dadas por el artículo 108 de la ley orgánica del poder Judicial de la Federación:

“Artículo 108. Para ser designado Juez de Distrito se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra

⁶⁰ Ibidem. P. 18.

nacionalidad, estar en pleno ejercicio de sus derechos, ser mayor de treinta años, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, un mínimo de cinco años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los Jueces de Distrito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados o designados para ocupar el cargo de magistrados de circuito, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad”⁶¹.

Asimismo es menester que se cumpla con la carrera judicial. Los Jueces de Distrito duran en su encargo seis años, y si son designados o ratificados Magistrados de Circuito, ese encargo será definitivo y vitalicio, no pudiéndose remover sino por causa de responsabilidad oficial o por retiro forzoso al cumplir detente y cinco años de edad. En las ausencias del Juez de Distrito por causas de vacaciones, la persona que designe el Consejo de la Judicatura Federal, y en caso de no designarse una persona para tales efectos, suplirá esas faltas el secretario de Juzgado de Distrito, quien actuara por ministerio de la ley, teniendo la obligación de resolver los juicios cuya audiencia se celebre en este periodo (artículo 161, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

f) Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal es una institución que carece de competencia para resolver cuestiones relacionadas con asuntos

⁶¹ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

jurisdiccionales, compitiéndole desarrollar las funciones de administración, vigilancia y disciplina del poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 100 de la Constitución.

“Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período. Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional Federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”⁶².

B. Fundamento Constitucional y Legal.

El fundamento constitucional del órgano jurisdiccional en México que es el Suprema Corte de Justicia de la Nación lo encontramos en el artículo 94 constitucional que dice:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los

⁶² Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes...”⁶³.

Asimismo se encuentra regulada por la legislación secundaria por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

C. Facultades y Funciones.

La forma estatal adoptada por México comprende dos ámbitos en la función jurisdiccional: el del poder Judicial Federal, desarrollado en aquellas materias asignadas por la propia Constitución y el de las Entidades Federativas que incluye todas las controversias que deben de resolver los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal por que no se asignan de manera exclusiva a los de la Federación. La competencia constitucional del poder Judicial de la Federación tiene como fundamento los artículos 98 párrafo octavo, 103, 104, 105, 106 y 107. Constitucionales⁶⁴.

Se pueden clasificar principalmente dentro de los siguientes rubros las facultades del poder Judicial de la Federación⁶⁵:

a) Interpretación Normativa.

Es competencia de de los Tribunales Federales resolver las controversias que impliquen la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos Federales o Locales y Tratados Internacionales.

⁶³ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Sánchez Bringas, Eduardo, Ob Cit. p. 399.

b) Jurisprudencia.

Es una norma general obligatoria que puede ser establecida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cada una de sus Salas, por el Tribunal Electoral y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Desde el punto de vista material, esto es atendiendo a su naturaleza, la jurisprudencia es una norma general equivalente a las leyes. El órgano Judicial de la Federación tiene competencia constitucional para establecer jurisprudencia obligatoria sobre la interpretación de la Constitución, de las leyes y reglamentos Federales y de los tratados internacionales; también sobre las Constituciones de los Estados, sus leyes y sus reglamentos. La jurisprudencia se forma cuando el Tribunal que la establece ha resultado, en el mismo sentido, cinco casos consecutivos que se refieren al mismo tipo de controversia, siempre que no exista alguna resolución en contra que interrumpa el proceso⁶⁶.

c) Declaraciones de Inconstitucionalidad.

Se da cuando la Corte declara la validez de una norma Federal y en consecuencia esta dejara de tener vigencia, por su carácter de inconstitucionalidad. Se debe de precisar que en estos casos las resoluciones que se produzcan por la Suprema Corte de Justicia deben de ser aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos y no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal. De acuerdo con el Ordenamiento Constitucional, existe la posibilidad de plantear ante la Suprema Corte la acción de inconstitucionalidad que tenga por objeto resolver la posible contradicción entre una norma general y la Ley

⁶⁶ Ibidem. p. 400.

Suprema de la Nación. Las resoluciones pueden ser de sobreseimiento (se quedara sin materia el caso o se declara que el precepto no contraviene la Constitución) o se declara la inconstitucionalidad⁶⁷.

d) Las Controversias.

Por lo que se refiere a la competencia para resolver controversias, el poder Judicial de la Federación conoce de dos tipos de juicios: los constitucionales y los Federales.

a) Los constitucionales. En esta clase de controversias el poder Judicial de la Federación actúa como contralor de la Constitución, es decir tiene como objeto el hacer respetar la Constitución sobre los intereses de las partes, independientemente de localidad de estas y de sus argumentos. Pertenecen al respecto las siguientes controversias:

i. El Juicio de Amparo. En esta clase de controversias el quejoso siempre es un gobernado o una entidad pública ubicada en posición de gobernado, contra una autoridad. La materia de litigio consiste en determinar si la conducta de la autoridad, fue respetuosa de garantías individuales. Si la autoridad violo con sus actos algunos de los preceptos, el Juzgador Federal concederá el amparo y protección al gobernado afectado. Atendiendo a la naturaleza de los actos de autoridad que se combaten, el juicio de amparo presenta dos posibilidades, amparo directo y amparo indirecto.

- *Amparo directo. Procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin a un juicio, siempre*

⁶⁷ Ibidem. p 401.

que sean dictados por los Tribunales Judiciales, administrativos o del trabajo. A esta clase de amparo se le conoce también como uní-instancial.

- *Amparo Indirecto. Procede contra todos los actos de autoridad que no son materia del amparo directo. Se le conoce también como bi-instancial (una ante Juzgado de Distrito y el recurso de revisión ante Tribunal Colegiado de Circuito, y excepcionalmente ante la Suprema Corte.*

ii. Las controversias de la Federación con otras entidades. Las controversias entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal o un municipio, deberán de ser resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

iii. Las controversias entre los poderes Federales. Cuando la acción involucre, por una parte al poder Ejecutivo y por la otra al Congreso de la Unión, también resolverá el pleno de la Suprema Corte de Justicia, aun en los casos en los que los órganos Federales funcionen como órganos del Distrito Federal.

iv. Las controversias entre entidades federativas. Cuando el poder Judicial de la Federación resuelve las diferencias que se susciten entre dos o más Estados o entre uno o más Estados y el Distrito Federal, cuando se refieran a atribuciones constitucionales.

v. Las controversias entre órganos de una entidad federativa. Son aquellos que se suscitan entre los órganos de gobierno del Distrito Federal o entre los poderes públicos de los Estados cuando la litis se refiera a la constitucionalidad de sus actos.

b) Juicios Federales. En estas controversias los Tribunales de la Federación resuelven las diferencias patrimoniales, que se suscitan entre las partes, la litis no se refiere a la

constitucionalidad de los actos de las partes que como acontece en el juicio de amparo y en las otras controversias constitucionales. Se asemeja a la función de todos los juzgadores que estudian los hechos, valoran las pruebas y los argumentos de la parte que demanda y de la parte demandante para dictar una resolución del caso. Son procedimientos en los que pueden intervenir gobernados y entidades públicas como la Federación o los Estados, pero normalmente las acciones y excepciones de las partes se refieren a prestaciones patrimoniales. Son de esta especie los siguientes:

- i. Juicios Civiles Federales. Se pueden licitar entre gobernados, entre estos y entidades públicas Federales o entre dos entidades públicas Federales, por reclamo de derechos civiles.*
- ii. Juicios Mercantiles. Son aquellos que se suscitan entre dos o más partes con motivo de conflictos de intereses derivados de actos de comercio general, títulos de operaciones de crédito y sociedades mercantiles.*
- iii. Procesos Penales Federales. Son procedimientos jurisdiccionales que se siguen en contra de aquellas personas que incurrieron en la comisión de delitos federales.*
- iv. Juicios sobre derecho marítimo. La justicia Federal también conoce y resuelve todas las controversias que versen sobre el derecho marítimo, de acuerdo con el artículo 104, fracción II constitucional.*
- v. Juicios relativos a miembros del cuerpo diplomático y consular. Son controversias donde los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares acreditadas en México son parte actora o demandada; en estos casos la competencia es de los*

*Tribunales de la Federación, independientemente de la materia que se trate.*⁶⁸

Consideraciones Finales.

Es prudente comenzar con la aclaración reincidente de que no se les debe denominar como poderes a los órganos del Estado, debido a que el poder es solamente uno y para que este pueda ser ejercido se divide en órganos, que son parte del Estado y están encargados de llevar a cabo la función estatal. Los órganos del Estado en la actualidad se encuentran divididos por las diversas tendencias políticas partidistas de los miembros que los integran, lo cual ha llevado a un rezago no solamente jurídico, sino social en la toma de decisiones políticas fundamentales en todos los niveles de gobierno, ya que si bien es necesaria una tendencia partidista para poder acceder a cargo de elección popular directa, no se debe de olvidar que una vez que se toma el cargo se tiene que actuar de acuerdo a los principios de imparcialidad y apartidismo que busquen el beneficio de la colectividad y no solamente de los miembros de un sector con determinadas ideologías políticas; asimismo para la coordinación entre los diversos órganos es necesario que impere la imparcialidad para la toma de decisiones y la búsqueda del consenso entre las diversas corrientes de pensamiento que se dan entre quienes tienen a su cargo algún órgano del Estado, ya que de lo contrario se tendría una falta de voluntad política que truncara el desarrollo del país.

Es importante seguir manteniendo medios de control constitucional que eviten la invasión de esferas de acción entre los diversos órganos del Estado, ya que esto permitirá que los actuales tres órganos tengan la

⁶⁸ Ibidem. p. 405.

misma jerarquía entre ellos, sin dejar que uno tenga mas poder, lo que evitara caer en un retroceso estatal que se traduciría como Estados absolutistas y dictatoriales que supuestamente ya fueron superados. Este control constitucional también se puede apreciar hacia los Organismos Públicos Autónomos que forman parte del elemento gobierno del Estado ya que estos ejercen una determinada vigilancia a los órganos del Estado y viceversa.

Me parece que el único órgano del Estado que no ha alcanzado una independencia real de los otros dos, es el Judicial ya que en lo relativo a la designación de los miembros que lo integran hay una gran ingerencia del Ejecutivo, que si bien lo somete a una terna con el Legislativo, se ve viciada la independencia del Judicial, lo que se traduce en un medio de control indirecto por parte de los otros órganos, por lo que considero necesario se tomen en cuenta modelos internacionales que permiten una elección de los integrantes del órgano Judicial por parte de la soberanía (el pueblo), lo que traería equilibrio a la balanza.

Por otro lado y como se abundara en el siguiente capitulo la teoría tradicional tripartita de los tres órganos de gobierno ha sido superada, en la actualidad no solamente en México, sino en diversos países de América Latina y Europa, mediante la creación de Organismos Públicos Autónomos encargados de realizar actividades estatales que originariamente fueron encomendadas a los órganos del Estado. Es importante reflexionar que esta realidad ha alcanzado tal grado que se han creado órganos ciudadanos (o poderes ciudadanos), como uno mas de los órganos de los Estados y que aglutinan a los diversos Organismos Públicos Autónomos que tienen características específicas por su mayor grado de autonomía y descentralización de los órganos del Estado, y por una mayor participación social en sus actividades.

**CAPITULO CUARTO.
ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS DEL
ESTADO MEXICANO.**

Sumario. Introducción, **4.1. Concepto, Antecedentes y Tipos de Autonomía,** **4.2. Definición de Organismos Públicos Autónomos Constitucionales,** **4.3. Antecedente,** **4.4. Artículo 67 de la Constitución del Estado de Veracruz,** **4.5. Organismos Públicos Autónomos como Autoridad Pública,** **4.6. Ubicación de los Organismos Públicos Autónomos dentro del Estado Mexicano,** **4.7. Instituto Federal Electoral,** A. Autonomía del Instituto Federal Electoral, B. Ciudadanización Profesionalización del IFE, C. Antecedentes, D. Fundamento Constitucional, E. Integración y Estructura del IFE, a) Órganos de Dirección, b) Órganos Ejecutivos y Técnicos, c) Órganos de Vigilancia, d) Mesa Directiva de Casilla, F. Requisitos de Elegibilidad de los Integrantes del IFE., G. Competencia del IFE., a) Educación Cívica, b) Capacitación Electoral, c) Geografía Electoral, d) Derechos y Prerrogativas de Agrupaciones Políticas y Partidos Políticos, e) Padrones y Listas Electorales, f) Impresión de Material Electoral, g) Preparación de la Jornada Electoral, h) Computo de Votos de Diputados Federales y Senadores, i) Declaración de Validez y Otorgamiento de Constancia en las Elecciones de Diputados Federales y Senadores, j) Computo de Votos de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada Distrito Uninominal, k) Regulación de la observación Electoral, l) Encuestas y Sondeos de información con fines electorales, **4.8. Comisión Nacional de Derechos Humanos,** A. Definición de Derechos Humanos, B. Antecedentes de Otros Organismos Protectores de Derechos Humanos, C. Fundamento Constitucional, D. Competencia de la CNDH, Integración

de la CNDH, a) Presidente de la Comisión, b) Consejos Consultivos y Secretario Técnico, c) Secretaria Ejecutiva, d) Visitadurías Generales, F. Sistema Ombudsman, **4.9. Tribunales Agrarios**, A. Antecedentes, B. Autonomía de los Tribunales Agrarios, C. Fundamento Constitucional, D. Facultades de los Tribunales Agrarios, E. Integración, a) Tribunal Superior Agrario, b) Tribunales Unitarios Agrarios, F. Jurisprudencia Agraria, **4.10. Banco de México**, A. Antecedentes, B. Fundamento Constitucional, C. Facultades de Banco de México, D. Integración, E. Autonomía de Banco de México, **4.11. Derecho Comparado**, A. Organismos Públicos Autónomos en América Latina, a) Venezuela, b) Colombia, c) Chile, B. Los Organismos Públicos Autónomos en Europa, a) Austria, b) España, **Consideraciones Finales**.

Introducción.

Dentro de este capítulo se estudiara detalladamente aquellos organismos públicos que gozan de autonomía constitucional y a los cuales se les ha denominado doctrinalmente "*Organismos Públicos Autónomos*", los cuales son el objeto principal del presente estudio, el cual tiene como finalidad el buscar la justificación de su creación, no solo para el gobierno sino para el Estado en general. Dichos organismos son: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México y Tribunales Agrarios.

En México surgen mediante la descentralización de ciertos organismos del Estado que se da por la falta de legitimidad y certeza jurídica en determinadas funciones estatales.

Como ya se menciona organismo es aquella entidad compuesta por el conjunto de partes u órganos, para la gestión de un servicio público. Estas instituciones son distintas a los organismos descentralizados y

desconcentrados que aunque cuentan con cierta autonomía, se encuadran dentro del esquema de la administración pública, mientras que los Organismos Públicos Autónomos no se ubican dentro de los órganos del Estado, ya que cuentan con un grado superior de descentralización y autonomía constitucional.

Jerárquicamente estas entidades públicas están al mismo nivel que los tres órganos de gobierno, por lo que no existe subordinación de ninguna forma entre ellos y existen tanto a nivel Local como Federal.

El primero de estos Organismos Públicos Autónomos es el *Instituto Federal Electoral*, su principal función es la consolidación de la democracia, mediante la realización de elecciones periódicas para poder rotar los diversos integrantes de los órganos de gobierno (a excepción del órgano Judicial, que es electo por el Presidente de la República con ratificación del Senado), asimismo vigila la legalidad de los comicios electorales en todas sus fases que abarcan desde la precampaña, hasta la declaración de validez, también tiene a su cargo otras funciones como es el Registro Federal de Electores, la capacitación de sus integrantes, sondeos, encuestas y educación cívica electoral entre la población; este es el organismo con una mayor ciudadanía de todos, en especial en lo referente a los funcionarios de casilla que son ciudadanos a los cuales se les atribuyen facultades de autoridad el día de la jornada electoral.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el organismo encargado de la protección y la defensa de los Derechos Humanos, que aunque conceptualmente son diferentes a las garantías individuales deben de ser reconocidos y respetados, principalmente ante los actos de las autoridades administrativas (como los cuerpos policíacos), que violen dichos derechos, al frente de la Comisión se encuentra la figura del “Ombudsman”, que es de origen escandinavo y que es el encargado

de denunciar dichos abusos mediante recomendaciones no vinculatorias, que por lo mismo no tienen carácter de ejecutabilidad, ni de obligatoriedad, pero que sin embargo son un medio de control ante la sociedad.

El Banco de México es el organismo encargado de llevar a cabo la aplicación de las políticas financieras públicas, para evitar fenómenos como las crisis económicas, la inflación monetaria, entre otros, además tiene la función de la expedición de la moneda nacional con base en las reservas económicas del país y realiza la normatividad a la que se deben de apegar todos aquellos que presten el servicio de banca en el país.

Por ultimo los *Tribunales Agrarios*, son organismos jurisdiccionales que se encargan de resolver las controversias que se den entre los particulares respecto a la tenencia de tierra, creación o delimitación del ejido, así como de problemas relacionados con la pequeña propiedad, se compone por Magistrados independientes quienes están facultados para crear sentencias con carácter de obligatoriedad y ejecutabilidad.

Como se puede apreciar cada organismo tiene funciones distintas especializadas, sin embargo existen características en común que los hacen pertenecientes a una misma estructura orgánica dentro del Estado mexicano, que todavía no ha sido denominada y que es independiente de los órganos tradicionales, por lo que podrían agruparse en un cuarto órgano, que al igual que en otros países puede ser denominado “órgano ciudadanizado” o siguiendo la tónica terminológica constitucional “poder ciudadanizado”

Sus principales características son: el contar con autonomía constitucional, que les permite tener independencia administrativa, y presupuestal, así como no ser jerárquicamente dependientes de nadie. Además son reconocidos como autoridades y por lo tanto pertenecer al

derecho público, pero a diferencia de los órganos de gobierno, se encuentran integrados por ciudadanos, a los que se les facultan atribuciones de funcionarios públicos que deben ser apartidistas y alejados de las demás instituciones gubernamentales para no caer en vicios como la corrupción y los favoritismos.

Estos organismos ejercen al igual que los órganos del Estado un sistema de pesos y contrapesos, como son las comparecencias, las designaciones presupuestales de sus miembros superiores y las rendiciones de informes.

Estos organismos en la actualidad son reconocidos en la Constitución sin embargo se encuentran dispersos dentro de la misma lo cual genera confusión y en muchos casos desconocimiento de su verdadera naturaleza jurídica como tal.

4.1. Concepto, antecedentes y tipos de Autonomía.

Autonomía es “la facultad de regirse por si mismo o capacidad de actuar espontánea”¹. El significado de la palabra ha variado a lo largo del tiempo, los griegos Tucídides y Senofonte la llamaban “*autonomio*”, mientras que los romanos la denominaban “*autonomi*” para designar a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y que no se encontraban sometidos a ningún otro poder extranjero, así como a las ciudades que aunque sometidas tenían el privilegio de votar por si mismas sus leyes y elegir a sus Magistrados.

Pero lo anterior no significa que los organismos políticos que cuenten con esta característica tengan completa libertad de gobernarse por si mismos, por que de lo contrario cada uno de ellos vendría a formar un pequeño Estado independiente, mas bien se refiere a que cada

¹ Acosta Romero Op. cit. p. 278.

organismo cuenta con determinada descentralización con mayor o menor amplitud, pero siempre centralizada.

La autonomía se puede definir desde diversas perspectivas como:

- **Ética.** Sócrates considera a la autonomía como la independencia del hombre con respecto a la parte animal de su naturaleza.
- **Política.** Es la condición de una comunidad política de dictarse leyes a sí misma, supone el derecho de la ciudad a regirse por la mayoría de los hombres libres que la componen. Así como la capacidad de determinados organismos o entidades infraestatales para gobernarse dentro de cierta esfera territorial o material, sin ninguna interferencia extraña.
- **Jurídica.** Supone la capacidad de darse leyes propias en función de su autogobierno.

Dentro del Estado han surgido una serie de organismos autónomos que cuestionan el principio de la división de poderes fraccionándolos, a los cuales se les atribuye una autonomía casi total, técnica y de gestión y que además plantean dudas en cuanto a su ubicación dentro de la estructura del Estado mexicano.

4.2. Definición de los Organismos Públicos Autónomos Constitucionales.

Se entiende por organismo autónomo, al *“ente de carácter publico, independiente de la administración, con personalidad jurídica y*

*patrimonio propios, cuyo objetivo es el cumplimiento del servicio público*².

Para el autor Jaime F. Cárdenas Gracia los organismos constitucionales autónomos son: “...*aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado...*”³. Es decir dichos órganos no tienen otra subordinación que a los preceptos de la Constitución que los regulan y los establecen así como los de su respectiva ley orgánica. La no adscripción a ninguno de los órganos tradicionales del Estado es sin duda, la característica esencial de estos órganos, pero además cuentan con las siguientes:

1. *Los funcionarios encargados del control deben de permanecer en su cargo por un lapso suficientemente largo para que su estancia no coincida con ninguna administración gubernamental ni con la gestión de ninguna legislatura.*
2. *Tienen personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria; es decir la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su reglamentación interna, estas normas deben de ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.*
3. *Deben de contar con capacidad para autorganizarse, seleccionar a su personal, establecer medidas disciplinarias y designar a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.*
4. *Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes facticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce*

² Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo III, p. 1224

³ Cárdenas García, Jaime, “*Una Constitución para la Democracia*”, Ed. UNAM, México, 1996, p. 224.

en garantías de designación, inmovilidad, duración, remuneración suficiente, etc.

5. *Puede determinar en primera instancia sus propias necesidades materiales, mediante un anteproyecto de presupuesto que es sometido a la aprobación del Legislativo.*

De igual manera se considera que en los sistemas presidenciales, estos organismos independientes han contribuido a que la división de poderes se extienda mas allá de la estructura tripartita tradicional de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que augura una mejora de la gobernabilidad democrática pues fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que históricamente ha sido relativamente débil en América Latina⁴.

La historia de la estructuración y desarrollo institucional de los tres órganos del Estado ha demostrado que la descentralización de la autoridad (mas que la centralización del poder) puede ser mas efectiva para estimular la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva; por otro lado el amplio debate entre los integrantes de los cuerpos colegiados conductores de un organismo autónomo, así como la participación activa de la sociedad civil en su funcionamiento son elementos centrales para su bien desarrollo burocrático.

4.3. Antecedentes.

Son consideradas como nuevas estructuras del Estado, que surgen ante los retos de la sociedad de finales del siglo XX y a principios del siglo XXI. Tienen su origen y desarrollo en Europa durante el siglo XIX, sin

⁴ Ackerman, John M. "*Organismos Autónomos y Democracia el caso de México*". Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2007, p. 18.

embargo su autonomía y establecimiento en los textos fundamentales de los países europeos se logra después de la Primera Guerra Mundial, donde se asentarían los Tribunales constitucionales, como fue la Corte Constitucional de Austria de octubre de 1920, y a partir de ese momento se iniciaría un proceso de expansión en otros países del continente.

En su momento la teoría tradicional de órganos obedeció a la necesidad de limitar la concentración de poder en la investidura del Rey. Situada en nuestros tiempos la teoría sigue manteniendo trascendencia pero solo parcialmente; sin embargo la dinámica social hace que las instituciones que en un momento se crearon para regular las relaciones entre órganos de gobierno, gobernantes y entre estos y los gobernados, cambien para adecuarse a las necesidades de su tiempo y lugar. Esta misma idea se aplica a la teoría de la división de órganos, esta se encuentra en constante transformación, las ideas establecidas en ella se replantean para darles un campo de aplicación mas amplio y flexible, al hablar de la posibilidad de establecer órganos del Estado que no estén sujetos, ni adscritos a los depositarios tradicionales del poder publico, de tal forma que se pueda evitar o disminuir la ascendencia de alguno de los órganos clásicos, para restringir y sujetar al derecho a los otros órganos sociales, políticos y económicos: partidos, organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación, etc.⁵

De esta forma el mundo entero ha visto como ha ido cambiando la forma de entender la teoría de la división de poderes (realmente órganos). Esta ya no se concibe como una separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado vinculados por relaciones, controles e intervenciones mutuas y

⁵ Apreza Reyes, Martha, Auditoria Superior de la Federación, “*Cuarto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*”, Ed. Auditoria Superior de la Federación, México, 2004, p.16.

recíprocas. Pero no solo fue la necesidad de evitar la concentración del poder lo que justificó la creación de estos órganos.

Adicionalmente se han reconocido ciertas ventajas, entre las que se encuentran dar una mayor especialización y agilización a las tareas que les son encomendadas. La razón de ello es que generalmente tienen asignadas funciones específicas, previstas en la Constitución.

4.4. Artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

Sobre la regulación de los Organismos Públicos Autónomos se encuentra dentro del Título Segundo, Capítulo V, artículo 67 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Veracruz que fue emitida en febrero del año 2000, la cual se encuentra a la vanguardia ya que dentro de su texto tiene claramente la regulación de estos organismos autónomos; habla específicamente de los Organismos Autónomos de los Estados otorgándoles personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y presupuestal siendo fiscalizados únicamente por el Congreso del Estado.

Menciona como funciones de estos organismos:

- *“La organización, el desarrollo y la vigilancia de las elecciones, los plebiscitos y referendos que realizara el Intitulo Electoral de Veracruz.*
- *Conocerá de la substanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones que tengan naturaleza administrativa y que violen los derechos humanos, y esto será realizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos.*
- *Se creara un órgano de fiscalización el cual como su nombre lo indica, tendrá a su cargo la fiscalización en el Estado. El titular de*

este órgano será designado por el Congreso por la elección de dos terceras partes de sus integrantes. Durara seis años y podrá ser reelegido solamente por una vez. Puede ser removido por causas graves requiriendo para eso la misma cantidad de votos que necesito para su nombramiento y también en caso de recaer en alguna responsabilidad de los servidores públicos⁶.

Como se puede apreciar este artículo delimita las funciones de los Organismos Públicos Autónomos de los Estados como es el caso del Instituto Federal Local y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, sin embargo considero erróneo denominar organismo autónomo a la Fiscalía Superior ya que, como a nivel Federal este órgano se encuentra subordinado al poder Legislativo Federal. La transcripción del artículo es la siguiente, con la excepción de la fracción III, que ya mencione anteriormente que no considero que pertenezca a esta categoría de Organismos Públicos Autónomos, ni a nivel Federal, ni a nivel Local:

“Capítulo V. De los Organismos Autónomos de los Estados.

Artículo 64. Conforme a esta Constitución y a la ley, los Organismos Públicos Autónomos del Estado contarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propio, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y solamente podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

⁶ Acosta Romero Miguel, Op. cit. p. 306.

I. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos las realizara el Instituto Electoral Veracruzano, conforme a las siguientes bases:

a) El Instituto se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad, y tendrá la integración y funcionamiento que señale la ley;

b) El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos y demás organizaciones políticas, el padrón y la lista de electores, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y ayuntamientos; así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, y las demás que señale la ley;

c) El órgano superior de dirección del Instituto será el Consejo General, que funcionara de manera permanente.

d) El Insitito contara con el personal ejecutivo y técnico necesario para el cumplimiento de sus obligaciones. El Consejo General para hacer cumplir sus determinaciones, designara a un Secretario Ejecutivo, en los términos que señale la ley.

II. El conocimiento y la sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, la realizara la Comisión Estatal de Derechos Humanos, conforme a las siguientes bases:

- a) *La Comisión estará a cargo de un Presidente que será nombrado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. En sus recesos la Comisión Permanente hará el nombramiento con carácter provisional, en tanto aquel se reúna y da la aprobación definitiva;*
- b) *La Comisión formulara recomendaciones no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; este organismo no será competente en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; y*
- c) *Ante el incumplimiento reiterado de sus recomendaciones, la Comisión pobra hacerlas del conocimiento del Congreso y de la autoridad que estime pertinente...”⁷.*

4.5. Organismos Públicos Autónomos como Autoridad Pública.

El diccionario jurídico del Intitulo de Investigaciones Jurídicas de la UNAM cita que la palabra autoridad deriva del latín “*autorictas-atis*” que significa: *prestigio, garantía, ascendencia, potestad, fuerza o poder*, de ahí que el mencionado diccionario nos de cómo definición de autoridad “*jurídicamente es la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones y la persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público legítimo*”⁸. De donde se desprende el concepto de autoridad pública que tiene como características:

- a) *El poder público en si mismo tiene fuerza pública.*

⁷ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Op. cit. 2234.

- b) *El funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza.*
- c) *El órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza.*

Por lo que se entiende que los Organismos Públicos Autónomos constitucionales se encuentran investidos con la característica de autoridad, ya que forman parte del Estado como instituciones gubernamentales a las que la ley les otorga dichas atribuciones, además de que ejercen un poder público que tiene fuerza e impacto dentro de la estructura gubernamental.

El autor Héctor Ruiz Morales citando al autor Felipe Tena Ramírez, habla de autoridad del Estado como sinónimo de poder de mando, al mencionar “soberanía, poder publico, poder del Estado, autoridad política, todas esas expresiones son para mi sinónimos”⁹. A pesar de que los conceptos de poder público y autoridad se encuentran íntimamente relacionados, no son lo mismo, dado que la autoridad para que tenga eficacia como figura autónoma requiere de otros requisitos como la legitimación ante la sociedad, para poder ostentarse de manera completa y eficaz como tal.

El autor antes mencionado fundamenta la naturaleza de los órganos (poderes) del Estado como Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el poder que tienen y que por lo tanto los hace autoridad, que están investidos de facultades de decisión y ejecución incluso coactiva que afectan la esfera de los particulares. En el caso de los Organismos Públicos Autónomos estos se consideran autoridades públicas debido al poder legítimo que les otorga facultades de decisión y ejecución (en algunos organismos no vinculatoria), que aplican de forma directa e independiente de los

⁹ Ruiz Morales, Héctor Enrique, “*Derecho Electoral Mexicano y sus Órganos de Aplicación, Evolución en la Actualidad*”, Ed. Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua 1997. p. 88.

órganos del Estado de la teoría tripartita y que afectan la esfera jurídica de los particulares al igual. Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y de imponer a estos sus determinaciones que se traducen en mandatos, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se puede afirmar que este es un órgano de autoridad.

Por otro lado se puede afirmar que todos los miembros pertenecientes a un órgano del Estado (sea un órgano tradicional de la teoría tripartita o sea un Organismo Público Autónomo), son servidores públicos, lo que se traduce en que son particulares que al adquirir facultades como funcionarios al servicio del Estado, forman parte del mismo como gobierno y que buscan el beneficio de particulares que no se encuentran investidos por las mencionadas facultades de poder legítimo que es lo que los convierte en autoridad.

4.6. Ubicación de los Organismos Públicos Autónomos dentro del Estado Mexicano.

Una vez que se establece que estos Organismos Públicos Autónomos son autoridades del poder público, y toda vez que en la Constitución Federal se establece el ejercicio del poder público a través de los denominados poderes de la teoría tradicional tripartita y no se hace mención expresa en la Ley Suprema de la nación respecto a la ubicación de estos organismos autónomos, el legislador parece desvincularlos de cualquiera de los tres órganos del Estado, *sin determinar donde encuadrarlos dejándolos en un limbo jurídico o como apéndices del Estado, que si bien forman parte del mismo, no son ubicados en su legislación.*

Sin embargo a pesar de ser Organismos Públicos Autónomos del Estado, se encuentran íntimamente relacionados con los órganos del Estado tradicionales, en diversos rubros como son *aspectos presupuestales, de integración y de vigilancia*.

En relación al *presupuesto*, generalmente el órgano Legislativo es el encargado de asignar a los Organismos Públicos Autónomos la cantidad de recursos que es necesaria para su adecuado funcionamiento, tomando en cuenta su actuar y su competencia, no se le otorga el mismo presupuesto al Banco de México que al Intitulo Federal Electoral, ya que tiene funciones y necesidades distintas para su operar; sin embargo este presupuesto que le es otorgado y previamente aprobado es utilizado de manera independiente por cada Organismo Público Autónomo de ahí su autonomía presupuestal con el órgano Legislativo. Sin embargo en el caso de los Tribunales Agrarios, su presupuesto todavía pasa por el filtro de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, cosa que no sucede con los demás organismos y pone en duda su autonomía jerárquica respecto del órgano Ejecutivo Federal.

La *integración* de los Organismos Públicos Autónomos generalmente se encuentra sometida a un proceso mediante el cual el Presidente de la Republica (órgano Ejecutivo), es quien se encarga de hacer las candidaturas o propuestas al órgano Legislativo (ambas Cámaras o solo una), quien mediante votación de esta en pleno o mediante su Comisión Permanente en sus recesos, elegirá al miembro que considere mas apto para cumplir esta función, en el caso del Instituto Federal Electoral es el órgano Legislativo quien se encargara únicamente de la integración de sus miembros. Este punto es muy criticable ya que se tiene un sometimiento político por los integrantes del Legislativo y del Ejecutivo, para la integración de los Organismos Públicos Autónomos que si bien son públicos, se busca que estos sean dirigidos por ciudadanos sin

vínculos políticos o relación con el gobierno que nuble o obstaculice su función de imparcialidad y sobre todo su legitimación ante la sociedad.

La vigilancia es un aspecto importante que se da en la relación de los órganos del Estado Mexicano y los Organismos Públicos Autónomos, debido a que esta se puede apreciar desde dos perspectivas: vigilancia de los órganos del Estado hacia los Organismos Públicos Autónomos, y viceversa. El primer supuesto se da mediante comparecencias que se solicitan a los Organismos Públicos Autónomos ante los miembros del Legislativo, para ver su desempeño y los avances que han realizado en la materia correspondiente, lo cual será tomado en consideración en la aplicación del presupuesto que se les otorgara, por otro lado los Organismos Públicos Autónomos vigilan el cumplimiento de los órganos del Estado en el desempeño de sus funciones, como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que mediante opiniones que siendo o no vinculatorios afectan a la imagen y la legitimación del gobierno; el Instituto Federal Electoral mediante la supervisión de la integración de estos órganos mediante sufragio libre, a pesar de que existe un órgano del Estado que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (que en un principio era autónomo y posteriormente se integro al Poder Judicial de la Federación); en el caso de los Tribunales Agrarios a pesar de su gran relación con el Ejecutivo mediante la Secretaria de Agricultura y la Reforma Agraria, estos Tribunales actúan de forma independiente protegiendo los intereses del campesino mexicano y dirimiendo controversias entre ellos; el Banco de México que vigila las políticas monetarias del país y que es el encargado de llevara cabo las finanzas de la nación y que actúa de forma independiente en sus funciones del Ejecutivo, vigilando el gasto público

(que es aprobado por el Legislativo y aplicado por el Ejecutivo), no sea superior al de las reservas económicas del país para evitar la inflación¹⁰. De lo anterior se puede deducir la importancia de estos Organismos Públicos Autónomos, sobre todo con lo que respecta a su autonomía e independencia de los otros órganos, sin embargo es importante ubicarlos dentro de la geografía estatal que la misma Constitución Federal les otorga ya que mediante esta manera se podrán legitimar y fortalecer sus resoluciones frente a los órganos tradicionales del Estado.

4.7. Instituto Federal Electoral.

La Constitucional señala la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral como un Organismo Público Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, ciudanizado, profesional, desconcentrado y sujeto a la vigilancia, particularmente de los Partidos Políticos.

Al respecto el autor José Neira García ha señalado que “las particularidades que definen al Instituto Federal Electoral de México son:

- *“Autonomía del gobierno e independencia de los partidos políticos.*
- *Un servicio profesional electoral.*
- *Alta desconcentración administrativa y ejecutiva.*
- *Profundas deliberaciones en sus estructuras colegiadas.*
- *Extensa red de órganos.*
- *Procedimientos de vigilancia”¹¹.*

¹⁰ Orozco Enríquez, J. Jesús, *“Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI”*, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 361.

¹¹ Neira García, José, *“Derecho Electoral”*. Ed. Pac, México 2005. p. 147.

A. Autonomía del Instituto Federal Electoral.

El diseño de los órganos electorales mexicanos no ha sido ajeno a la tendencia latinoamericana de dotar a las autoridades comiciales administrativas, con autonomía constitucional o con una esfera amplia de independencia política frente a los titulares del poder Ejecutivo y de los partidos políticos. Los organismos constitucionales autónomos “son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y para su funcionamiento ideal no deben de ser solo independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos, otros grupos y factores reales de poder”¹².

Por su parte los artículos 116, fracción IV y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, constitucionales, establece que las Constituciones y leyes locales, así como el Estatuto de Gobierno y las leyes del Distrito Federal, garantizaran que las autoridades electorales locales “gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”, con base en los cuales diversas entidades federativas han constituido sus respectivos institutos, consejos o comisiones electorales autónomos, encargados de los comicios electorales locales.

Al respecto sobre la autonomía de este Organismo Público Autónomo, encargado de las situaciones electorales, el autor Alfredo Islas Colin, cita una tesis relevante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que reconoce a plenitud esta autonomía como un órgano independiente de la Administración Pública Federal, pero perteneciente al Estado. La tesis tiene como rubro “*Institutos u Organismos Electorales. Gozan de Plena Autonomía Constitucional*” y dice:

“Desde un punto de vista técnico jurídico, *la autonomía no es mas que un grado extremo de descentralización, no meramente de la*

¹² Ibidem., p. 152.

administración pública sino del Estado. Es decir de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que conforman el poder publico; en este sentido en virtud de la autonomía constitucional contemplada en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente...Esto es si bien puede haber organismos descentralizados (de la Administración Pública Federal o de cierta Entidad Federativa) que no sean autónomos (del Estado) que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta ultima manera. Ello es así porque, en términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia especifica o menos general. En el caso de los Organismos Públicos Autónomos electorales, por decisión del Poder Revisor de la Constitución en 1990, ratificada en 1993, 1994 y 1996, la función estatal de organización de las elecciones Federales se encomendó al Organismo Público Autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en tanto que atendiendo al resultado de la reforma de 1996 al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, así como a los dispuesto en el artículo 3º, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Puebla, la función estatal de organizar las elecciones en dicha entidad federativa corresponde al Organismo Público Autónomo e independiente, denominado Intitulo Electoral del Estado. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización (de la administración pública) solo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Estado de Puebla (como también hipotéticamente podría ocurrir en otros

organismos constitucionales públicos autónomos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y las Universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley) se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgo la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que bien en el ámbito de la Administración Pública Federal o de ciertas entidades federativas compete al respectivo Poder Ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho instituto ¹³.

De la anterior tesis cabe señalar determinados puntos relevantes como son, la figura jurídica de la descentralización, que consiste no necesariamente en pertenecer a algún organismo de la administración pública descentralizada o paraestatal, simplemente que *la descentralización consiste en la actividad mediante la cual se determinan facultades de decisión de un poder o autoridad central, para conferirles a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general.*

Asimismo existe la descentralización del órgano central que es el Intituto Federal Electoral, hacia los Institutos Electorales Estatales que son los órganos descentralizados, sin embargo estos últimos conservan su

¹³ Islas Colín, Alfredo, ESPARZA Martínez, Bernardino *“Prontuario Electoral”*, tomo I, Ed. Porrúa México 2004. p.214.

independencia ante los primeros, siendo ambas instituciones autónomas entre si, con facultades propias otorgadas por la Constitución Federal y por los diversos ordenamientos jurídicos secundarios electorales, asimismo cada uno tiene facultades de decisión, que les permite un libre actuar independiente ante los otros órganos del Estado .

B. Ciudadanización y Profesionalización dentro del Instituto Federal Electoral.

La llamada ciudadanización supone apoyo o participación de personas o agrupaciones con las características de neutralidad, imparcialidad frente a las estructuras del Estado y a los partidos políticos, en asuntos de autoridad, de orden público o de interés genera¹⁴. Los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral (Consejo General y los Consejos Distritales y Locales), se han ciudadanizado en la medida de que todos sus integrantes con derecho a voto son ciudadanos cuyo criterio no esta subordinado a la disciplina de partido político u órgano del estado alguno.

La profesionalización de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, por su parte, esta orientada a otorgar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (principios constitucionales rectores del propio Instituto Federal Electoral), eficiencia y eficacia en la realización de la actividad eminentemente técnica, y no política, de organizar las elecciones, buscándose también que los servidores del Instituto generen confianza en los ciudadanos y los actores políticos.

El artículo 41, fracción III, de la Constitución dispone que el Instituto Federal Electoral sea “profesional en su desempeño” y prevé que los

¹⁴ Neira, García, José, Ob. Cit. p. 278.

órganos Ejecutivos y técnicos serán proveídos con personal del Servicio Profesional Electoral.

La normativa reglamentaria de este sistema de provisión de funcionarios electorales de carrera es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, en cuyo artículo 5 se define al servicio electoral como: “un sistema de carrera compuesto por los procesos de ingreso; formación y desarrollo profesional; evaluación; promoción, ascenso e incentivos y sanción”¹⁵.

Esto es el ingreso, la permanencia, y la promoción de los funcionarios electorales de los órganos ejecutivos y técnicos que son determinados por concursos, exámenes y evaluaciones de su desempeño, además de que dichos funcionarios son sujetos de responsabilidades, según el catálogo de responsabilidades que constituyen faltas administrativas. Por evaluación del desempeño se entiende “la evaluación del rendimiento de un individuo en el trabajo para llegar a una decisión institucional objetiva. Proceso para determinar en forma más objetiva, como ha cumplido el empleado sus responsabilidades.”¹⁶

Las funciones electorales que se desempeñan profesionalmente deben de ser retribuidas, no así las que están obligadas a realizar los ciudadanos que hubieren sido designados como funcionarios de las mesas directivas de casilla como se desprende del artículo 5, párrafo cuarto y 36, fracción V, constitucionales.

Las relaciones entre los órganos de dirección, que son ciudadanizados que se encuentran frente a los profesionalizados que son ejecutivos y técnicos, podría decirse que el área directiva y colegiada del Consejo General vigila y supervisa permanentemente al área operativa, en tanto

¹⁵ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

¹⁶ *Ibidem*. p. 290.

que ambas áreas se encuentran sujetas en todo momento al escrutinio y vigilancia de los partidos políticos.

C. Antecedentes

En México la organización de las elecciones estuvo a cargo de las autoridades estatales y municipales hasta el año de 1946, fecha en la que se federaliza la función electoral, concentrando dichas actividades en un organismo administrativo dependiente de la Secretaría de Gobernación denominado "*Comisión Federal de Vigilancia Electoral*", con sus *Comisiones Locales* y *Comités Distritales* todos regulados por la "*Ley Federal Electoral*". La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se encontraba integrada por dos miembros del Poder Ejecutivo, uno era el Secretario de Gobernación quien la presidía y el otro era un miembro más del gabinete, dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado, dos Comisionados de partidos políticos nacionales y un Secretario que sería el Notario Público con más antigüedad en la Ciudad de México. Las Comisiones Locales y los Comités Distritales se encontraban integrados ambos por tres ciudadanos, un Comisionado por cada partido político y un secretario el cual debía ser también Notario Público.

Para el año de 1951 se presentó una reforma, la cual tuvo como consecuencia la promulgación de la *Ley Electoral Federal*, la cual dentro de sus organismos encargados de preparar el desarrollo y la vigilancia de las elecciones se encontraba la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales y los Comités Distritales.

En 1977 se promulga la *Ley que Regula a los Organismos Electorales* y posteriormente la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* que denominaron a las autoridades encargadas de los

comicios como Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales.

Para 1990 como resultado de una serie de reformas constitucionales aprobadas desde el año anterior, se crea un *Organismo Público Autónomo, denominado Intitulo Federal Electoral*, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones Federales, es decir las relacionadas con las elecciones de Presidente de la Republica y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión. Este organismo comenzó a funcionar a partir del 11 de octubre de 1990 y los órganos electorales eran regulados por el *Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales* siendo sus órganos electorales el Consejo General, los Consejos Locales y Distritales y las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. La composición del Consejo General se conformaba por un representante del poder Ejecutivo que era el Secretario de Gobernación quien además lo presidía, cuatro Consejeros del poder Legislativo (dos de cada Cámara), seis Consejeros Magistrados y representantes de los partidos políticos y un Secretario. Los Consejos Locales y Distritales se integraban por seis Consejeros Ciudadanos y representantes de los partidos políticos y un Secretario.

En 1993 se faculto a los órganos del Instituto Federal Electoral para hacer 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 en las elecciones.

En 1994 *cambio la denominación de Consejo de Magistrados a Consejeros Ciudadanos*, también dichos Consejeros ya no serian propuestos por el Ejecutivo, los partidos políticos dejarían de tener voto en los órganos colegiados, así también se suprimió el voto de calidad que tenia el Presidente del Consejo General.

Para el año de 1996 se dio la gran reforma constitucional y legal en materia electoral en donde se reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral, toda vez que *el Ejecutivo dejó de tener representante de en el seno del Consejo General*, por lo que el Secretario de Gobernación abandono la presidencia del mismo, así también se aumento el numero de Consejeros Electorales de seis a ocho y se reservo el voto exclusivamente a los Consejeros Electorales, de igual forma se suprimió la figura de la Dirección General y se crearon las figuras de la Presidencia del Consejo General y la Secretaria Ejecutiva, modificando con esto la estructura de sus órganos centrales¹⁷. Por lo anterior se puede deducir que este Organismo Público Autónomo ha tenido una gran evolución en tan poco tiempo, ya que las actuales necesidades de legitimación y consolidación democrática se lo han requerido, pasando de un organismo perteneciente prácticamente al órgano Ejecutivo y Legislativo, a un organismo con plena participación activa de los miembros de la sociedad encargados de velar por la honestidad del sufragio. Cabe mencionar como critica la aun latente ingerencia del órgano Legislativo (lo que desafortunadamente trae consigo una ingerencia por parte de los partidos políticos en el Instituto), misma que se buscara delimitar aun mas con el objeto de cumplir con su objetivo esencial.

D. Fundamento Constitucional.

¹⁷ Moctezuma Barragán, Gonzalo. *“Derecho y Legislación Electoral, 30 Años después de 1968”*. Ed. UNAM, México, 1998, p. 251.

El fundamento constitucional del Instituto Federal Electoral lo encontramos en el *artículo 41 constitucional, párrafo segundo, fracción III*, que menciona:

“Artículo 41.

V. La organización de las elecciones Federales es una función estatal que se realiza a través de un Organismo Público Autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, Ejecutivos, técnicos y de vigilancia.....”¹⁸.

Además se encuentra regulado por el Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Intitulo Federal Electoral, así como por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

E. Integración y estructura del Instituto Federal Electoral.

¹⁸ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

El Instituto Federal Electoral tiene una estructura conformada por *órganos de Dirección, Directivos-Técnicos y de Vigilancia*. Su forma de organización es de tipo desconcentrada, ya que además de tener órganos centrales a nivel nacional, también tiene órganos delegacionales en cada una de las 32 Entidades Federativas y órganos subdelegacionales en cada uno de los 300 distritos electorales del país. Además el día de la jornada electoral cuenta también con mesas directivas de casilla que integradas por ciudadanos se instalan en todas las secciones electorales para recibir todas las votaciones. La organización de las elecciones es una función meramente estatal de carácter permanente y solamente algunos órganos estructurales tienen actividades permanentes, mientras que otros son de naturaleza transitoria, que solamente se integran durante el proceso electoral o incluso durante la jornada electoral.

Los órganos colegiados que integran la estructura del IFE, son los siguientes¹⁹:

a) Órganos de Dirección.

El Consejo General, es el máximo órgano de dirección a nivel nacional o central, los Consejos Generales que son treinta y dos, ya que existe uno por cada Entidad Federativa, los Consejos Distritales son trescientos ya que es uno por cada Distrito Electoral Federal del país. Cabe mencionar que el Consejo General es de carácter permanente, mientras que los Consejos Locales y Distritales son

¹⁹ Gómez Palacios, Ignacio, “*Procesos Electorales*”, ed. Oxford, México, 2005, p. 367

temporales, debido a que se instalan y funcionan únicamente durante el año del proceso electoral federal²⁰.

1. El Consejo General se integra con:

- *Un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los Grupos Parlamentarios. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales duraran en su encargo siete años.*
- *Los Consejeros del Órgano Legislativo, uno por cada Grupo Parlamentario con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, propuestos en la Cámara de Diputados por los Grupos Parlamentarios con afiliación del partido (únicamente existirá un Consejero Legislativo por cada Grupo Parlamentario, aunque el Partido Político de que se trate, tenga representación en ambas Cámaras).*
- *Los Representantes de los Partidos Políticos Nacionales. Uno por cada Partido Político que tenga registro como tal.*
- *Secretario Ejecutivo. Nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente (el Secretario Ejecutivo durara en el cargo siete años).*

Los únicos miembros del Consejo General que cuentan con voz y voto son el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales, por lo que todos los demás integrantes concurren únicamente con voz.

²⁰Gómez Palacios, Ignacio, Ob. Cit. p 368.

Los Consejos Locales y Consejeros Distritales se integran:

- *Consejero Presidente.*
- *Seis Consejeros Electorales.*
- *Un representante por cada uno de los Partidos Políticos Nacionales registrados.*
- *Un Secretario del Consejo.*

Los únicos miembros con voz y voto son el Consejero Presidente y los seis Consejeros Electorales. Los seis Consejeros Electorales son designados por el Consejo General, mientras que los seis Consejeros Distritales son designados por el Consejo Local que les corresponda. Tanto los Consejeros Electorales como los Distritales son electos para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos. Por cada Consejero Electoral propietario se debe de designar a un suplente.

b) Órganos Ejecutivos y Técnicos.

La Junta General Ejecutiva, a nivel nacional, las Juntas Locales Ejecutivas que son treinta y dos, ya que hay una por cada Entidad Federativa; las Juntas Distritales Ejecutivas, que son trescientas, en correspondencia con los Distritos Electorales Federales²¹. Además hay órganos técnicos como los denominados Centros de Cómputo (artículo 193, párrafo primero, inciso b, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

²¹ Ibidem, p 369.

La Junta General Ejecutiva se integra por:

- *Presidente (Presidente del Consejo General)*
- *Secretario Ejecutivo.*
- *Directores Ejecutivos de las siguientes áreas: Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica y Administrativa.*

Las Juntas Locales Ejecutivas y las Juntas Ejecutivas Distritales se integran por:

- *Vocal Ejecutivo.*
- *Vocal Secretario.*
- *Vocal de Organización Electoral.*
- *Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.*
- *Vocal del Registro Federal de Electores.*

c) Órganos de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia, las Comisiones Locales de Vigilancia, que son treinta y dos, una por entidad federativa, y las Comisiones Distritales, que son 300 y hay una en cada Distrito Electoral Federal²².

La Comisión de Vigilancia se integra en todos sus niveles por:

- *El Titular del Área del Registro Federal de Electores*

²² Ibidem. p. 369.

- *Representes de cada uno de los Partidos Políticos Nacionales.*
- *Un Secretario*

Solo en la Comisión Nacional de Vigilancia se agrega un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

d) Mesas Directivas de Casilla.

Son órganos colegiados que se integran por ciudadanos y que por cada setecientos electores o fracción, se instala una casilla en cada sección electoral, para recibir la votación de los ciudadanos residentes el mismo día de la jornada electoral²³.

Se integran por:

- *Presidente.*
- *Secretario.*
- *Dos Escrutadores.*
- *Tres Suplentes Generales.*

Todos ellos ciudadanos mexicanos de de las secciones en donde se ubicara cada casilla.

Además de los anteriores órganos colegiados se tienen como órganos unipersonales del IFE los siguientes:

- A. Presidencia del Consejo General y la Secretaria Ejecutiva, que tienen el carácter de órganos centrales (artículo 72 COFIPE).*
- B. El Vocal Ejecutivo de las Juntas Locales Ejecutivas, que tienen el carácter de Órganos Delegacionales (artículo 98 COFIPE).*

²³ Ibidem. p. 370.

C. Vocal Ejecutivo de las correspondientes Juntas Distritales Ejecutivas, que son Organos Distritales (artículo 108 COFIPE)²⁴.

F. Requisitos de Elegibilidad de los Integrantes del Instituto Federal Electoral.

Los requisitos que deben de reunir las personas que deseen formar parte de los Consejos Electorales pueden clasificarse de dos formas²⁵:

A. Requisitos que tienen que ver con la calidad del ciudadano, arraigo y capacidad.

- *Contar con la ciudadanía mexicana por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad.*
- *Estar en el registro de electores y contar con credencial para votar.*
- *Estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles.*
- *Tener buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso alguno.*
- *Contar con residencia de cuando menos dos años en el país tratándose del Consejo General y en la entidad federativa tratándose de los Consejos Locales y Distritales.*

Además para ser considerado Consejero Electoral del órgano superior de dirección deben de tenerse por lo menos treinta años de edad, contar con título profesional y conocimientos en la materia político-electoral;

²⁴ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

²⁵ Neira García, José, Op. cit. p. 67.

mientras que para los Consejos Electorales Locales y Distritales solamente se exige tener conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones.

B. Requisitos que tienen que ver con la idoneidad o exigencia de no vinculación con órganos o sujetos político-electorales. (Son aplicables a los tres tipos de consejeros):

- a) No haber sido dirigente partidista, en los últimos cinco años para acceder al Consejo General y en los tres últimos años para ingresar a los Consejos Locales o Distritales.*
- b) No ser o haber sido candidato a puesto de elección popular alguno, con la misma temporalidad que el anterior, además para ser Consejero Electoral del Consejo General se requiere no desempeñar o haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ningún Partido Político o función semejante, así como Secretario de Estado, Procurador de la Republica, Subsecretario u Oficial Mayor, en el Gobierno Federal o sus equivalentes en el Gobierno del Distrito Federal, al menos de que en todos los casos se separe del cargo un año antes de su nombramiento.*

Para ser Secretario Ejecutivo se requieren de los mismos requisitos que para ser Consejero Electoral del Consejo General a excepción de de la prohibición de su participación en el gobierno o administración pública.

Por lo que se refiere a los integrantes de las Juntas Ejecutivas, Locales y Distritales, que por disposición constitucional deben provenir del servicio de carrera del órgano electoral, sus requisitos de ingresos son

los que establece el artículo 43 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del IFE²⁶:

- a) *Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce de y ejercicio de sus derechos políticos y civiles.*
- b) *Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía.*
- c) *No haber sido registrado como candidato de a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación.*
- d) *No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido en los tres años inmediatos anteriores a la designación.*
- e) *No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público Local o Federal.*
- f) *Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo.*
- g) *Haber acreditado el nivel de educación media superior para quienes aspiren al cuerpo de técnicos y tener como mínimo un certificado de haber aprobado todas las materias de un programa de estudios de nivel licenciatura para quienes deseen pertenecer al cuerpo de la función directiva.*
- h) *Contar con conocimientos para el desempeño adecuado para sus funciones.*

Para ser funcionario de Mesa Directiva de Casilla receptara de la votación Federal, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 120 del COFIPE²⁷, se requiere:

²⁶ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Personal del Instituto Federal Electoral*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

²⁷ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

- a) *Ser ciudadano mexicano que no haya adquirido otra nacionalidad.*
- b) *Ser residente en la sección electoral en donde se ubicara la respectiva casilla.*
- c) *Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos.*
- d) *Saber leer y escribir.*
- e) *No contar con más de setenta años al día de la comisión.*
- f) *Estar inscrito en el registro de electores.*
- g) *Tener credencia para votar.*
- h) *Haber tomado el curso de capacitación electoral correspondiente.*
- i) *No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener mando de cualquier dirección de cualquier jerarquía de los partidos políticos.*

Respecto de los órganos jerárquicamente superiores dentro de las autoridades electorales de las entidades federativas, cabe destacar que *todos están ciudadanizados*, en la medida que se integran por ciudadanos sin ningún vínculo político-partidista o con el gobierno y su administración pública.

G. Competencia del Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral tiene diversas atribuciones por desarrollar, a fin de organizar las elecciones, cumpliendo con esas facultades previamente a la jornada electoral, dentro de la jornada electoral y con posterioridad a la misma. Conjuntamente tiene funciones de “educación cívica y política” y de “capacitación para la población en general y su personal el particular”. La Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos prevé específicamente las siguientes facultades concretas del Instituto Federal Electoral²⁸:

a) Educación Cívica.

La educación cívica es la función mediante la cual se enseña, adoctrina y encausa a la población sobre las instituciones e intereses de la patria. Es una enseñanza sobre el civismo, la cual desarrolla el Instituto Federal Electoral a través de la impresión, distribución y colocación en lugares públicos de carteles y calendarios en que se asienten las fechas cívicas de cada mes. Cabe señalar que la educación cívica a cargo del IFE no es la misma que tiene lugar en las escuelas secundarias (en la cátedra de civismo) puesto que ello corresponde a la Secretaría de Educación Pública y es una adoctrinación que se da a los estudiantes, mas no a la sociedad en general.

b) Capacitación Cívica.

Es la actividad que desarrolla el Instituto Federal Electoral para hacer aptas a determinadas personas en materia de ciertos asuntos que trascienden a la población, especialmente a quienes fungirán como funcionarios de casilla y observadores electorales, dentro de una jornada electoral e incluso a quienes se desarrollaran como capacitados de ambos tipos de personas. Asimismo se debe de capacitar al personal mismo del Instituto. Esta función es distinta a la anterior puesto que la educación cívica va dirigida a toda la población, mientras que la capacitación cívica se da solamente a un grupo

²⁸ Elizondo Gasperin, María Macarita. *“Temas Selectos de Derecho Electoral, formación y transformación de las Instituciones”*. Ed. UNAM, México 1993, p. 48.

determinado de personas. Esto es debido a que la persona que capacite el instituto, debe de estar apta para desarrollar sus funciones dentro de la jornada electoral, ya sea como funcionario de casilla (recibiendo los votos de los electores, haciendo el computo de los mismos, etc.) o como observador electoral (teniendo conocimiento de los que se debe de hacer en la jornada y de cómo se debe de reunir su informe).

c) Geografía Electoral.

Consiste en dividir el territorio en nacional en distritos uninominales (actualmente trescientos) y en circunscripciones electorales plurinominales (cinco actualmente). Esta tarea del Instituto corre a cargo de del Consejo General y de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, conforme lo dispuesto en el artículo 82 del COFIPE, párrafo primero, inciso j que dice:

“Artículo 82. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

*j. Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la Republica en 300 distritos electorales uninominales, y en su caso, aprobar los mismos;*²⁹.

Por otra parte el artículo 92, párrafo primero, inciso i, del mencionado ordenamiento regula:

“Artículo 92.

1. La dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones.

²⁹ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

i. Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales.”

d) Derechos y prerrogativas de Agrupaciones Políticas y Partidos Políticos.

Consiste en vigilar el respeto a los derechos y prerrogativas de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas. Dichos objetivos no pueden identificarse con la previsión u otorgamiento de mencionados derechos, ya que ello corresponde otorgarlos exclusivamente al Congreso de la Unión, mediante reformas que se encuentran en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e) Padrón y Listas Electorales.

Consiste en el primer acto que realizan los ciudadanos al presentarse al Instituto Federal Electoral, cuando acuden ante el a registrarse para cumplir con sus obligaciones política. Una vez que se ha constituido el padrón electoral, se formaran las listas nominales de electores atendiendo al distrito y a la sección que corresponda a cada ciudadano para que el día de la elección, acuda a la casilla electoral respectiva a sufragar³⁰. El padrón y las listas electorales se encuentran regulados en los artículos 163, 137 y 155 párrafo primero del COFIPE, que dicen:

³⁰ Ruiz Morales, Héctor Enrique. *“Derecho Electoral Mexicano y sus Órganos de Apelación. Evolución y Aplicación en la Actualidad”*. Ed. Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua 1997, p. 160.

“Artículo 136. El Registro Federal de Electores está compuesto por las secciones siguientes:

- a) *Del Catálogo General de Electores; y*
- b) *Del Padrón Electoral.*

Artículo 137. En el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años, recabada a través de la técnica censal total.

En el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 143 de este Código.

Artículo 155. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su Credencial para Votar.

La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. Cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1,500.....”³¹.

En tales preceptos se regulan las disposiciones relacionadas con el padrón electoral y las listas nominales de electores, las cuales corresponde conformarlas el Instituto Federal Electoral. La diferencia entre ambas figuras jurídicas consiste en que el padrón electoral es el todo (la información de la totalidad de los ciudadanos mexicanos con

³¹ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

capacidad para votar), y la lista nominal de electores es una parte de ese padrón, basada en la división por distritos y secciones electorales en las que se encuentra la relación de los ciudadanos que han de votar en cada sección y casilla.

f) Impresiones de materiales electorales.

Es competencia del Instituto Federal Electoral toda vez que este organismo es a quien corresponde organizar, desarrollar y vigilar las elecciones Federales. Se encuentra contemplado en el artículo 94 párrafo 1, inciso b y c, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 94. La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral tiene las siguientes atribuciones:

b) Elaborar los formatos de la documentación electoral, para someterlos por conducto del Secretario Ejecutivo a la aprobación del Consejo General;

c) Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada;³².

Esta función relativa a la impresión de materiales corre a cargo del Consejo General y de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, siendo el Consejo General el que aprueba esa materia, previa propuesta que al efecto le haga la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

³² Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

g) Preparación de la jornada electoral.

El Instituto Federal Electoral tiene la encomienda de llevar a cabo la preparación de la Jornada Electoral, la cual se conforma de los siguientes rubros:

- *Registro de Candidatos.*
- *Vigilancia de la legalidad en materia de campañas políticas o electorales.*
- *Integración y ubicación de las mesas directivas de casilla.*
- *Registro de representantes.*
- *Elaboración de documentos y material electoral.*

h) Computo de votos de Diputados Federales y Senadores.

Esta facultad la realiza el instituto a través de las Mesas Directivas de Casilla (artículo 226, párrafo 1 del COFIPE) y posteriormente por medio de los Consejos Distritales (artículo 245 del COFIPE).

“Artículo 226. Una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla.

Artículo 245. El cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el Consejo Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral.

El cómputo de votos implica que se hace el conteo de todos los votos con validez (que no sean anulados), estableciéndose por consiguiente, que candidato obtuvo mayor número de votos en las elecciones en cada casilla, e informándose al Consejo Distrital, tal situación para que este

proceda a computar el total de los paquetes respectivos y se tenga certeza sobre el candidato que obtuvo el triunfo en una determinada elección, dándose la declaración de validez y otorgamiento de constancias a los Diputados Federales y Senadores³³.

i) Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados federales y Senadores.

Esta facultad consiste en que el Instituto es competente para hacer la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados Federales y Senadores, lo que implica que el Instituto, resuelve que el desarrollo de la jornada electoral tiene validez con relación a los Distritos Electorales en los que no haya anomalías, entregando al candidato vencedor la constancia de su triunfo y con ello teniendo este la certeza de su condición de representante popular (ya sea como Diputado o Senador). Esta función se realiza como acto post-electoral³⁴.

j) Compuo de votos de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos uninominales.

Esta facultad se desarrolla mediante el compuo por conteo de de los votos en cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales y acabada esta tarea se remite al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que este proceda hacer la declaración de validez de la elección y la declaración de Presidente Electo, a favor del candidato

³³ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

³⁴ Ruiz Morales, Héctor Enrique, Ob. Cit. p.162.

que haya obtenido el mayor número de votos en esa contienda electoral³⁵.

k) Regulación de la Observación electoral.

Se encuentra prevista en el artículo 5, párrafo 3, del COFIPE, que regula:

“Artículo 5...Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes:

- a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;*
- b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su Credencial para Votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;*
- c) La solicitud de registro para participar como observadores electorales, podrá presentarse en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan, ante el Presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección. Los Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, según el caso, darán cuenta de las solicitudes a los propios Consejos, para su aprobación, en la siguiente*

³⁵ Ibidem. p. 163.

*sesión que celebren. La resolución que se emita deberá ser notificada a los solicitantes. El Consejo General garantizará este derecho y resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas*³⁶.

Esta regulación debe de hacerse con base a las disposiciones que conforman al numeral ya mencionado, a fin de que esta forma de participación ciudadana, sea desempeñada dentro de los cánones jurídicos respectivos.

I) Encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.

Compete al Instituto Federal Electoral vigilar el desarrollo de los sondeos y encuestas de opinión con fines electorales, o sea de aquella actividad, que se desarrolle para tener un indicio previo a una elección, en relación a la preferencia ciudadana de los candidatos a un cargo publico, sin que esos sondeos o encuestas impliquen la presencia de conteos o cómputos oficiales, que no son base para poder impugnar los resultados electorales emitidos por el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las funciones y facultades del Instituto Federal Electoral se llevan acabo durante todo el año e incluso en años en los que no hay proceso electoral, recordando que estas actividades o tareas se deben de cumplir dentro de los lineamientos que rigen a esta Institución y en la materia.

³⁶ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

4.8. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En la actualidad las relaciones existentes entre la sociedad y el Estado se manifiestan en diferentes órdenes, especialmente resaltando al respecto dos rubros que son: el surgimiento de nuevos actores de la sociedad civil y en la delimitación de las funciones del Estado, mismas que en su conjunto plantean el vínculo entre gobernantes y gobernados. Dentro de este orden surge un antiguo y noble objetivo de todo ser humano, que es el pleno alcance y goce de los derechos del mismo. Mediante la protección de los derechos humanos es posible hacer frente a la acción política del Estado ante el hombre, en lo individual y en lo colectivo.

La base del Estado moderno se encuentra en el reconocimiento político de los derechos del hombre, mencionando que son libres y soberanos, por lo que nadie puede atentar contra su vida o su propiedad, y el Estado reconoce los límites marcados por estos mismos derechos. El autor Rodolfo Lara Ponte menciona que la concepción del Estado limitado se da mediante el concepto de Estado de Derecho al que considera que: “El Estado de derecho, es aquel que, impedido constitucionalmente para ejercer arbitrariamente el poder en contra de sus gobernados, se erige por y para la sociedad en su conjunto. Un Estado como el descrito representa la pretensión de equilibrar las relaciones entre el poder público y la libertad individual”³⁷.

La instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se da el 5 de junio de 1990, mediante la adopción del Ombudsman en el país. Su creación se debió a un decreto del Ejecutivo como respuesta a la creciente demanda social (a través de organizaciones civiles de defensa

³⁷ Lara Ponte, Rodolfo. “*Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*”. Ed. Porrúa UNAM, México 1998. p. 184.

de los derechos humanos) de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policíacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales. Con ello se dio un paso fundamental para rescatar la idea principal respecto de los derechos humanos en todos y cada uno de los aspectos realizados por las autoridades gubernamentales.

La filosofía creadora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos comienza con la idea de que en México todos los individuos, aun aquellos que han cometido los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están las correspondientes a la integridad y la dignidad de la persona. Dichas garantías les deben de ser respetadas en todos los ámbitos jurídicos en que se manifiesten, aun en las averiguaciones previas y en los procedimientos de tipo penal, en donde con mayor claridad, deben de estar presentes las garantías del respeto que la ley otorga a cada persona.

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público haga todo lo necesario para que de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación. La Comisión de los Derechos Humanos tiene como función la protección de los mismos así como de contribuir al desarrollo integral de la persona, a delimitar para todas las personas una esfera de autonomía dentro de la cual pueda actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de los particulares. Establecer los límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea federal, estatal o municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder,

negligencias o simple desconocimiento de la función. Asimismo crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las necesidades comunitarias.

A. Definición de Derechos Humanos.

Según el glosario de términos sobre derechos humanos, de la Oficina de las Naciones Unidas en México, se entiende por derechos humanos: “Los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limiten la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales, inalienables e indivisibles. Los derechos humanos expresan nuestro profundo compromiso de que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna”³⁸, este concepto moderno se da de un profundo estudio sobre la naturaleza de los mismos y que gracias a su delimitación, ha dejado de ser confundido con otros conceptos como el de garantías individuales, con el cual guarda una estrecha relación, a pesar de no ser considerados como sinónimos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos nos da una definición de los mismos que se aplica al actual estatus de la sociedad moderna “Los derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una comunidad jurídicamente organizada. Estos derechos establecidos en la

³⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. “*Diagnostico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*”. México 2004. p. XX.

Constitución y en las leyes, deben de ser reconocidos y garantizados por el Estado”³⁹, esta definición de derechos humanos toma en cuenta el papel esencial del Estado como obligado directo de la protección de estos, así como de que se les garanticen en los diversos ordenamientos legales, desde el primordial como es la Constitución, así como de los que se desprendan de este. Lo anterior queda remarcado al afirmar la misma Comisión dentro de esta definición “todos están obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo según el mando constitucional, quienes tiene mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir los hombres y las mujeres que ejercen la función de servidores públicos”, sin embargo esta definición no menciona las medidas que deben de tomar estos para la prevención de violaciones a estos derechos.

Los derechos humanos tienen determinadas características como son:

- *Universalidad.*
- *Inalienabilidad.*
- *Realización.*

La doctrina ha sido rica en la elaboración de clasificaciones novedosas para agrupar a los derechos humanos entre esas clasificaciones mas aceptadas se encuentra la que realiza el autor Carlos Quintana Roldan citando al autor mexicano Cipriano Gómez Lara, que presenta la clasificación siguiente⁴⁰:

³⁹ Pagina de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, “*Tipos de Derechos Humanos*”, México, 2007. <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

⁴⁰ Quintana Roldan, Carlos Francisco, Sabino Peniche, Norma. “*Derechos Humanos*”. Ed. Porrúa, México 2002. p. 17.

- a) **Derechos humanos de primer grado o generación:** son todos aquellos derivados de las relaciones jurídicas en general, o sea, los derechos subjetivos tradicionales como pueden imaginarse, los de crédito o personales y los derechos reales también tradicionales.
- b) **Derechos humanos de segundo grado o generación:** son los que están dados en un sentido mas político e ideológico, con un profundo contenido de respeto a la integridad física y sociológica del hombre entendido como individuo, digno de respeto y consideración en una esfera mínima de bienestar social. Aquí están los tradicionales derechos del individuo y del gobernado.
- c) **Derechos humanos de tercer grado o generación:** son los derechos sociales que se manifiestan en el contexto de la colectividad o de la propia humanidad en su conjunto, en cuanto a su supervivencia, sanidad y disfrute de la vida sobre la tierra; como es el derecho a la paz, derecho a la conservación ecológica, derechos colectivos de los consumidores, derechos de refugiados y minorías étnicas.

Distintos autores han señalado si se puede considerar a los derechos humanos como a las garantías individuales como la misma cosa, o si existe alguna diferencia entre estos, e incluso se ha debatido respecto a que si alguno de estos conceptos es el género mientras que otro es la especie. Como primer paso se tiene que definir el concepto de garantías individuales puesto que ya se tiene el de derechos humanos. El autor Burgoa Orihuela señala que el concepto de garantías individuales se puede realizar mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) *Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado sus autoridades (sujeto pasivo).*
- b) *Derecho público Subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).*
- c) *Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).*
- d) *Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental (fuente)⁴¹.*

De los anteriores elementos se puede inferir el nexo lógico-jurídico que hay entre las garantías individuales y los derechos humanos como una de las especies que abarca los derechos públicos subjetivos. Mientras los derechos del hombre se traducen substancialmente como potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende se llega a la conclusión de que los derechos del hombre constituyen en términos generales, el contenido parcial de la garantía individual, considerando a estas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos, gobernados por un lado y Estado y autoridades por otro⁴².

Otro aspecto importante respecto a la distinción que existe entre las garantías individuales y los derechos humanos, consiste en que los

⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *“Las Garantías Individuales”*, trigésima séptima edición, Ed. Porrúa, p. 387.

⁴² Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob. Cit. p. 388.

segundos son consideradas como “*meras declaraciones*”, y que a pesar de los múltiples instrumentos internacionales que las protegen, no hay una obligatoriedad o una estructuración jurídica que permita la protección de estos derechos universales, que se encuentran dispersos dentro de diversos ordenamientos jurídicos, mientras que *las garantías individuales se encuentran especificadas y protegidas por los mas altos cuerpos legales*, como es el caso de México, donde se encuentran previstas en su parte primera, y estas tienen una respetabilidad ante los diversos sujetos sean autoridades o no dentro del sistema jurídico como derechos subjetivos públicos obligatorios. Existen diversos métodos de protección de derechos humanos y de garantías individuales, las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son un medio de protección que tiene una gran importancia para el cumplimiento de la protección de derechos, sin embargo, no cuanta con las características de obligatoriedad que tienen los medios de defensa de garantías individuales como seria el caso del juicio de amparo, que en el momento de dictarse una suspensión o una sentencia, esta debe de ser obedecida sin lugar a dudas por la autoridad violatoria de garantías, mientras que las recomendaciones como su nombre lo indica solo son eso, y no conlleva consigo una ejecución o una obediencia por parte de la autoridad violatoria.

Por otro lado existen autores que señalan que las garantías individuales y los derechos humanos son lo mismo, al mencionar que “en México, a diferencia de otros países, se ha usado de manera inexacta la expresión garantías individuales, para referirse a los derechos humanos. Conviene adoptar explícitamente este concepto en el artículo 1º de la Constitución, a fin de armonizar el lenguaje que ya emplea nuestra carta magna en el artículo 102 apartado B y proporcionar una mejor integración entre los derechos constitucionalmente reconocidos y el derecho internacional de

los derechos humanos”⁴³, mediante lo anteriormente expuesto se busca cambiar el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos, manejándolos como sinónimos, sin embargo esta reforma constitucional no se considera prudente por las diferencias anteriormente expresadas dadas las características de cada una de estas figuras jurídicas, el mismo autor termina diciendo “a la luz de la propuesta que se formula en este diagnostico, esta visión de conjunto es particularmente importante para mejorar al juicio de amparo como instrumento protector de los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano”⁴⁴, lo anterior busca ampliar el campo de acción del amparo de las garantías individuales hasta los derechos humanos, lo cual no es conveniente debido a que los Derecho Humanos como meras declaraciones son inexactos, mientras que las garantías individuales tienen una mayor exactitud, lo que permite una mejor protección por parte del amparo. Esta postura se basa en que los derechos humanos al ser catalogados como instituciones jurídicas internacionales se tienen que homologar al ordenamiento jurídico nacional principal (la Constitución) y utilizar los términos adoptados internacionalmente.

B. Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Existen organismos de protección a los derechos humanos en nuestro país anteriores a la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se dan gracias a la creciente presión ejercida por la sociedad en búsqueda de un órgano protector de las actividades autoritarias e inconstitucionales del Estado, que a su vez es investida de

⁴³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Op. cit. p. 1.

⁴⁴ Ibidem., p. 2.

las características principales del mismo. Al respecto el autor Rodolfo Lara Ponte menciona como las principales las siguientes instituciones:

- 1. Procuraduría de los Pobres.** En el año de 1847 estuvo vigente en el Estado de San Luís Potosí, impulsada por el jurista Ponciano Arriaga. Dicha norma estableció la competencia de tres Procuradores, la cual defendía a los menesterosos de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas. Estos funcionarios averiguaban hechos y señalaban medios reparadores o en su caso llevaban al responsable ante el juez.
- 2. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos.** El Gobernador de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla, creó el 3 de enero de 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de gestoría ante autoridades de todos los niveles fue complementario al de los medios y vías jurídicas establecidas.
- 3. Procuraduría de Vecinos.** Se fundó por acuerdo del ayuntamiento del Estado de Colima, el 21 de noviembre de 1983. La ley orgánica municipal del Estado de Colima integro dicha figura en diciembre de 1984. El funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el Cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.
- 4. Defensoría de los Derechos Universitarios.** La Universidad Nacional Autónoma de México la instauró el 29 de mayo de 1985. Dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir las quejas respectivas que

presenten el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.

- 5. Procuraduría de la Defensa Indígena (Oaxaca) y Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero).** Estas procuradurías se crearon en 1986 y 1987, respectivamente, tienen la finalidad de proteger los derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país. La Procuraduría Para la Defensa de los Indígenas de Oaxaca depende del Ejecutivo local, y se encarga de gestionar y de vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Funge además como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto de los derechos indígenas. La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero depende del Ejecutivo de ese Estado, y su función es proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan en la región.
- 6. Procuraduría de Protección Ciudadana.** Nació en el Estado de Aguascalientes el 14 de agosto de 1988, con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por omisiones y violaciones en los deberes de las autoridades. Esta procuraduría tienen además, la función de promover la cultura de los derechos humanos.
- 7. Defensora de los Derechos de los Vecinos.** El municipio de Querétaro la instauró el 22 de diciembre de 1988. su finalidad es investigar las denuncias sobre afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales.

8. Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Nació en 1989, como órgano desconcentrado, cuya finalidad es contribuir a que los actos de las autoridades del D.F. sean legales.

9. Dirección General de los Derechos Humanos. Se creó el 13 de febrero de 1989, como parte de la Secretaría de Gobernación, siendo la primera a nivel Federal encargada de la protección directa de los derechos humanos y de las violaciones realizadas por los demás organismos de la Administración Pública Federal⁴⁵.

Los anteriores son ejemplos importantes de cómo ha ido evolucionando dentro del Estado Mexicano, los diversos mecanismos de protección de derechos humanos, que en un comienzo se dieron por iniciativa de las autoridades locales, enfocadas a sus grupos más vulnerables y posteriormente se amplió hacia todo el género, asimismo comenzó como un fenómeno estatal que se amplió al ámbito Federal de mayor jurisdicción en su aplicación dentro de la República.

Los antecedentes de la Comisión se pueden describir desde tres etapas primordiales:⁴⁶

En su *primera etapa* la Comisión fue instaurada por el Ejecutivo (como órgano desconcentrado) y asimismo se encontraba dentro del mismo, se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta ubicación dentro del organigrama de la Administración Pública Federal la hizo blanco de una serie de críticas ya que dentro del mencionado rubro, no se cometía cabalmente con su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos. Esta etapa fue en el caso de México un paso necesario para instaurar a plenitud órganos como el *Ombudsman* en nuestro orden jurídico; asimismo en la exposición de motivos del decreto presidencial

⁴⁵ Lara Ponte, Rodolfo, Ob. Cit. p. 170.

⁴⁶ Quintana Roldan, Carlos F. Op. cit. p. 140.

se señala que le corresponde al Estado democrático moderno “garantizar la seguridad de sus ciudadanos, reconocer, la pluralidad política, alentar a la sociedad civil, preservar el orden, la paz y la estabilidad social, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigilancia de del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno”⁴⁷. Destaca en esta primera etapa la inclusión de la sociedad civil en esta tarea, en la cual se busca un medio de defensa frente a la autoridad, pero que a la vez se encuentre embestida de las características de autoridad para darle el peso correspondiente a su actividad protectora. Se busca la inclusión de la sociedad en la preservación de sus propios derechos.

En una *segunda etapa* se da una severa crítica a la Comisión debido principalmente a dos aspectos; el primero consistente en la afirmación de que su integración fue violatoria a la Constitución, puesto que se trataba de una institución no prevista en la Carta Magna, el decreto fue expedido sin fundamento legal alguno, además de que se dijo que fueron presiones internas y externas las que apresuraron su creación, mas que una idea verdadera de protección a los derechos humanos, el segundo aspecto se refiere a su limitada competencia y la autonomía del órgano creado, y que al supervisarse a si mismo dicho organismo se convertía en juez y en parte; la dependencia directa al Ejecutivo Federal a quien correspondía nombrar al Presidente, al igual que al Secretario Técnico, lo que hacía suponer una muy escasa autonomía para su operatividad. Por lo anterior se busco una reforma en el texto constitucional a fin de que su actuación estuviese claramente apegada a la técnica legislativa apropiada y se convalidaran sus propósitos de defensa a los derechos humanos, por ello mediante la adición que se hizo al artículo 102 constitucional de una apartado “B”, quedo

⁴⁷ Ibidem. p. 141.

establecida la base constitucional del organismo, a partir del 29 de julio de 1992.

En la *tercera y última etapa* de la evolución de la Comisión, se le da forma y características de Organismos Públicos Autónomos en específico, al concedérsele plena autonomía y personalidad jurídica como tal, y al reconocerle constitucionalmente su denominación, mediante reformas al artículo 102, apartado “B” cuarto párrafo, constitucional, en el que se establece que el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominara Comisión Nacional de Derechos Humanos, contara con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Con este avance se desvanece toda dependencia y subordinación que se había tenido en un comienzo con el Ejecutivo Federal, dejando de ser juez y parte en el proceso y dejando una mayor inclusión de la sociedad civil, quien puede actuar con libertad en la tarea de la defensa de los derechos humanos de ella misma, ante las autoridades que actúen de manera autoritaria.

C. Fundamento Constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El fundamento constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo encontramos en el *artículo 102 constitucional, apartado B*, que dice:

“Artículo 102. B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes

de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.”⁴⁸

El fundamento legal de la Comisión lo podemos encontrar en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la expidió el Congreso de la Unión y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. Debido a las facultades con las que cuenta la propia Comisión Nacional expidió su reglamento interior, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992. Estos dos ordenamientos legales (la ley y el reglamento) además del texto constitucional, son el estatuto legal con el que opera la comisión.

D. Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La competencia de la Comisión se encuentra dentro del texto constitucional en el artículo 102 apartado “B” de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión es competente para conocer de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, motivadas por actos u omisiones de autoridades administrativas Federales, entre las que se incluyen intolerancia o anuencia en la persecución a las acciones ilícitas de particulares.

“Artículo 3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas

⁴⁸ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter Federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley. Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas”⁴⁹.

Del numeral anterior se puede apreciar el carácter Federal de la Comisión que tiene preferencia en aquellos asuntos en los que se causa la violación por autoridad Federal, por lo que se puede concluir que atendiendo a la naturaleza de la autoridad violatoria será competencia Federal o Local, teniendo siempre preferencia la Comisión Nacional en asuntos en los que se concurra ambas autoridades.

La Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala como atribuciones de la Comisión las siguientes:

⁴⁹ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

“Artículo 6. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

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;

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 no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.- Expedir su Reglamento Interno;

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XIV Bis.- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

*XV.- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales*⁵⁰.

Respecto de sus atribuciones es prudente señalar el carácter que tienen sus recomendaciones ya que la Constitución y la propia ley secundaria mencionan repetidamente que estas no serán vinculatorias o anulatorias de actos contra los que se presento la queja, estas simplemente tendrán un carácter de difusión entre la sociedad, para ganar credibilidad como institución, así como para que las autoridades consideren la posibilidad de expedir o modificar disposiciones legislativas o reglamentarias, o practicas administrativas que mejoren la salvaguarda de los derechos humanos.

Es importante mencionar el carácter autónomo con el cual se emiten estas recomendaciones ya que ninguna otra autoridad puede influir sobre la Comisión para que la recomendación se de en un sentido o en otro, siendo aquí donde se cristaliza la autonomía como Organismo Público Autónomo de la Comisión.

Esta institución esta impedida para conocer de los actos y resoluciones de los organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral y consultas realizadas por autoridades, particulares y otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. Cabe mencionar que en materia de actos u omisiones administrativas de Autoridades Judiciales del ámbito Federal la Comisión podrá admitir quejas, pero sin la posibilidad de examinar las cuestiones jurisdiccionales de fondo. Lo

⁵⁰ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, "*Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*", México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

anterior se fundamenta en el artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁵¹.

Los motivos de las limitaciones del organismo en las materias citadas son los siguientes: en relación a las actuaciones de autoridades y organismos electorales, aseguran el carácter apolítico de la institución; respecto de los conflictos de carácter laboral, respetar el ámbito de competencia determinado por la legislación a las autoridades del trabajo y por ser generalmente conflictos entre particulares, por ultimo en el supuesto de resoluciones de carácter jurisdiccional para evitar que la función relativa a la protección de los derechos humanos, se constituya por encima de los organos Legislativo y Judicial.

E. Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Todos los servidores públicos que integran la Comisión Nacional de Derechos Humanos son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las labores que desempeñan, según el artículo 74 de la Ley de la Comisión, lo anterior ha sido homologado por algunas Comisiones Estatales, lo cual ha sido severamente criticado, ya que al ser trabajadores de confianza tienen menos derechos laborales que si fueran trabajadores ordinarios de nomina, ya que mientras que estos tienen derecho a sindicato los trabajadores de confianza no tienen este derecho.

El artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala la integración de la misma de la siguiente manera:

⁵¹ Sebastián Ríos, Miguel. *“Introducción al Estudio de los Derechos Humanos”*. Ed. Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero: Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 1996, p. 283.

“Artículo 5. La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo”⁵².

a) Presidente de la Comisión.

Tiene a su cargo las atribuciones más importantes de dirección, administración y conducción de la comisión.

Es designado por el Senado de la Republica en votación calificada de cuando menos dos terceras partes de sus miembros presentes. Dura en su encargo cinco años y puede ser reelecto por una ocasión, para este efecto la Comisión correspondiente del Senado procederá a hacer una amplia auscultación entre los distintos sectores sociales, las universidades, así como en organismos públicos y privados promotores y defensores de los derechos humanos y de esta manera promover ante el pleno de esta cámara el candidato idóneo para ocupar el cargo o en su caso la ratificación del titular.

La ley de la Comisión en su artículo 9 menciona que los requisitos para ser Presidente de la Comisión Nacional son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, no tener menos de treinta y cinco años de edad el día de la elección, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena corporal de mas de un año de prisión, sin embargo si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto publico, lo inhabilitara

⁵² Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

para el cargo cualquiera que haya sido la pena, no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en el año inmediato anterior a su elección, así como de Secretario, Subsecretario de Estado, Procurador General de la Republica, o Procurador General de Justicia de alguna entidad federativa o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección, y por ultimo tener preferentemente titulo de licenciado en derecho.

El Presidente de la Comisión Nacional solo podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Titulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este supuesto el primer Visitador General lo sustituirá interinamente hasta en tanto se designe a un nuevo Presidente⁵³.

El Presidente cuenta con la facultad de nombrar y remover libre y discrecionalmente a todo el personal del organismo, siempre y cuando la ley o el reglamento no establezcan excepciones u otros mecanismos de designación.

Son competencia y atribuciones del Presidente de la Comisión Nacional (artículo 15 de la ley reglamentaria de la Comisión Nacional):

- I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;*
- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;*
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;*

⁵³ Pérez López, Miguel *“Estudios Jurídicos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos”*. Ed. Universidad Nacional Metropolitana, México 2002, p. 119.

- IV. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;*
- V. Presentar anualmente a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos del artículo 52 de esta Ley.*
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;*
- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;*
- VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;*
- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; y*
- X.- Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.*

Los informes anuales que realiza la Comisión hacia el Legislativo y el Ejecutivo significan un medio de supervisión y vigilancia por parte de estos órganos del Estado, más no una vulneración a su independencia y autonomía, ya que mediante este esquema se lleva un adecuado método de equilibrio y vigilancia entre los órganos del Estado y los Organismos Públicos Autónomos.

b) Consejo Consultivo y Secretario Técnico.

El Consejo es el único órgano de carácter colegiado de la Comisión, se integra hasta por diez Consejeros que deberán de ser personas de

reconocido prestigio en la sociedad mexicana, estar en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y cuando menos siete de ellos no deberán de desempeñar ningún cargo o comisión en el servicio público. Por disposición de la ley reglamentaria de la Comisión corresponde al Presidente del organismo fungir como Presidente del Consejo.

El nombramiento de los miembros del Consejo lo realiza el Senado de la República, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, también por votación calificada. Anualmente serán sustituidos por los Consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Consejo funciona en sesiones ordinarias que se realizan cuando menos una vez al mes o las extraordinarias que sean necesarias. Toma sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes⁵⁴.

Son atribuciones del Consejo las siguientes (artículo 19 de la ley de la Comisión Nacional):

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;*
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;*
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;*
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;*
- V.- Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y*

⁵⁴ Perez Lopez, Ob. Cit. 120.

VI.- Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo es auxiliado en sus funciones por un Secretario Técnico, encargado de llevar las minutas de las sesiones, el archivo, las actas y demás documentos que se generen en el cuerpo colegiado. El Secretario Técnico es designado por acuerdo de la mayoría de miembros del Consejo, a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional⁵⁵.

El artículo 58 del Reglamento de la Comisión Nacional precisa que el Secretario Técnico contara con una Dirección de Capacitación y una Dirección de Publicaciones, así como el personal profesional, técnico y administrativo necesario para sus funciones.

Son Atribuciones del Secretario Técnico las siguientes (artículo 53 del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos):

- a) Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias del consejo.*
- b) Remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, órdenes del día y demás materiales necesarios para el conocimiento de los asuntos a tratar.*
- c) Brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones.*
- d) Organizar el material y supervisar la elaboración de la gaceta de la Comisión Nacional.*
- e) Coordinar la edición de las publicaciones que realiza la Comisión y supervisar la distribución y comercialización de estas.*

⁵⁵ Ibidem. p. 121.

- f) Diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos.*
- g) Promover y fortalecer las relaciones con los organismos no gubernamentales pro derechos humanos en el país.*
- h) Promover el estudio y enseñanza de los derechos humanos dentro del sistema educativo nacional.*
- i) Ejecutar las demás tareas que el Presidente o el Consejo de la Comisión le señale.*

c) La Secretaria Ejecutiva.

El titular de la Secretaria Ejecutiva es designado por el Presidente de la Comisión y debe reunir los requisitos del artículo 21 de la ley de la Comisión que son: ser ciudadano mexicano, en pleno uso de sus derechos, gozar de buena reputación y ser mayor de treinta años el día de su designación⁵⁶.

d) Las Visitadurias Generales.

La ley de la materia establece en su artículo 5 que la Comisión Nacional podrá contar con hasta cinco Visitadores Generales. Estos son removidos libremente por el Presidente de la Comisión y deben cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; contar con más de treinta días de edad el día del nombramiento, tener el título de licenciado en derecho y tener buena fama reconocida. Podrán existir Visitadurias adjuntas quienes auxilieren

⁵⁶ Ibidem. 121.

en sus funciones a las Visitadurías Generales para la mayor eficiencia de los trabajos de estas dependencias⁵⁷.

Son competencia de las Visitadurías las siguientes atribuciones (artículo 24 de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos):

I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;

II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;

IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

La división de asuntos que deben conocer los visitadores generales la determina los artículos 61 al 64 del reglamento de la mencionada ley.

F. Sistema Ombudsman.

La palabra Ombudsman proviene del vocablo sueco que significa “representante”, “delegado” o “mandatario”⁵⁸. Se puede definir como a

⁵⁷ Ibidem. 122.

uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas no solo por infracciones legales, si no también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen mas adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se pública periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos órganos de gobierno, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

El sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos se le puede denominar también “*Sistema de Ombudsman*”, ya que la mayoría de los organismos que los conforman se inspiran en el Ombudsman escandinavo⁵⁸. El Ombudsman es una institución estrechamente vinculada con los parlamentos o a los poderes Legislativos que tiene, entre sus atribuciones básicas se encuentran atender e investigar las quejas que recibe de los particulares, promover los cambios necesarios para prever su repetición, y mediar entre gobernantes y gobernados. A diferencia del sistema jurisdiccional, el Ombudsman centra su atención en aspectos de equidad, razón, habilidad y oportunidad de los actos de gobierno, sus recomendaciones e informes no son vinculantes, son una herramienta que por medio de la opinión pública puede contribuir a hacer efectivos los derechos humanos. Asimismo este es un mecanismo complementario para la adecuada realización de importantes aspectos de la relación gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la

⁵⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, ob. Cit., Tomo I-O, p 2115.

⁵⁹ Barragán Barragán, José. “*Los Derechos Humanos en México*”. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2000, p.80.

salvaguarda de los derechos del hombre, por lo que se le puede considerar como un mecanismo adicional de control de los gobernados hacia los gobernantes. Esta institución tiene un cierto grado de equilibrio e incluso de autonomía con los otros órganos del Estado como el Ejecutivo el Legislativo y el Judicial, lo que le permite un actuar libre dentro de su misión. La eficacia de la actuación del Ombudsman reside en la fuerza moral que ante la opinión pública tengan las personas encargadas de encabezarlo, *su fuerza prescinde de elementos coactivos, es mas bien prepositiva y de recomendación* y dado el prestigio público y bien conocido de su personal, constituye un llamado de autoridad moral⁶⁰.

Algunas de las características que se señalan para el Ombudsman son las siguientes:

- ***“El no involucramiento en la política.*** Característica primordial para su buen desempeño pero sobre todo para poder mantener la imparcialidad requerida con los diversos órganos del Estado que tengan una determinada alineación política.
- ***La publicidad del cargo.*** Debido a que si se desconoce quien se encuentra a cargo del órgano protector de derechos humanos la sociedad no podrá concurrir para solicitar su ayuda.
- ***La facilidad de acceso para el ciudadano.*** En relación con el punto anterior, este promueve una concurrencia con el gobernado, ya que si se burocratiza la función de ayuda, se perdería el sentido a esta innovadora institución jurídica protectora.
- ***La publicidad de decisiones.*** Todas las resoluciones que se realicen por parte del defensor de derechos humanos deben de ser

⁶⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Ob. Cit. p. 6.

de conocimiento de la sociedad, ya que así se contara con precedentes de su función, además de que se legitima su actuar con el pueblo.

- **Independencia.** La independencia presupuestal y de gestión permiten dar credibilidad de sus opiniones así como su libre desarrollo en su empleo ya que no se encuentran limitadas por otro órgano del Estado.
- **Autonomía.** Que se tomen sus decisiones sin intervención de ningún órgano del Estado y sin ninguna subordinación de este hacia el gobierno, ya que precisamente se busca defender al gobernado de este.
- **Perfil institucional como autoridad.** Si bien este organismo carece de poder coercitivo, su enorme fuerza moral le permite prescindir de él. El poder dar opiniones dignas de atenderse por las autoridades ya que de lo contrario se exponga a un severo juicio por parte de la opinión pública⁶¹.

4.9. Tribunales Agrarios.

El concepto y la práctica de los Tribunales Agrarios es muy antiguo, que como su nombre indica son órganos depositarios de jurisdicción y que se encargan de resolver problemas que surjan dentro del agro. Entendiendo estos problemas en un sentido amplio como los litigios derivados de la tenencia y aprovechamiento de bienes del campo consistentes en: tierras, aguas y bosques. En el origen de estas cuestiones se encuentran temas vitales como la subsistencia de quienes viven y trabajan en el medio rural, y la de quienes de ahí sacan las

⁶¹ Ibidem., p. 7.

materias primas para la creación de alimentos para la supervivencia de los hombres.

A. Antecedentes.

En el horizonte histórico hay antecedentes interesantes sobre el origen de estos tribunales. Entre los mas importantes son el "*Tribunal de los Acequeros de la Vega en Valencia*"⁶², este tribunal era respecto a las aguas que existían en 1239, en la época de Jaime I, quien hizo la donación de las Acequias de la Vega de Valencia, aun en la actualidad sesiona este tribunal con muy buenos resultados de la antigua tradición, pero principalmente de una bien ganada respetabilidad, dentro de el participan los vecinos de la región, beneficiarios y administradores del agua, por lo que no se trata de un órgano público en sentido estricto, integrado con funcionarios, sino de un órgano social investido de jurisdicción. Otro ejemplo importante es el Juzgado del Beneficio y Composición de Tierras o Juzgado de Tierras, que apareció en el año de 1692 como órgano del sistema de composiciones, no le corresponde resolver cuestiones entre campesinos, sino entre el monarca y los poseedores de tierra sin titulo bastante, por lo que en la actualidad se le puede comparar con un agente de ventas y cobranzas encargado del patrimonio real, que llego a disponer del personal real adecuado para el cumplimiento de sus obligaciones formado por: alguaciles, medidores, tasadores, interpretes, subdelegados que hacían visitas, comprobaciones, inspecciones oculares entre otras diligencias.

Desde hace tiempo se solicito el establecimiento de Tribunales Agrarios en México, para conocer de los litigios en ese ámbito, con la finalidad de crear seguridad jurídica en la tenencia y en el aprovechamiento de las

⁶² García Ramírez, Sergio, "*Elementos de Derecho Procesal Agrario*", cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 121.

tierras, poniendo en un apartado distinto las resoluciones del agro que fueran resueltas por organismos jurisdiccionales y no por situaciones de índole meramente políticas. Esta necesidad se plasma desde el mismo Plan de Ayala, el gran texto revolucionario impulsado por Emiliano Zapata, el sexto punto del plan hizo constar “que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y la justicia banal, entraran en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución”⁶³. Donde se puede observar que a pesar de la época violenta en la cual se encontraban los campesinos, estos pedían el reconocimiento de sus derechos por un órgano jurisdiccional legítimo, que les permitiera ser poseedores o propietarios legales con cierto soporte jurídico que evite que vuelvan a ser privados de sus derechos de propiedad y posesión. Existieron posteriormente diversos Congresos que se realizaron con la finalidad de materializar este derecho a tener un órgano jurisdiccional donde ejercitar una acción agraria, entre los más importantes se encuentran:

- *Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario (México, 1945).*
- *Congreso Nacional Agrario (Toluca, 1959)*
- *VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal (Jalapa, Veracruz, 1979).*

⁶³ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Ob. Cit. p. 300.

- *Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, en la Comisión de Justicia Agraria (México, 1983).*

En el *VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal* en las conclusiones de la mesa tres, que se dedicaba al estudio del tema “*Perspectivas para la Creación de Tribunales Agrarios*” se destacaron los siguientes puntos:

- *“El VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesa, se pronuncia por la creación de Tribunales Agrarios Especializados, enmarcados formalmente dentro del ámbito del poder Ejecutivo, pero dotados de plena autonomía e independencia para dictar sus fallos, por lo que no existirá, en este respecto, dependencia jerárquica alguna entre ellos y cualquier autoridad administrativa.*
- *Los Tribunales Agrarios actuaran en forma colegiada y serán órganos de justicia retenida respecto de las acciones de dotación, ampliación y restitución de tierras, bosques y aguas, por lo que los dictámenes que se formulen respecto de esta materia serán sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal para la emisión de la resolución presidencial correspondiente. Asimismo, actuaran en forma colegiada cuando se impugnen un acto de autoridad.*
- *Los Tribunales Agrarios, a través de sus Magistrados serán órganos jurisdiccionales unitarios para la instrucción y resolución de las controversias entre particulares (comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios).*
- *Los Tribunales Agrarios gozaran de imperio, por lo que se les dotara de las facultades necesarias para obtener de la autoridad administrativa la debida elección de sus fallos, pero sin que ello*

*implique su interferencia en la política agraria o en el ámbito administrativo”.*⁶⁴

Por lo que se puede apreciar de las conclusiones del Congreso se pueden apreciar dos aspectos que resaltan, el primero consistente en la importancia de que el órgano encargado de resolver las situaciones que se den dentro del agro sean de naturaleza jurisdiccional, con un proceso debido y constitucional que se apegue a las reglas generales del proceso y segundo y más importante la autonomía de este organismo, que si bien se intenta ubicar dentro del Ejecutivo, este no tendrá ninguna injerencia en su organización y resoluciones, por lo que solamente coadyuvará mediante los órganos de la Administración Pública, en lo que el tribunal le solicite para la toma de sus resoluciones.

Dentro de la *Comisión Nacional sobre la Administración de Justicia y Seguridad Pública, dentro de su Comisión de Justicia Agraria*, se contó con la participación de los representantes de los órganos Ejecutivo, Legislativo (con un representante por cada una de sus Cámaras) y un representante del Judicial. Dentro de las conclusiones a las que se llegaron en mencionado evento se encuentran:

- *“La creación de Tribunales Agrarios que resulto de amplio interés para las agrupaciones campesinas, como para los pequeños propietarios.*
- *Una de las principales causas de rezago en materia agraria lo constituye el hecho de que, de acuerdo con la ley cada dos años debe de actualizarse, mediante resolución presidencial de reconocimiento, la privación y adjudicación de los derechos*

⁶⁴ García Ramírez, Sergio, *“Derecho Procesal Agrario”*, Ed. Porrúa, cuarta edición México 2005, p. 120.

agrarios de más de veintiséis mil ejidos en todo el país. Por lo que solicita que los encargados de llevar a cabo esta función sean los Tribunales Agrarios.

- *Los Tribunales Agrarios deben de estar dotados de un procedimiento expedito, uninstancial, en el que se rijan principalmente los principios de economía procesal, ausencia de recursos, brevedad en los plazos e inmediatez y con esto se habrá logrado un gran avance en el proceso de consolidación de la Reforma Agraria Integral.*
- *Se plantea un deslinde entre los asuntos agrarios inherentes al reparto de tierras, bosques y aguas, que seguirían correspondientes a las atribuciones del Presidente de la Republica y los problemas de otro carácter en materia agraria, que pasaran al ámbito de los tribunales especializados.*
- *“La reforma agraria requiere de una reforma procesal, que aprovechando el indudable progreso de nuestra legislación instrumental agraria, efectué una verdadera estructuración procesal, creando Tribunales Agrarios organizados judicialmente” (Fix Zamudio).*
- *“La creación de Tribunales Ejidales, mediante reformas constitucionales que fuese reglamentada por una ley de justicia ejidal, teniendo una categoría Federal, y que conocería de todas las cuestiones que se susciten entre ejidatarios en relación con la tenencia de tierras, de las reclamaciones que los ejidatarios presentasen en contra de las decisiones administrativas, y de todo conflicto que se suscitase sobre tierra ejidales” (Raúl Cervantes Ahumada).*

- *Se recomendó que los Tribunales Agrarios constituirían un sistema de Salas Regionales y desempeñarían sus actividades al amparo de una ley de justicia agraria.*
- *Que mediante la instauración de los Tribunales Agrarios finalmente el criterio jurídico ha de sustituir al criterio político⁶⁵.*

Dentro de este Congreso se aprecia principalmente la búsqueda de la creación de órganos Judiciales que sigan todas las formalidades del proceso en la resolución de las controversias del agro, integrando los principios que actualmente son vigentes en cuanto al proceso agrario, además se busca el quitarle atribuciones al órgano Ejecutivo, a sus descentralizados y sectorizados, para otorgarle mas funciones a los tribunales, y lograr un avance en materia agraria importante como lo es la despolitización de los conflictos del agro; los Tribunales actualmente tienen la función de la decisión del territorio nacional en distritos donde tendrán competencia estos organismos mediante los tribunales unitarios.

Por fin se logro la instauración de los Tribunales Agrarios en la reforma al artículo 27 constitucional y en la iniciativa de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios enviada por el Presidente de la Republica al Congreso de la Unión el día diez de febrero de 1992. Por su parte en la iniciativa de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece: “Con fecha siete de noviembre de 1991, sometí a la consideración del Constituyente permanente, una iniciativa de decreto para reformar el articulo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luego de un debate profundo durante el proceso constituyente en el que se enriqueció la iniciativa del Ejecutivo Federal, se aprobó la propuesta

⁶⁵ García, Ramírez, Sergio, Ob. Cit. p. 121.

de reforma, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el decreto respectivo al seis de enero del presente año.

En dicho decreto de reforma al texto constitucional se prevé la creación de Tribunales Agrarios a nivel Federal, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria. De esta manera se recoge una demanda del campo mexicano. Es inaplazable que los campesinos cuenten con los instrumentos legales que concilien la exigencia de libertad y justicia agraria.

“La presente ley contempla la creación de Tribunales Agrarios. Propone que su estructura y organización correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrá a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. *La creación de estos tribunales vendrá a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por un proceso jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos. En cumplimiento a lo dispuesto por el texto constitucional, se prevé que los tribunales tengan autonomía para dictar sus fallos y plena jurisdicción para administrar justicia agraria en todo el territorio nacional.*”⁶⁶

Al ser aprobado por el Congreso esta reforma destaca dos aspectos muy importantes respecto a la actualización en el sistema de impartición de justicia agraria; primero la superación del proceso mixto administrativo-judicial, por uno meramente judicial pero autónomo del órgano Judicial Federal, lo que permite una despolitización de estos tribunales y segundo la autonomía de los mismos que deriva de la creación de este órgano jurisdiccional con independencia de el poder Judicial Federal y del Ejecutivo en sus resoluciones y que sin embargo siga con los principios fundamentales del proceso en materia agraria.

⁶⁶ Ibidem. p. 123.

B. Autonomía de los Tribunales Agrarios.

La autonomía de los Tribunales Agrarios se da con base a su creación ya que en un principio estos tribunales eran considerados como parte del Ejecutivo, con funciones jurisdiccionales, sin embargo para evitar la futura politización de sus resoluciones así como la independencia de sus resoluciones se decidió que saldría de este, y *con el tiempo se integraría a el poder Judicial, sin embargo no ocurrió así.*

La división de los órganos del Estado se da con base a decisiones políticas fundamentales, es decir es resultado de la historia política, social y jurídica, que se traduce en reformas constitucionales en las cuales se plasman dichos intereses y que tienen por objeto cumplir con el fin primordial del Estado, que es el beneficio de la colectividad. Por lo tanto existe un deslinde en un principio de las funciones del Estado, que trae consigo la creación de órganos públicos que se encarguen de las tareas del mismo. Con justificación en el rezago y la ineficacia del órgano Judicial encargado de la solución de controversias, se da la necesidad de la creación de órganos que son materialmente jurisdiccionales, que no se encuentran dentro de dicho órgano.

Asimismo el estar encuadrados dentro del ámbito Federal le permite una autonomía no solo frente a los órganos del Estado Federales, sino frente a los locales, permitiéndoles llevar una actividad jurisdiccional con plenitud y asumiendo las características principales dentro del proceso, propias de estos órganos⁶⁷.

Existen diversos criterios por diversos autores respecto a la integración de estos tribunales a alguno de los órganos del Estado, en particular al órgano Judicial (pero de ninguna manera al Ejecutivo lo que representaría un inmenso retroceso dentro de la evolución de este

⁶⁷ Rivera Rodríguez, Isaías. *“El Nuevo Derecho Agrario Mexicano”*. Ed. Mc. Graw Hill, segunda edición México 1998, P 55.

tribunal), ya que el órgano Judicial Federal es el encargado de llevar a cabo la resolución de controversias dentro del Estado Mexicano, y teniendo en cuenta la especialización con la que actualmente cuenta en la carrera judicial, sería de gran importancia que los Tribunales Agrarios se actualizaran y homologaran algunas figuras jurídicas principalmente procesales, para la realización de sus resoluciones, de otras materias como la civil, administrativa y laboral; esto es debido a que el proceso agrario comparte muchas figuras procesales con el proceso ordinario civil, que se encuentran en constante actualización e interpretación por los Tribunales Judiciales Federales.

De la misma manera podrá llevarse a cabo una integración de estos tribunales al Consejo de la Judicatura Federal, lo que permitirá el perfeccionamiento de los integrantes del Tribunal en el cumplimiento de sus obligaciones, mediante la vigilancia de este Órgano del Poder Judicial Federal⁶⁸.

Cabe mencionar que la integración de estos Tribunales Agrarios al órgano Judicial, no quiere decir que estos se vean sometidos a influencias externas por parte de los otros órganos a través de sus titulares o del mismo órgano Judicial al que se plantea integrar, ya que el propósito que se busca es una actualización y una especialización dentro del procedimiento agrario mediante la interpretaciones judiciales que este le pueda ofrecer, mas en ningún momento se busca ninguna clase de subordinación al órgano al que se integra y mucho menos la falta de autonomía en cuanto a la resoluciones dictadas por dicho Tribunal.

⁶⁸ Rivera Rodríguez, Isaías, Ob.Cit. p. 56.

C. Fundamento Constitucional de los Tribunales Agrarios.

El fundamento constitucional de los Tribunales Agrarios lo encontramos en el *artículo 27 constitucional párrafo noveno, fracción XIX* que regula textualmente:

“Artículo 27. XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y...”⁶⁹.

De la misma manera se encuentran regulados dentro de la Ley Agraria, Ley Orgánica de los s Tribunales Agrarios y el Reglamento de los Tribunales Agrarios, donde se afirma su naturaleza de autónomos, y se regulan los procedimientos que se llevan a cabo.

⁶⁹ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

D. Facultades de los Tribunales Agrarios.

Son tres las características primordiales de los Tribunales Agrarios, que son: de *Orden Federal, Jurisdiccionales y Autónomos*, especializados en materia agraria.

Son Federales en virtud de que la materia agraria es de orden Federal, resultado de una reforma constitucional al artículo 27, fracción XIX, que le encarga a estos tribunales la impartición y la administración de justicia agraria, que antes se encontraba a cargo del Ejecutivo Federal, no obstante la materia agraria sigue conservando su relevancia, sustrayendo de su intervención a tribunales o autoridades locales o regionales. Como consecuencia de su naturaleza como órganos Federales, los Tribunales Agrarios ejercen sus funciones en todo el territorio nacional, ya sea a través del Tribunal Superior Agrario, que tiene su sede en el Distrito Federal, o de los Tribunales Unitarios Agrarios, que operan en cada uno de los Distritos de Justicia Agraria establecidos por el Tribunal Superior Agrario, con lo que se reconoce el objetivo de una justicia agraria expedita en todo el país.

Son órganos jurisdiccionales ya que están facultados para conocer y resolver las controversias que les son sometidas, es decir, que tienen una potestad que les otorga el Estado para dar soluciones a los conflictos del agro que se les presenten, mediante sentencias que tienen el carácter de obligatoriedad. El término “jurisdiccional” proviene de jurisdicción, que de conformidad con su significado etimológico, no es otra cosa que “decir el derecho”; a grandes rasgos la jurisdicción es “una potestad que las leyes otorgan a ciertos órganos para que, dentro de un territorio determinado, conozcan de controversias derivadas de la

aplicación del derecho y decidan la situación jurídica controvertida”⁷⁰, esta característica la podemos encontrar en los diversos órganos del Estado que sin ser necesariamente pertenecientes al órgano especializado, en estricto sentido, como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación si lo contemplan, tal es el caso de los mencionados Tribunales Agrarios.

Los Tribunales Agrarios *son órganos autónomos*, ya que no se encuentran vinculados a ninguna autoridad administrativa o jurisdiccional, estos es, que sus resoluciones deben de ser dictadas libremente, sin ajustarse a consignas de ningún genero, “sin que pueda verse como una excepción al principio de autonomía, el apego que como autoridad deben de tener a los lineamientos que emanen de la ley o de las disposiciones emitidas por el Poder Judicial de la Federación en sus resoluciones de amparo o sentencia”⁷¹, lo que se refiere a que el hecho de su autonomía constitucional y técnica, no le concede una impunidad, ni mucho menos un aislamiento legal de los principios rectores de todas las instituciones del Estado como la ley, asimismo sugiere una coadyuvansa y una complementación con las funciones jurisdiccionales especializadas de la Suprema Corte de Justicia, que ha emitida ciertas reglas que deben de ser tomadas en el de ejercer la función jurisdiccional.

E. Integración de los Tribunales Agrarios.

Los Tribunales Agrarios se componen de: el *Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios* (artículo 2 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), el primero se integra por cinco Magistrados

⁷⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Manual del Justiciable Elementos de Teoría General del Proceso*”, segunda edición, Ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2004. p. 48.

⁷¹ Gómez de Silva Cano, Jorge J., “*Tratado de la Justicia Agraria en México*”, Ed. Porrúa, México 2002. p. 86.

numerarios, de los cuales uno presidirá, mientras que los segundos estarán a cargo de un Magistrado numerario, asimismo habrá Magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares, uno para el Tribunal Superior y el número que disponga el reglamento para los Tribunales Unitarios. La elección del Presidente del Tribunal Superior Agrario se realizara por el propio Tribunal, y durara en su encargo tres años y podrá ser reelecto. Para poder ser magistrado se deberán de reunir los siguientes requisitos Artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios:

- I. “Ser ciudadano Mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, así como tener por lo menos treinta años el día de su designación.*
- II. Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de designación.*
- III. Comprobar una practica profesional mínima de cinco años.*
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad”⁷².*

Asimismo se retirara a los Magistrados a la edad de setenta y cinco años de edad y por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo. Para poder garantizar su autonomía en fallos y la no presión política por los demás órganos del Estado, los salarios recibidos por los Magistrados no podrán ser reducidos durante su encargo.

Los Magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y en los recesos de esta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la Republica. El Presidente

⁷² Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

proporcionara (al Senado o a la Comisión Permanente) una lista de candidatos, de la cual deberán de elegirse a los Magistrados. Una vez que es recibida la propuesta del Presidente, el Legislativo deberá de resolver en los términos de lo dispuesto por los preceptos legales y reglamentarios aplicables, o mediante el procedimiento que acuerden. Se puede dar el caso en el que el Legislativo no apruebe a ninguno de los candidatos de la lista proporcionada por el Presidente, en cuyo caso el Presidente enviara a otro para completar a la primera lista. Una vez aprobada por el Ejecutivo la lista los Magistrados rendirán su protesta ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente y duraran en su encargo seis años. Si concluido ese termino son ratificados nuevamente (por el Senado), en ese caso serán inamovibles, lo que promueve una especialización de los mismos en la carrera jurisdiccional del agro⁷³.

Los magistrados únicamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación (artículos 15, 16 y 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

El capítulo sexto de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se refiere a la designación, requisitos y funciones de otros servidores públicos de dicho órgano, como es el caso del secretario de acuerdos, los actuarios y lo peritos.

El artículo 19 dispone que el secretario general de acuerdos del Tribunal Superior Agrario debe de reunir los requisitos que se exigen a los Magistrados en el artículo 12 de dicho ordenamiento; mientras el artículo 20 menciona que los secretarios de acuerdos de los Tribunales Unitarios deberán de cumplir con similares requisitos, sin embargo propone una dispensa en relación con el título de abogado en derecho y del tiempo

⁷³ Gómez De Silva Cano, Jorge J. ob. cit. p. 129.

de practica profesional, cuando el aspirante demuestra haber ocupado un cargo similar en algún otro órgano jurisdiccional por tres años cuando mínimo.

Respecto de los secretarios de acuerdos, el artículo 21 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios menciona que, serán los jefes inmediatos de la oficina en el orden administrativo y que dirigirán las labores de acuerdo con las instrucciones de los Magistrados respectivos. Al respecto el autor Gómez de Silva menciona que “en la practica la intensa carga de trabajo propia de los Tribunales Unitarios, impone a los secretarios de acuerdos la necesidad de atender numerosas promociones, llevar la agenda del Tribunal y los libros de gobierno y auxiliares, proyectar acuerdos, desahogar diligencias procesales, atender audiencias, vigilar el cumplimiento de acuerdos, coordinar el trabajo de diversas áreas auxiliares”⁷⁴ lo cual se encuentra estipulado en el articulo 22 de la propia ley orgánica. Por lo anterior se debe de entender en primer lugar que el secretario de acuerdos es el responsable de la administración, desde un punto de vista operativo y procesal del Tribunal respectivo conforme a los lineamientos que dicte el Magistrado, y mas aun el desempeño del secretario general de acuerdos del Tribunal Superior Agrario se dificultaría si tuviera que hacerse cargo de los asuntos administrativos de este órgano y de los respectivos de los Tribunales Unitarios.

La Ley Orgánica prevé la participación de peritos en el proceso jurisdiccional agrario, como auxiliares en la imparticion de justicia a cargo de los Tribunales (articulo 25 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), “los peritos adscritos al tribunal estarán obligados a rendir dictamen en los juicios y en los asuntos en que para el efecto fueren

⁷⁴ Ibidem., p. 130.

designados, así como asesorar a los magistrados cuando estos lo soliciten”.

El artículo 23 y 24 de mencionado ordenamiento hacen referencia a los requisitos y atribuciones de los actuarios de los Tribunales Agrarios, reduciendo significativamente aquellos a que cuenten con título profesional de abogado para el desempeño de su cargo. Las obligaciones de los actuarios son las de recibir las actuaciones que les sean turnadas, practicar las notificaciones y diligencias ordenadas por los Tribunales, devolver las actuaciones, previas las anotaciones correspondientes y llevar el libro en el que se fijara diariamente si se asienten las diligencias y notificaciones que se llevan acabo.

Los secretarios de estudio y cuenta tienen como atribuciones el estudio de los expedientes judiciales de su responsabilidad, la elaboración de los proyectos de sentencias y resoluciones y el apoyo del Magistrado al que se encuentre adscrito (artículo 49 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios); estos secretarios de los Tribunales Unitarios serán designados mediante concurso de oposición, que pueden ser cerrados o abiertos, según se permita participar en ellos, exclusivamente a personal que se encuentra laborando en los propios Tribunales Agrarios, o que se autorice la concurrencia de profesionistas ajenos a estos órganos, mientras que los secretarios de estudio y cuenta del Tribunal Superior Agrario será designado por el Pleno a propuesta de los Magistrados de dicho órgano.

Finalmente el artículo 26 establece que respecto los empleados de base que prestan sus servicios en los Tribunales Agrarios, la legislación laboral aplicables será la que regule sus relaciones laborales (la reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional). Esta numeral además indica que los servidores que se encuentran

clasificados como empleados de confianza y menciona claramente que su designación debe de realizarse mediante concurso de oposición⁷⁵.

a) Tribunal Superior Agrario.

Se encuentra en la cúspide de la organización de los Tribunales Agrarios, se encuentra compuesto por cinco miembros, uno de los cuales cumple la función de Presidente. Este órgano tiene su sede en el Distrito Federal y cuenta con un Secretario de Acuerdos, Oficialía Mayor, Contraloría Interna y otras unidades y departamentos necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

La competencia de este órgano se da en dos sentidos; *en sentido lato*, es el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar validamente sus atribuciones y funciones, mientras que en *sentido estricto* se entiende a la competencia referida al órgano jurisdiccional, o sea la competencia jurisdiccional⁷⁶. La clasificación de la competencia de los Tribunales Agrarios es la siguiente:

- **“Competencia Constitucional.** Se encuentra señalada en el segundo párrafo de la fracción XIX, del artículo 27 constitucional, en el cual se determina que determinados tribunales se instituyen para resolver y conocer, respecto de las cuestiones delimites de terrenos ejidales y comunales, que se susciten entre dos o más ejidos o comunidades agrarias, así como para ventilar todas las controversias relacionadas con la tenencia de tierra y en general para administrar justicia.
- **Competencia por Material.** Se define con base en que solo conoce de las cuestiones relativas a lo agrario y que se encuentra

⁷⁵ Ibidem., p. 131.

⁷⁶ Sánchez Conejo, Magdalena, “*El Juicio de Amparo Agrario*”, Ed, IURE, México, 2007, Pg. 4.

en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo 9 y 18 que establece la competencia del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios, respectivamente.

- **Competencia Territorial.** Tiene como ámbito espacial para el ejercicio de su jurisdicción el que corresponde a todas las entidades federativas de la República Mexicana. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de los propios Tribunales Agrarios asignan a estos el área territorial de su jurisdicción.
- **Competencia Transitoria.** Se da conforme lo establecido en el artículo 3 transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional, de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero del mismo año y trata sobre los expedientes inconclusos de dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, que la secretaria de la reforma agraria tendrá que poner en Estado de resolución y turnarlos para su resolución definitiva al Tribunal Superior Agrario.
- **Competencia por Grado.** Este criterio presupone los diversos escalones o instancias del proceso, y trae aparejada la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional⁷⁷.

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios tienen la siguiente competencia:

⁷⁷ Ibidem., p. 5.

- I. *“Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o mas núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades y asociaciones.*
- II. *Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a la restricción de tierras de núcleos de población ejidal o comunal.*
- III. *Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.*
- IV. *De conflictos de competencias entre Tribunales Unitarios.*
- V. *Del establecimiento de jurisprudencia para lo cual se requerirá de cinco sentencias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro Magistrados.*

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción”⁷⁸.

Asimismo, el Tribunal Superior resolverá que tesis debe observarse, cuando diversos Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los Tribunales Unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.

⁷⁸ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, *“Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios”*, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

- VI. *“De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como del Tribunal Unitario.*
- VII. *Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los Tribunales Unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos.*
- VIII. *De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran”⁷⁹.*

Asimismo el artículo 8 de la ley orgánica de los Tribunales Agrarios regula que son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

- I. *“Fijar el número y límite territorial de los Distritos en los que se divida el territorio de la Republica para los efectos de esta ley.*
- II. *Establecer el numero y cede de los tribunales unitarios que existan en cada uno de los distritos....*
- III. *Resolver sobre las renunciaciones de magistrados y concederles licencia hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales el tribunal podrá otorgar licencias sin goce de sueldo, por plazos mayores.*
- IV. *Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba de suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a Tribunales Unitarios, cual de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; en los casos en los que la ausencia no exceda de 15 días el tribunal podrá autorizar para que lo supla el secretario de acuerdos adscrito al Tribunal Unitario que se trate.*

⁷⁹ Secretaria de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, *“Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios”*, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

- V. *Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forma, y determinar las responsabilidades en que incurran en el cumplimiento del cargo;*
- VI. *Fijar y cambiare la adscripción de los magistrados de los Tribunales Unitarios.*
- VII. *Nombrar a los secretarios, actuarios y peritos de los Tribunales Agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión en su caso, del magistrado al que se encuentren adscritos.*
- VIII. *Aprobar el anteproyecto de presupuestos anual de egresos.*
- IX. *Conocer de las denuncias o quejas que se presentan en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deben de aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad.*
- X. *Aprobar el reglamento interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.*
- XI. *Las demás atribuciones que les confieran esta y otras leyes*⁸⁰.

Una de las atribuciones del Tribunal Superior Agrario que mas polémica ha generado en la doctrina debido a su discrecionalidad es la facultad de atracción, de la que hace mención el artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que puede hacerse uso en los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario. En caso de ejercerse esta potestad, la resolución ha de notificarse a las partes y al

⁸⁰ Ibidem.

Tribunal Unitario, el cual debe de enunciar el expediente una vez cerrada la instrucción y en estado de emitir el fallo, sin embargo a efecto de mejor proveer, el Tribunal Superior Agrario puede ordenar el cumplimiento de cualquier diligencia necesaria.

b) Tribunales Unitarios Agrarios.

Estos órganos jurisdiccionales de encuentran integrados por un Magistrado numerario cuyos requisitos, nombramiento y duración son comunes, uno o varios secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, actuarios y peritos, una división jurídica, una unidad de control de procesos y el personal técnico y administrativo necesario para cumplir sus funciones.

Estos tribunales ejercen su jurisdicción sobre todo el territorio que hubiere sido asignado por el Tribunal Superior Agrario, es decir, conocerán de todas las litis planteadas en relación con la tierras en su jurisdicción. Sus atribuciones se encuentran en el artículo 18, párrafo segundo de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que menciona:

Los Tribunales Unitarios Competentes para conocer;

- I. “De las controversias por limites de terrenos entre dos o mas núcleos de población ejidal o comunal, y de estos con pequeños propietarios, sociedades y asociaciones.*
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio o contra actos de particulares.*
- III. Del reconocimiento del régimen comunal.*

- IV. De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alternen, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.*
- V. De los conflictos relacionados con la tenencia de tierras ejidales y comunales.*
- VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posecionarios o vecindados entre sí, así como las que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población.*
- VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales.*
- VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como los resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.*
- IX. De las omisiones en las que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen en perjuicios a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios, o comuneros, ejidos comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas.*
- X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.*
- XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria.*
- XII. De la reversión a la que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria.*
- XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI, del artículo 185 de la Ley Agraria, así como la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables.*

*XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes*⁸¹.

F. Jurisprudencia Agraria.

Es competencia exclusiva del Tribunal Superior Agrario establecer la jurisprudencia en la materia, así como las tesis que deben de prevalecer en las sentencias de los Tribunales Unitarios en caso de contradicción. La jurisdicción de la materia se forma de dos maneras: “la primera por la emisión de sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, que fueren por lo menos aprobadas por cuatro Magistrados; la segunda, cuando el Tribunal Superior resuelva la tesis que deba prevalecer en el caso contradictorio”⁸². La interrupción de la jurisprudencia ocurre cuando existe el voto favorable de cuatro Magistrados, que deben de expresar las razones que lo fundamentan, la jurisprudencia deberá de ser publicada en el Boletín Judicial Agrario, a partir de lo cual es obligatoria para los Tribunales Unitarios (artículo 9, fracción V, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), para el establecimiento y la interrupción de la jurisprudencia será necesario el contar con un quórum mínimo de cinco Magistrados y un mínimo de cuatro votos favorables (artículo 18 y 19 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).

4.10. Banco de México.

Es el más reciente de los organismos a los que la Constitución y la ley dota de autonomía, a partir de la reforma del artículo 28 constitucional que es su fundamento constitucional y cuenta con leyes secundarias

⁸¹ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

⁸² Rivera Rodríguez Isaías, “*El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*” Ed. Mc. Graw Hill, segunda edición México 1998. p. 69.

que lo reglamentan. Esta institución se encuentra fuera de el organigrama de la tradicional Teoría del Estado que menciona la división del gobierno en tres órganos fundamentales, de la cual se desprende una serie de instituciones. Además como se determino en la Ley del Banco de México, no es aplicable al mismo ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la Ley de Entidades Paraestatales.

El Banco de México ya no esta ubicado por lo menos formalmente, como un órgano, dependencia, o entidad de la Administración Pública Federal, tampoco adopto ninguna estructura de las llamadas entidades paraestatales, pues dejo de ser Sociedad Anónima en 1982, para convertirse en organismo público descentralizado y posteriormente convertirse de acuerdo al artículo 1 de la Ley de Banco de México en *“Persona de Derecho Publico”*, con carácter de *“Autónomo”*.

A. Antecedentes de Banco de México.

La creación del Banco Único de Emisión de Billetes, se encuentra prevista en el texto original del artículo 28 de la Constitución de 1917. Esta idea se justifica a partir de los inconvenientes que represento el Sistema Bancario Nacional del siglo XIX, que se caracterizo por conceder a un gran número de bancos la facultad de emitir sus propios billetes.

A pesar de que la disposición constitucional que ordenaba la creación de este Banco data de 1917, esto no pudo ser posible hasta el 1 de septiembre de 1925. Dificultades de orden político y financiero aplazaron la creación de este Banco el cual fue objeto de largos debates y sin número de anteproyectos.

La Constitución de 1917 preveía el monopolio en materia de emisión de billetes, a favor de un solo Banco que estaría bajo el control del

Gobierno Federal. Esta disposición posibilitaba que dicha institución pudiera ser privada o pública. La primera Ley de Banco de México optó por crear un Banco bajo la forma de Sociedad Anónima, con capital mayoritariamente estatal, pero con participación privada.

El capital social era de cien millones de pesos oro y estaba representado por dos series de acciones: la serie "A" que tendrá en todo momento por lo menos el 51% del capital social, que deberá ser siempre íntegramente pagado, solo podrá ser suscrita por el Gobierno de la República, será intransferible y en ningún caso podrán cambiarse su naturaleza ni los derechos que en esta ley se le confiere; por su parte la serie "B" podría ser suscrita por el Gobierno Federal o por particulares⁸³.

La Ley de septiembre de 1925, fijaba como parte del objeto social del Banco, el emitir billetes, regular la circulación monetaria de la República, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés, redescantar documentos mercantiles, encargarse del servicio de tesorería del Gobierno Federal y en general efectuar las operaciones bancarias que corresponden a los bancos de depósito y de descuento. La administración de la sociedad estaba a cargo de un Consejo de Administración, integrado por cinco Consejeros por la serie "A" y cuatro por la "B". La vigilancia de la sociedad estaba a cargo de dos Comisarios nombrados por los accionistas de la serie "B". La escritura constitutiva de Banco de México, S.A. fue tirada el primero de septiembre del mismo año 1925 y se designa Alberto Mascareñas como primer Gerente General de la institución⁸⁴.

La rivalidad del resto de las instituciones bancarias y la desconfianza con que, en un principio se acogió al Banco de México, le impidieron desarrollar plenamente sus objetivos, aunque si monopolizó la emisión

⁸³ Díaz Infante, Fernando Hegewisch. *"Derecho Financiero Mexicano, Instituciones del Sistema Financiero Mexicano"*. Ed. Porrúa, segunda edición, México 1999, p. 46.

⁸⁴ Díaz Infante, Fernando Hegewisch. Ob. Cit., p. 46.

de billetes aun cuando su tiraje fue muy discreto; opero efectivamente como agente financiero del Gobierno Federal y tuvo que atender, mas de lo previsto, las funciones normales de un banco de depósitos y ahorro.

Los problemas de orden financiero y monetario por el que atravesaba el país a partir de 1929, asociados con el fenómeno económico de la “gran depresión” de ese año motivaron el apoyo a reformas importantes a la Ley de Banco de México; a través de las cuales se busco reforzar la función de la Banca Central fundamentalmente a través del fortalecimiento de su capacidad de emitir billetes, con el señalamiento de que estos eran de aceptación voluntaria para el público y forzosa para todas las oficinas del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y los Municipios. Se obligo a los bancos particulares a “asociarse” con el Banco de México, participando en su capital social, así como en realizar conjuntamente con la institución operaciones de descuento, por lo que el Banco Central fungiría también como cámara de compensación, adquiriendo un carácter de institución central de emisión y redescuento.

El 28 de agosto de 1936 se decreto una nueva Ley Orgánica de Banco de México, con el propósito de mejorar y consolidar las relaciones de este con los bancos particulares (privados), de mejorar la coordinación de actividades de las unidades internas del banco, ampliar el régimen de la emisión de billetes y revisar el estatuto de la reserva monetaria.

El 26 de abril de 1941, a raíz de los fenómenos económicos surgidos a nivel mundial por la Segunda Guerra Mundial, se decreto una nueva Ley Orgánica del Banco de México, que obligaba a los bancos asociados a depositar en efectivo, en sus arcas, una suma no menor del 5%, ni mayor del 20% de sus depósitos totales, entro algunas otras disposiciones.

Esta última Ley sufrió muchas críticas, así como reformas importantes hasta que fue abrogada definitivamente el 31 de diciembre de 1984; la reforma más destacada fue la realizada en diciembre de 1982 en la que se dispuso la transformación de Banco Central de sociedad anónima (forma que revestía desde su creación) a organismo público descentralizado del Gobierno Federal, lo cual trajo como consecuencias, que sus órganos de gobierno se transformaran, en consonancia con su nueva naturaleza jurídica, lo que dio como origen que la Asamblea General de Accionistas y el Consejo General de Administración se transformaran en una Junta Directiva y otorgándole personalidad y patrimonio propio.

El 31 de diciembre de ese año se publicó una Ley de efímera vida que sirvió como instrumento para establecer las bases de organización y funcionamiento de las instituciones que se habían nacionalizado (y que habían dado como consecuencia el cambio en la naturaleza jurídica del Banco de México a organismo público descentralizado).

La última reforma realizada fue la del 23 de diciembre de 1993 en la que se le otorga plena autonomía al Banco de México cambiando una última vez su personalidad jurídica, evolucionado en “Organismo Público Autónomo”.

B. Fundamento Constitucional de Banco de México.

El fundamento constitucional del actual y moderno Banco de México lo encontramos en el *artículo 28 constitucional párrafos sexto y séptimo* que a la letra mencionan:

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”⁸⁵.

Como se puede apreciar la propia Constitución menciona las principales características de este Banco en las que resalta mencionar: su carácter autónomo dentro del Estado mexicano, sin ninguna subordinación real a ningún otro órgano de gobierno en especial al Ejecutivo (naturaleza jurídica que posteriormente la legislación reglamentaria concede a más detalle).

La legislación secundaria menciona la regulación del artículo 28 constitucional en sus párrafos sextos y séptimos, mediante la “Ley del Banco de México”, expedida el 23 de diciembre de 1993 que señala:

La Ley de Banco de México menciona el marco jurídico supletorio en el artículo 68 de dicho ordenamiento:

“Artículo 68. La Ley de Instituciones de Crédito, la legislación mercantil, los usos bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, se aplicarán a las operaciones del Banco, supletoriamente a la presente Ley y en el orden en que están mencionados”⁸⁶.

C. Facultades de Banco de México.

⁸⁵ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

⁸⁶ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley del Banco de México*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

El Banco de México tendrá por finalidad *proveer a la economía del País de Moneda Nacional*, como consecuencia de esta finalidad tendrá, como objetivo prioritario *procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos*. La ley menciona literalmente las funciones del Banco de México en el artículo 3 de su ley.

Artículo 3: “El Banco desempeñará las funciones siguientes:

- I. *Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;*
- II. *Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;*
- III. *Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;*
- IV. *Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;*
- V. *Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y*
- VI. *Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera”⁸⁷.*

Dentro de los objetivos del Banco de México se encuentran el de proveer de moneda nacional a la economía del país, por lo que se encuentra a cargo de regular la emisión y circulación de la moneda, la

⁸⁷ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley del Banco de Mexico*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

intermediación, los servicios financieros y los sistemas de pagos, con esta actividad se espera la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Además debe de *promover el sano desarrollo del sistema financiero para lo cual funciona como banco de reserva y acreditante de última instancia con todos los bancos* (instituciones de crédito); es el Tesorero del Gobierno Federal, así como asesor en materia económica y financiera.

El país se relaciona a través del Banco de México con otros Bancos Centrales de otros países, con personas morales extranjeras que sean autoridad en materia financiera, así como con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera internacional que agrupen a Bancos Centrales⁸⁸.

Las funciones de asesoría hacia los Gobiernos Locales y Federales son atribuciones exclusivas que había obtenido desde antes de obtener su autonomía y que consisten en el apoyo con recursos financieros y estrategias económicas eficientes a las diversas instituciones gubernamentales. Por último sus relaciones internacionales con otros bancos centrales les permiten acceder a nuevas técnicas que se utilizan en otros países para evitar fenómenos como la inflación y la mejora en la balanza de precios.

Dentro de las operaciones que le son permitidas a Banco de México de encuentran (artículo 7 de la Ley de Banco de México):

“Artículo 7. El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

I. Operar con valores;

⁸⁸ Vergara Tejada, José Moisés. “*Defensa Legal contra Bancos. Doctrina, Modelos y Jurisprudencia*”. Ed. Ángel, segunda edición México 2001, p. 75.

- II. Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;*
- III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3;*
- IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;*
- V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;*
- VI. Emitir bonos de regulación monetaria;*
- VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la Administración Pública Federal cuando las leyes así lo dispongan;*
- VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3;*
- IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;*
- X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;*
- XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y*
- XII. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII*

anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.

El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta Ley o los conexos a ellos⁸⁹”.

“Artículo 11. El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en el artículo 12.

Para efectos de la presente Ley, no se consideran crédito al Gobierno Federal los valores a cargo de éste propiedad del Banco Central.

Artículo 14. Las operaciones que el Banco de México realice con las instituciones de crédito se efectuarán mediante subasta o de conformidad con disposiciones de carácter general que expida el propio Banco.

Los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, sólo podrán tener por finalidad la regulación monetaria⁹⁰”.

El Banco en su carácter de autoridad está facultado para la expedición de sanciones y multas que serán aplicadas en el supuesto de que no sean respetadas sus disposiciones. La facultad normativa del Banco es aquella con la que se legitima como persona de derecho público con carácter autónomo, ya que las disposiciones del mismo deben de ser

⁸⁹ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley del Banco de México*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

⁹⁰ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley del Banco de México*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

acatadas por los particulares bajo la premisa de si no lo hacen serán sancionados y multados (aspecto coercitivo de la norma).

“Artículo 24. El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Las sanciones que el Banco imponga conforme a lo previsto en los artículos 27, 29 y 33, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley y, de esta manera, proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.

Artículo 27. El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a la presente Ley o a las disposiciones que éste expida, hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el cien por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el Diario Oficial de la Federación”⁹¹.

⁹¹ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley del Banco de México*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

La propia Ley secundaria señala las prohibiciones a las que se encuentra sometido en cuanto a su autonomía y sus operaciones Banco de México:

“Artículo 63. Queda prohibido al Banco de México:

I. Otorgar garantías;

II. Adquirir o arrendar inmuebles que no requiera para el desempeño de sus funciones. Cuando fuere necesario que el Banco reciba o se adjudique inmuebles o derechos reales en pago de sus créditos, así como cuando dejen de serle necesarios aquéllos de que sea propietario, estará obligado a realizarlos dentro de un plazo máximo de tres años, y

III. Adquirir títulos representativos del capital de sociedades, salvo que se trate de empresas que le presten servicios necesarios o convenientes a la realización de sus funciones”⁹².

No serán aplicables al Banco las prohibiciones y limitaciones establecidas en esta Ley, cuando actúe en cumplimiento de sus obligaciones de carácter laboral o de las que adquiera con los miembros de su Junta de Gobierno como contraprestación por los servicios que le presten, pudiendo en esos casos realizar las operaciones y constituir las reservas necesarias o convenientes para dicho cumplimiento. El Banco de México como autoridad dentro del sistema financiero mexicano, tiene que prestar a los particulares la oportunidad de ejercer algún tipo de defensa en contra de sus resoluciones, para no dejar a este mismo en Estado de indefensión frente a el como autoridad. Podemos mencionar que *existen dos medios de defensa contra el Banco de México, los primeros son los medios ordinarios que la misma ley señala en su artículo 65 (recurso de reconsideración) y el juicio de amparo al cual*

⁹² Ibidem.

puede ser sometido ya que como autoridad puede llegar a vulnerar la esfera jurídica de algún particular banco o usuario, el amparo procedente dado la naturaleza de las resoluciones del mismo sería el amparo directo, ya que las resoluciones del Banco de México se consideran definitivas⁹³.

“Artículo 64. Contra las resoluciones previstas en los artículos 27, 29 y 33, procederá el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse ante la unidad administrativa que se determine en el Reglamento interior del Banco, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.

El recurso tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. En el escrito de interposición se deberá señalar el nombre y domicilio del recurrente, la resolución impugnada y los agravios que se hagan valer, acompañándose con los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como con las constancias que acrediten la personalidad del promovente”⁹⁴.

A las notificaciones, trámite y resolución del recurso, les serán aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas en los artículos 130, 132, 134, 135, 136 tercer párrafo, 137, 139 y 140 del Código Fiscal de la Federación y las disposiciones reglamentarias aplicables a estos preceptos.

⁹³ Vergara Tejada, José Moisés. Ob. Cit. p. 76.

⁹⁴ Secretaría de Gobernación, Ordena Jurídico Nacional, “*Ley del Banco de México*”, México, 2008, www.ordenjuridico.gob.mx

D. Integración.

El Banco de México para su mejor organización se encuentra dividido en la siguiente estructura:

- **“Junta de Gobierno.** Es la autoridad máxima dentro del banco y se encuentra integrada por cuatro Subgobernadores, más el Gobernador. El Secretario y Subsecretario de Hacienda participan exclusivamente con voz, pero no votan en las decisiones.
- **Gobernador.** Lleva la administración y representación legal del Banco de México. Es el encargado de ejecutar las políticas y velar por el buen desempeño de la institución.
- **Direcciones Generales.** Tiene tres direcciones generales: la de investigación económica, la de operaciones de banca central y la de administración interna; esta última cuenta con cuatro direcciones: la jurídica, de sistemas, de contraloría y la de administración, además de una Gerencia de Seguridad e Investigación.
- **Dirección.** Cuenta con cinco diferentes: de emisión, de programación monetaria y análisis de mercado, de crédito y fomento, y la de disposiciones de Banca Central.
- **Contraloría.** Esta depende jerárquicamente del Gobernador. A este último reportan la coordinación de comunicación social y la oficina de relaciones públicas”⁹⁵.

⁹⁵ Díaz Infante, Fernando Hegewish, *“Derecho Financiero Mexicano Instituciones del Sistema Financiero Mexicano”*, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1999. p. 168.

E. Autonomía del Banco de México.

La exposición de motivos de la reforma del artículo 28 constitucional en sus partes relativas fundamenta la autonomía del Banco de México como sigue:

“Los argumentos expuestos a favor de la autonomía del Banco Central se ven reforzados por diversos estudios comparativos, llevados particularmente durante la última época. Sus resultados muestran que los Bancos Centrales dotados con autonomía como Alemania, Suiza y Estados Unidos, entre otros, suelen gozar de las tasas de inflación mas bajas. No es de sorprender entonces que en los últimos años se hayan sumado a los Bancos Centrales reconocidamente autónomos los de otros países, como Chile y Nueva Zelanda, ni que el otorgamiento de autonomía de estos últimos haya venido acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria. Tampoco resulta extraño que en la acción legislativa que tiene lugar hoy en día en varios países europeos para reformar los estatutos de sus Bancos Centrales, también haya prevalecido el criterio de darles autonomía, así como el mandato de procurar la estabilidad de los precios⁹⁶.

Al efecto en un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 constitucional se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por lo tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al Banco Central, el que a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto.

La efectiva autonomía del Banco Central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 constitucional.

⁹⁶ Mendoza Martell, Pablo E., “*Lecciones de Derecho Bancario*”, Editorial Porrúa, México, 2003. p. 68.

Elemento esencial de la autonomía de un Banco Central es la facultad exclusiva que debe de tener para determinar el monto y el manejo de su propio crédito definido en el sentido mas amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco Central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera la consecuencia de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del Banco Central, se pondría en grave riesgo. Además establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de las políticas del Banco con la política general del gobierno.

La iniciativa establece que el Banco contara con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los demás países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de otras operaciones de mercado. Sin embargo la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus diferencias. Evidentemente para asegurar la eficiencia de tales normas, el Banco autónomo debe de estar en posibilidad de constar su observancia y de sancionar su incumplimiento.⁹⁷

Con el establecimiento de estas facultades queda previsto en la Constitución un concepto moderno de Banca Central, actualizando así la noción prevaleciente que aparecía en la ley de 1917.

Un elemento importante para tomar en cuenta la efectiva autonomía del Banco Central es el procedimiento para nombrar y en su caso remover a las personas a cuyo cargo este su conducción. La iniciativa propone que

⁹⁷ Acosta Romero, Miguel, “*Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*”, Novena Edición, Ed. Porrúa, México, 2003. p. 238.

las personas sean designadas por el Presidente de la Republica con la aprobación del Senado o en sus recesos de la Comisión Permanente. Asimismo como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución se señala que tales personas no podrán ser removidas más que por la realización de faltas graves.

En la iniciativa se establece que las personas a cuyo cargo se encuentre la conducción del Banco serán designadas por los periodos escalonados que provean a su autonomía. Al respecto es preciso considerar que la combinación de periodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados es indispensable para salvaguardar la autonomía de la institución.

4.11. Derecho Comparado.

Mediante el estudio de los diversos sistemas jurídico que tienen características similares, a las del Estado Mexicano, principalmente en el aspecto relativos a la democracia de cualquier tipo, se puede apreciar que los Organismos Públicos Autónomos, como entidades de derecho público se encuentran presentes dentro del organigrama e incluso en algunos casos son reconocidos por las respectivas Constituciones como un órgano mas a la teoría tradicional (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Estos organizamos tanto en nuestro país como en otros, tienen las cualidades de órganos ciudadanizados o pertenecientes a un “*poder ciudadano*”, que es ejercido de manera directa por la soberanía (el pueblo), de una nación, adquiriendo funciones de vigilancia, control, jurisdiccionales y de otra naturaleza, para encargarse de las áreas estratégicas del desarrollo de la nación como son asuntos electorales principalmente, defensa de los derechos, humanos, cuestiones

financieras de los Estados (mediante las diversas bancas centrales internacionales), entre otras.

La cuestión electoral es de vital observancia en estos sistemas jurídicos ya que mediante este proceso es como se da validez y legitimidad a la soberanía, y que mejor manera de realizar esta función que mediante el mismo pueblo de un Estado, a la cabeza de los diversos órganos electorales, quienes no solo ejercen vigilancia y control, sino que llevan acabo el proceso electoral desde el comienzo (mediante la emisión del sufragio), hasta la declaración de victoria del candidato ganador; esto sin perjuicio que el gobierno participe en ciertas fases que se les complicarían a los ciudadanos como es el caos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México.

A. Organismos Públicos Autónomos en Latinoamérica.

En América Latina se ha observado una gran simpatía por esta clase de Organismos Públicos Autónomos que surgen en la actualidad, ya que debido a los cambios sociales que han sufrido la mayoría de los países pertenecientes a este bloque, que generalmente son negativos de abuso de poder por parte del gobierno, ha llevado a la ciudadanía a la búsqueda de nuevos horizontes donde ellos mismos sean quienes ejercen las funciones estatales que se requieren para conservar el poder. Como ejemplo de lo anterior se encuentran los siguientes casos⁹⁸:

⁹⁸ Enciclopedia Virtual Wikipedia, “*Formas de Gobierno en América Latina*”, www.wikipedia.com

a) Venezuela.

Las autoridades del Gobierno Nacional o Federal, se encuentran en la ciudad de Caracas, capital de la nación, perteneciente al Distrito Capital ya que según la Constitución Nacional, es el asiento de los órganos del Poder Público Nacional. Su figura, que es conformada por todas las instituciones u órganos del Gobierno que se enmarcan dentro de la Carta Fundamental de 1999 con competencias nacionales, está dividida en cinco ramas (órganos), independientes y autónomas. El poder Ejecutivo representado por el Presidente el vicepresidente y el gobierno de Ministros, el poder Legislativo representado por la asamblea nacional y el judicial representado por el Tribunal Supremo de Justicia. A estos tres órganos tradicionales se les suman dos mas de naturaleza constitucional, que so el Poder Ciudadano compuesto de: el Ministerio Publico, la Contraloría General de la Republica y la Defensoria del Pueblo; así como el Poder Electoral que se materializa por medio de el Consejo Nacional Electoral. Este es el Estado con mayor número de Organismos Públicos Autónomos reconocidos plenamente además de México, sin embargo la actual situación política del país no le permite sacar mucho provecho de tan útiles herramientas estatales.

b) Colombia.

Es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria con centralización política y descentralización administrativa, en donde el poder público se encuentra separado en tres ramas, que son legislativa, ejecutiva y judicial y diversos órganos de control como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Contraloría, el Ministerio Público, las veedurías Ciudadanas, y en donde el Ejecutivo

mantiene cierta preponderancia. Aunque en este país se les denomina de forma distinta estos organismos de control constitucional, serían los equivalentes a los Organismos Públicos Autónomos en los demás sistemas jurídicos.

c) Chile.

Dentro de este Estado solamente se encuentra dos Organismos Públicos Autónomos que son el Tribunal Calificador Electoral que es el órgano encargado de dirimir las controversias que se den posteriores al proceso electoral y la Contraloría General de la República, que se encarga de llevar a cabo asuntos de finanzas. Es por esto que el control de la soberanía en estos países va en aumento similar a Venezuela o México.

B. Organismos Públicos Autónomos en Europa.

Los Estados europeos no se encuentran en esta tendencia de la creación de los Organismos Públicos Autónomos del Estado, debido a que por regla y desde hace mucho tiempo, e incluso en la época que los países de ese continente tenían colonias en casi todos los continentes, siempre ha habido una tendencia a centralizar el poder en los principales órganos del Estado (ya sean monarquías o república), en figuras como el Rey quien es el que delega funciones a los demás miembros del gobierno, pero sin perder esa jerarquía predominante que tanto lo caracteriza. Sin embargo debido al creciente aumento de las relaciones internacionales y evolución del derecho, así como de necesidades de su población, se ha visto obligado a dar los primeros pasos en la creación de Organismos Públicos Autónomos, que den paso

a una mayor descentralización del poder del gobierno, al punto de llegar a reconocerlos en algunos de sus ordenamientos jurídicos emitidos por el propio poder centralizado. Existen Estados sumamente centralizados a la teoría tradicional de la separación de órganos como es el caso de Francia, y en contraposición existen países con un mayor grado de desconcentración como España (que inclusive se divide en provincias) y Austria. Tales son los casos siguientes. Administración Pública Federal.

a) Austria.

Es un Estado Federal de Europa Central, formado por nueve provincias. Cuenta con una Constitución expedida en el año de 1920. Su gobierno se compone por un Presidente de la República, el Canciller, el Consejo Nacional y el Federal. A pesar de esto en el artículo 41, Disposición Primera de la Ley del Principado de Austria, señala la creación de “Organismos Públicos Autónomos”, al respecto el citado artículo dice: “El principado de Austria podrá crear organismos autónomos, entidades de derecho público y empresas públicas para la prestación de servicios públicos, el cumplimiento de actividades al servicio de fines diversos, la administración de determinados bienes o la relación directa de actividades industriales, mercantiles u otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económicas. La creación de estos entes deberá ser autorizada por Ley de la Junta General en la que se determinará el régimen jurídico aplicable a los mismos, regulándose, en lo no previsto en la Ley fundacional, por las demás leyes del principado” (sic)⁹⁹.

⁹⁹ Trevin Lomban, Antonio, “*Ley Del Principado de Austria, Artículo 41, Disposición Adicional Primera*”, 2005. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/as-12-1995.html#da1

De lo anterior se puede apreciar que se está llegando a ver lo que se podría considerar como el antecesor de los mencionados organismos autónomos, en esa nación, y se ve un mayor grado de desconcentración, que está librando las barreras de una concesión o de una empresa desconcentrada al servicio del Estado para convertirse en un Organismo Público Autónomo del Estado.

b) España.

España es una Monarquía Parlamentaria, con un monarca heredero que ejerce como Jefe de Estado (el Rey de España), y un parlamento Bicameral así como las Cortes Generales encargadas de los asuntos jurisdiccionales. El poder Ejecutivo lo forma un Consejo de Ministros presidido por el Presidente del Gobierno, que ejerce las funciones de Jefe de Gobierno. España es un Estado que vive en algo que se ha denominado Estado de Autonomías, ya que se ha subdividido en tantos territorios que se traducen en comunidades autónomas, cada una con diferentes gobiernos de autogobierno, dentro de estos últimos es donde comienza a germinar la semilla de los Organismos Públicos Autónomos, a un nivel un tanto local, como Navarra donde existen organismos autónomos estatales encargados de diferentes funciones de vigilancia en auditorías presupuestales locales, que a su vez se encuentran subordinados por el Ministerio de la Presidencia, ya que este saca una convocatoria para la ocupación de las plazas disponibles¹⁰⁰. Están adscritos al Ministerio de la Presidencia cuatro organismos autónomos de gran relevancia y con destacadas funciones dentro de la Administración del Estado. Son el Boletín oficial del Estado, el Centro de Investigaciones Sociológicas, el Centro de Estudios Políticos y

¹⁰⁰ Gobierno de España, “*Convocatoria para la integración de los Organismos Públicos Autónomos*”, <http://www.mpr.es/OrganismosAutonomos/default.htm>

Constitucionales y Patrimonio Nacional. Además, y aunque se trata de una dirección general dentro de la estructura del Ministerio, tiene un carácter singular por la especificidad de su tarea el Centro para la prevención y lucha contra la contaminación marítima y del litoral.

Todavía se ve lejana la implementación de estos organismos en un Estado tan centralizado como España, sin embargo el anterior ejemplo muestra que incluso ahí, se busca un método de control social por parte del pueblo¹⁰¹.

Consideraciones Finales.

Al concluir un extenso análisis sobre los organismo públicos autónomos en específico los Federales, se puede apreciar claramente que estos son el resultado de un proceso de evolución estatal que surge con la esperanza de dar una mayor consolidación y certeza jurídica al actuar del mismo ante la sociedad, quien como válvula de escape hacia la tensión política, inestabilidad económica, falta de credibilidad y abusos de autoridad por parte de los órganos del Estado buscan tener una mayor participación e ingerencia en el actuar gubernamental.

Originariamente las funciones realizadas por los Organismos Públicos Autónomos eran realizadas por los órganos del Estado ya sea por el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o por alguna dependencia desconcentrada o descentralizada de los mismos, sin embargo al haber una serie de situaciones negativas como la corrupción, el abuso de poder, entre otras la soberanía sustrae estas facultades y se las entrega a organismos especializados creados y desconcentrados por presiones de la sociedad civil en general. Asimismo todavía se divisa una gran dependencia de estos organismos públicos con los órganos del Estado,

¹⁰¹ Enciclopedia Virtual Wikipedia, “*Formas de Gobierno en Europa*”, www.wikipedia.com

principalmente en el ámbito de la elección de los miembros que ocupan los cargos jerárquicamente superiores de dichas instituciones, lo cual considero erróneo, ya que si bien los representantes del Ejecutivo y el Legislativo Federal son electos por el principio de representación de las democracias indirectas o semidirectas, y se encuentran facultados para la toma de decisiones por y para el mejor vivir de la soberanía que es el pueblo, al elegir estos a los superiores jerárquicos de los Organismos Públicos Autónomos produce que se caiga en el vicio de dependencia política y peor aun partidista que es precisamente lo que se busca evitar con estas instituciones, ya que si bien es sabido estos son problemáticas de los órganos del Estado, se extiende hacia estos organismos. Un factor importante que debe de ser tomado en cuenta respecto de estos organismos es su integración por miembros de la sociedad que se encuentran en un punto intermedio entre lo público y lo privado, como polos opuestos cada uno, ya que si bien son miembros de asociaciones civiles, de organizaciones no gubernamentales o simplemente de la sociedad en general, estos aun así se encuentran investidos de facultades de autoridad que dan determinado poder, que consiste en la transferencia del mismo por parte de la soberanía para el ejercicio estatal (similar al que se hace al gobierno) y les permiten un actuar superior en cuanto a las relaciones de subordinación hacia con los particulares o de coordinación hacia otras autoridades estatales. Por lo que no se les puede considerar meramente como particulares especializados, pero tampoco como un servidor público es estricto sentido, sino que considero que se encuentran en un punto medio lo cual crea una naturaleza distinta. En especial quiero hacer referencia a los funcionarios de casilla electoral quienes son ciudadanos que previo entrenamiento, el día de los comicios electorales fungen como autoridad ante los demás ciudadanos, e inclusive pueden llegar a solicitar el uso

de la fuerza pública para proteger la seguridad del proceso electoral el día de la jornada. En cuanto a los demás Organismos Públicos Autónomos cabe mencionar que las figuras de el Ombudsman de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el Presidente de Banco de México son funcionarios altamente especializados, que si bien tienen que rendir cuentas al Ejecutivo y al Legislativo principalmente mediante comparecencias, se encuentran en un libre actuar debido al alto grado de desconcentración con el que cuentan de los mencionados órganos del Estado.

Por lo anterior considero que es necesario buscar una mayor participación ciudadana en estos procesos de integración, así como en la participación directa de la misma sin la intervención de los órganos del Estado en este proceso, con lo cual se dará una mayor legitimidad a su actuar además que podrán funcionar como realmente se encontraba previsto como protectores y apoyo de la sociedad ante aquellos actos que el gobierno no pudo realizar de forma aceptable, por lo que le fueron sustraídas estas determinadas funciones. En cuanto a los Tribunales Agrarios cabe mencionar que después de un estudio detallado de sus antecedentes se puede apreciar que en un comienzo se busco crear un organismo independiente capaz de llevar a cabo la resolución de controversias del agro sin la participación política y partidista, lo que garantizaría una mayor efectividad de sus actuares para posteriormente integrarse al órgano Judicial en especial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cosa que no sucedió debido a problemas internos de esta institución gubernamental, lo que genero un rechazo hacia estos Tribunales Agrarios, lo cual considero inadecuado por lo que debe de buscarse su integración al órgano jurisdiccional del Estado, lo que traería consigo una mayor especialización jurisdiccional, así como un reconocimiento como tribunal integrante de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, por lo que debe de ser superada esta etapa de organismo jurisdiccional no perteneciente a la mas alta corte de la nación. Por ultimo me parecen adecuados aquellos medios de control que se ejercen entre los órganos del Estado y los organismo públicos autónomos, ya que mediante estos se evitaran vicios de actuares autoritarios de ambos tipos de instituciones, y a la vez fortalece la independencia y el libre actuar tanto de los primeros como de los segundos.

Conclusiones.

Del estudio realizado del Estado y de la integración del mismo, a través de sus instituciones y de los Organismos Públicos Autónomos, en relación con el pueblo quien es titular de la soberanía se deduce la justificación de dichos organismos, en las siguientes conclusiones:

Primera. Existe dificultad en cuanto a la creación científica de un concepto de Estado, debido a su naturaleza social:

Es difícil que los diversos autores y tratadistas se pongan de acuerdo en cuanto a una definición adecuada de Estado, ya que cada sujeto influye con su particular punto de vista y sus tendencias personales en el objeto de estudio, además que cada estudioso se desenvuelve en un Estado diferente lo que da como resultado circunstancias diferentes en sus elementos. Sin embargo a pesar de las diversas corrientes que existen, todas han identificado los elementos del Estado como poder, pueblo y territorio.

Segunda. El Estado es un ente creado por la sociedad y regulado por el derecho, y no pueden concebirse como la misma cosa ninguno de los tres:

A pesar de que diversas corrientes optan por que el Estado es la misma cosa que el derecho (teoría expuesta por el autor Vienes Hanz Kelsen), o que la sociedad (sustentado por Francisco Porrúa Pérez), esto no es posible ya que mientras que la sociedad es la creadora del Estado, requiere del derecho para poder darle vida, efectividad y regularlo; y el derecho no puede considerarse como sinónimo del

Estado ya que el Estado sin sociedad no existiría. Por lo que se concluye que Estado como ente complejo esta conformado tanto por la sociedad como por el derecho, sin llegar a confundir con ninguno de los dos.

Tercera. El Pueblo como elemento del Estado es un concepto jurídico, mientras que la población es un concepto demográfico que designa a todos los habitantes de un Estado:

Ya que a los integrantes del pueblo los unen vínculos jurídicos como la ciudadanía, que se traduce en una serie de derechos y obligaciones que tienen como parte de un Estado, inclusive mas halla de las fronteras territoriales, mientras que la población es un concepto demográfico que únicamente se limita a realizar un conteo de cuantos individuos habitan dentro del territorio estatal, sin la necesidad de ser ciudadanos. Tales derechos se encuentran resguardados por las mismas leyes como el votar y ser votado, la posibilidad de acceder a cargos de elección popular, la participación política activa, la adquisición de propiedades en zonas exclusivas por medio de la propiedad privada, entre otros; además de obligaciones como el pagar impuestos, prestar el servicio militar nacional y someterse a las leyes e instituciones estatales que ejerzan imperium sobre los mismos.

Cuarta. El Estado puede ejercer sus dominios y su potestad incluso fuera de su territorio mediante el principio de extraterritorialidad:

El principio de extraterritorialidad consiste en que un Estado soberano puede extender el campo de aplicación de una ley (emitida por su órgano Legislativo primario), mas allá de su territorio. Como sería el caso del derecho penal cuando una persona que comete un delito en otro Estado es juzgada por las leyes de su Estado de origen. Todo esto se está dando gracias a los grandes avances que se han dado en materia de derecho internacional y a las relaciones de cordialidad entre los diversos Estados. De igual forma los buques, que tengan la bandera del país al que pertenecen forman parte del territorio de su nación, mientras estén en alta mar y los Cónsules que ejercen diversas funciones que les son atribuidas por sus propias legislaciones fuera del territorio estatal.

Quinta. El Poder es un elemento del Estado, mientras que el gobierno es la forma a través de la cual se manifiesta este para alcanzar sus finalidades:

Existe la confusión entre los términos gobierno y poder, ya que se consideran como sinónimos, sin embargo esta perspectiva es errónea ya que, el poder, es la facultad de imponer una voluntad sobre la de los demás (la voluntad estatal), es el elemento del Estado que para ser ejercido necesita de órganos para poder materializarse y aplicarse

sobre el mismo, y exteriorizar aquellos mandatos encaminados al cumplimiento de sus fines. El poder es uno solo e indivisible. Por lo que es esencial no confundir aquellos instrumentos del Estado (como el gobierno y sus instituciones) que buscan la materialización de la voluntad estatal, con el poder. Asimismo son distintos el órgano y las instituciones que lo conforman, ya que el primero representa la totalidad de esa parte de la actividad estatal, mientras que el segundo es la forma en la que se administrara para cumplir con su función (no es lo mismo el órgano Legislativo, que la Cámara de Diputados o a la de Senadores, por separadas, que son partes que lo integran). Estos órganos a su vez se encuentran representados desde un punto de vista subjetivo por funcionarios públicos, que son personas físicas que ejercen relaciones de subordinación hacia los demás miembros de una sociedad, mas no debe de confundirse a la institución con el funcionario, ya que la primera solamente esta mientras se encuentra vigente en una ley que la crea, mientras que el segundo mientras sea ratificado o elegido para ejercer esta función.

Sexta. Las formas de Estado son distintas a las formas de gobierno, ya que las primeras se refieren a la organización del Estado en su totalidad, mientras que las segundas se refieren a la organización del gobierno:

Se entiende por forma de Estado a las diversas formas que reviste el Estado respecto de todos sus elementos constitutivos como las federaciones, confederaciones y los Estados unitario. Las formas de gobierno se refieren a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder como el gobierno parlamentario, presidencial, la monarquía y

la republica. Mientras que la forma de Estado responde al “que” la forma de gobierno busca el “para que”, lo que significa que la primera busca estudiar al Estado en su ser, mientras que la segunda busca el estudio de las instituciones estatales.

Séptima. La soberanía la sustenta el Pueblo quien en todo momento tiene la facultad de cambiar su gobierno:

El pueblo puede cambiar su forma de gobierno y a sus representantes, que ejercen mediante la representación, la voluntad de la soberanía, si en un momento determinado no cumplen o satisfacen las necesidades colectivas. La soberanía es ejercida mediante los Poderes de la Unión (los órganos del Estado) Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Mediante el principio de elecciones populares periódicas para el cambio de los gobernantes se busca completar este principio (básico en las democracias). Se entiende por soberanía aquel poder superior del que es titular el pueblo y que se encuentra por sobre todo dentro de la organización estatal y sus instituciones, que se crearon con la finalidad de satisfacer a la colectividad.

Octava. La soberanía de los Estados cede determinadas atribuciones a la Federación, debido al pacto Federal en la Constitución:

Los Estados pertenecientes a la Federación tienen soberanía, sin embargo parte de esta es cedida al Estado Federal por el pacto que realizan (en la Constitución Federal), por lo que se ven limitados en determinadas funciones, con el objetivo de fortalecerse mutuamente.

Considero que los Estados pertenecientes son soberanos aunque cedan ciertas facultades; cabe mencionar que la soberanía es solamente una. Sin embargo existen relaciones entre la Federación y entre los Estados en la búsqueda de un beneficio recíproco. La Constitución establece que todo aquello que no se encuentre atribuido únicamente a la Federación, lo podrán realizar los Estados, inclusive las propias legislaciones locales reconocen la jerarquía de leyes, al no poder contravenir a la Ley Suprema.

Novena. La Constitución Federal en su artículo 3, menciona un doble aspecto de la democracia como: forma de gobierno y de vida:

La propia Constitución Federal, menciona el concepto de democracia que va más allá de una forma de organización o de gobierno, concibiéndola como una forma de vida, que se tiene que poner en práctica cotidianamente. Esta forma de vida promueve una participación social activa, la igualdad de los miembros de la misma, el respeto a las diversas opiniones, creencias de las mayorías y las minorías, todo esto siendo velado y resguardado por el propio Estado. Como forma de gobierno la democracia se concibe como la organización de las instituciones, donde el pueblo es el origen, medio y fin del poder público.

Décima. Una mayor participación del pueblo organizado a través de la Sociedad Civil en los Organismos Públicos Autónomos, permitirá una mayor consolidación de la democracia:

Al buscar eliminar la intermediación de los Partidos Políticos y de los órganos del Estado se da una mayor participación ciudadana, pero a la vez es necesario el incluir a la sociedad organizada mediante diversas asociaciones civiles y Organizaciones No Gubernamentales, que si bien son organismos privados compuestos por ciudadanos, se encuentran con un cierto grado de especialización en determinadas materias que le son encomendadas a los Organismos Públicos Autónomos, y que pueden aportar un sin fin de ideas y recomendaciones que fortalezcan a las instituciones que son de derecho publico, esto mediante la adopción de mecanismos que permitan tomar decisiones en conjunto en beneficio de la colectividad. Este principio no solamente se debe de aplicar a los Organismos Públicos Autónomos, sino a todos los órganos estatales de derecho público que se encuentren realizando una función especializada. El grado de integración y participación siempre tendrá que ser supervisado por la autoridad competente al respecto de la materia, ya sea organismo público u órgano del Estado, centralizado, desconcentrado o descentralizado, que imponga orden y vele por el interés de la colectividad y no solo de un grupo en particular.

Décima primera. El pueblo soberano organizado mediante la Sociedad Civil (a través de las ONGs), se encargan de denunciar los malos actores del gobierno, ante el resto de la sociedad:

La importancia de la sociedad civil radica en que mediante determinados instrumentos como las ONGs de particulares, llevar a cabo la vigilancia de aquellas actividades que el Estado no realiza de forma adecuada mediante sus órganos, ya sean Ejecutivos, Legislativos o Judiciales. Esta labor de denunciar ante la sociedad da la pauta que la soberanía (el pueblo), cambie determinados aspectos de las instituciones gubernamentales que no le satisfagan. Lo cual en la actualidad se traduce en altos grados de desconcentración de ciertos organismo estatales ciudadanizados (los Organismos Públicos Autónomos).

Decimosegunda. El poder para su ejercicio se administra en órganos especializados: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que buscan el cumplimiento de los fines del Estado:

Los órganos del Estado tradicionales en la teoría del Estado son tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el primero es el encargado de la ejecución de las leyes mediante la administración pública que puede ser centralizada o paraestatal, el segundo es el encargado de hacer leyes que sean de observancia general para toda el territorio, y el tercero se encarga de la interpretación de las leyes, así como de la solución de controversias entre particulares. Los órganos del Estado forman parte del Estado y cada órgano se encuentra compuesto de instituciones, a cargo de funcionarios públicos.

Decimatercera. Los Órganos del Estado realizan las tres funciones primordiales: ejecutivas, legislativas y judiciales, a pesar de estar especializados en una sola:

A pesar de que existe un principio de separación de órganos, y de funciones, en el cual no se puede invadir esferas de competencia, es necesaria la coordinación de los diversos actores estatales para el cumplimiento de sus fines. De igual forma los órganos del Estado tienen facultades específicas cada uno, administrativas, ejecutivas, y jurisdiccionales que pueden ejercer los tres sin importar que se encuentren especializados en alguna determinada función. Ya que como autoridad tienen facultad de expedir sus propias leyes o reglamentos, así como de ejecutarlos, aplicarlos e interpretarlos. A esto se le conoce como temperamentos que sirven para evitar un mal desarrollo estatal por la rigidez competencial de los órganos del Estado.

Decimacuarta. El Congreso de la Unión representa al Órgano Legislativo, mediante sus dos cámaras (de Diputados y de Senadores), encargadas de la creación de leyes:

Cada una de estas tiene funciones diversas dentro del proceso Legislativo (de ahí que se les denomine cámara alta y baja), y se encuentran representadas por funcionarios públicos que son elegidos mediante representación popular, siendo los primeros los representantes de la población (500 Diputados) y los segundos de las Entidades Federativas (128 Senadores). Se reúnen en periodo

ordinario dos veces al año y en extraordinario cada vez que sea urgente o necesario, y en sus recesos se encuentra representada por la Comisión Permanente encargada del órgano Legislativo en el resto del año, compuesta por Diputados y Senadores. Su principal función es la legislativa al crear leyes impersonales y de carácter general, pero además tiene funciones administrativas internas, mediante la creación de comisiones de trabajo y jurisdiccionales mediante la declaración del juicio de procedencia de servidores públicos. La Cámara de Diputados aun en la actualidad es la encargada de legislar en algunas materias del Distrito Federal (todo lo demás lo hará mediante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

Decimoquinta. Dentro de la administración pública paraestatal, son distintos los organismos descentralizados de los desconcentrados en cuanto a su naturaleza jurídica:

Los organismos descentralizados son una forma de administración, que se crea por medio de una ley, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio. La desconcentración administrativa se identifica como las unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, pero que depende siempre de la Presidencia o una Secretaría de Estado, no cuentan con patrimonio propio (pertenece a la Federación). Por lo que se puede apreciar una mayor desvinculación de los organismos descentralizados que de los desconcentrados que siempre estarán sometidos jerárquicamente, pero ambas pertenecen a la administración pública.

Decimosexta. El Consejo de la Judicatura Federal es el organismo de administración perteneciente al propio órgano Judicial de la Federación, por lo que se encuentra subordinado, lo que impide su libre actuar:

Al encontrarse este organismo de control del órgano Judicial dentro del mismo, se cae dentro del vicio de ser parte y juzgador a la vez, lo cual no permite un libre actuar del consejo, ya que no podrán sancionar aquellas conductas que se den por el incumplimiento de los Ministros que son la mayor autoridad jurisdiccional dentro del Estado mexicano, dejando sin sentido la creación de este organismo controlador. Por lo que propongo una desvinculación jerárquica con los principales miembros del órgano Judicial (Ministros), para que exista un control real hacia este órgano y no dentro del mismo como es en la actualidad, dotándolo de una autonomía constitucional.

Decimoséptima. Los Organismos Públicos Autónomos se encuentran fuera de la teoría tradicional del Estado y de división orgánica:

Se encuentra superada la teoría tripartita tradicional de los órganos del Estado que establece que el gobierno se encuentra compuesto únicamente por un órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que todas las instituciones públicas dimanaran de estos, dado el fenómeno de la descentralización o la desconcentración administrativa. Los Organismos Públicos Autónomos son aquellas instituciones públicas que se encuentran fuera del organigrama y por su alto nivel de independencia se les reconoce este atributo dentro de la Constitución,

por lo que no existe una subordinación jerárquica directa con los órganos del Estado, a pesar de que se ejerce medios de control entre ellos.

Decimoctava. El principio de desconcentración constitucional, consiste en alejar del centro de poder del gobierno determinadas instituciones, que se traducen en Organismos Públicos Autónomos:

Esta se da a nivel Federal y Local. Este principio de administración surge de la obligación del Estado de cubrir todas las necesidades colectivas en los diversos rubros que se encarga de llevar a cabo, pero debido al aumento de situaciones que afectan al pueblo y que superan la realidad estatal es necesario la creación de organismos que actúen con una mayor independencia para dar una mayor agilidad a la solución de cada uno de los tópicos establecidos. La desconcentración se puede dar de dos tipos: una administrativa en que se encuentra una determinada liga jerárquica entre el órgano y el organismo de forma directa, y una constitucional la cual es mucho mas autónoma y se da por la propia Constitución sin darse una línea de mando directa entre el órgano y el organismo.

Decimonovena. La creación de un cuarto órgano de gobierno ciudadano, que agrupe a los Organismos Públicos Autónomos, permitirá una mejor técnica constitucional, así como de un mayor reconocimiento por el pueblo de los mismos:

Se busque la creación de un cuarto órgano de gobierno que agrupe a los Organismos Públicos Autónomos, que tiene como característica una

mayor participación social, que permita una actualización a la teoría tripartita de los órganos del Estado, que ya fue superada por la realidad estatal desde hace tiempo, al crear estos organismos con un alto grado de desconcentración constitucional, con características y finalidades similares, que son principalmente una amplia integración de la ciudadanía dentro de estos organismos. Si bien es cierto se encuentran reconocidos a nivel constitucional, considero necesaria la creación de un apartado específico en el que se les agrupe y reconozca como tales, con lo que se tendrá una mayor claridad jurídica en cuanto a cuales son estos organismos, sus funciones y principalmente sus características, así como su forma de relacionarse con la sociedad y con los demás órganos; ya que en la actualidad se encuentran dispersos dentro del Ordenamiento Jurídico Federal. Esto ya ha sido realizado a nivel internacional solo que el nombre varia de acuerdo a las situaciones lingüísticas de cada Estado, por lo que se le conoce como Poder Ciudadano o Supremo Poder de la Gente al referirse a este apartado del gobierno.

Vigésima. La autonomía de los organismos públicos es la principal característica distintiva de los mismos ya que esta se atribuye a nivel de la Constitución Federal:

La autonomía como atributo de determinados organismos se otorga de forma constitucional, por lo que no se tiene subordinación jerárquica ante los órganos del Estado. Y mediante esta atribución se busca un libre actuar entre los Organismos Públicos Autónomos y los órganos del Estado, ya que los primeros podrán actuar sin esperar represalias o algún tipo de reprimendas por parte de los segundos, dando un

verdadero medio de control y limitación gubernamental, que de no respetarse será denunciado por estas instituciones.

Vigésima primera. Se da el ejercicio de medios de control constitucional, entre los órganos del Estado y los Organismos Públicos Autónomos y viceversa:

Principalmente en áreas como la presupuestal, la designación de integrantes y la comparecencia como figura de rendición de cuentas, ya que de lo contrario estos como los órganos estatales tradicionales actuarían indiscriminadamente haciendo uso excesivo del poder que les fue otorgado para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo no hay que caer en el error de que se busque una intromisión de competencias entre todos los órganos estatales encargados de ejercer una función pública ante la sociedad.

Vigésima segunda. Se busca que los órganos del Estado no tengan injerencia en determinadas áreas estratégicas del Estado por su mala administración en los mismos:

La creación y justificación de estos órganos del Estado se da con base en la falta de credibilidad y certeza jurídica que propiciaba el gobierno en el desarrollo de determinadas funciones estatales que ya fueron mencionadas, por lo que se busco sustraer estas funciones para ser ejercidas por el pueblo de una forma mas directa mediante órganos con un alto nivel de desconcentración, despolitización y apolitización. De esta manera dichas funciones estatales serian realizadas por la sociedad lo que traería consigo paz y tranquilidad en el ejercicio gubernamental.

Vigésima tercera. La creación de Organismos Públicos Autónomos da una mayor certeza y seguridad jurídica a determinadas funciones estatales:

Ante posibles desordenes sociales que se originan por una serie de vicios como la falta de credibilidad y certeza jurídica en determinados procesos estatales (principalmente en aquellos relacionados con la consolidación de la democracia), los órganos del Estado deciden dada la presión, crear estos organismos con un mayor grado de desconcentración en los que permitirán una participación social directa, lo que dará como resultado el disminuir el descontento social ante la falta de resultados y las constantes violaciones gubernamentales que se han dado a lo largo de la vida estatal actual. Por lo que resultan un escape para lograr la legitimidad que las instituciones gubernamentales requieren, al ejercer su mandato ante la sociedad.

Vigésima Cuarta. Los Organismos Públicos Autónomos son autoridades debido a sus características específicas:

Los Organismos Públicos Autónomos indiscutiblemente son autoridades y se encuadran perfectamente dentro del gobierno o poder del Estado, aunque no se encuadran dentro de la teoría tripartita y por lo tanto el titular que se encuentran a cargo de ellos es un servidor público, quien tiene facultades de ejercer su cargo con libertad y cierto imperium. Lo anterior trae como consecuencia el hecho de que siendo autoridades públicas deben de ser respetadas y obedecidas por los particulares y aunque en algunos casos como el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se tiene una ejecutabilidad, si es un medio de denuncia

que debe de ser tomado en cuenta por las autoridades jerárquicas competentes, por lo que se dan relaciones de subordinación hacia los gobernados y de coordinación entre autoridades.

Vigésima Quinta. La expedición de reglamentos internos queda a cargo de cada Organismo Público Autónomo.

Una de las facultades más importantes de los Organismos Públicos Autónomos es aquella relacionada con la creación de reglamentos internos que es una facultad única y exclusiva de las personas de derecho público, lo cual acentúa su carácter de autoridad. Estos reglamentos tienen todas las limitantes de las legislaciones secundarias y complementarias como son el que no pueden ir en contra de la Constitución Federal y por lo mismo no pueden superarla, encontrándose jerárquicamente subordinadas. Estos reglamentos son de aplicación específica a la materia y son para el funcionamiento interno de la institución.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *“Compendio de Derecho Administrativo, Parte General”*. Ed. Porrúa, cuarta edición, México 2003.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. *“Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano”*. Ed. Porrúa, novena edición México 2003.
3. ACKERMAN, John M. *“Organismos Autónomos y Democracia el caso de México”*. Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2007.
4. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *“Teoría General del Estado”*. Ed. Harla, México 1987.
5. APREZA REYES, Martha, AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *“Cuarto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas”*, Ed. Auditoria Superior de la Federación, México, 2004.
6. ARNAIZ AMIGO, Aurora. *“Estructura del Estado”*. Ed. Mc Graw Hill, cuarta edición, México 2003.
7. ARNAIZ AMIGO, AURORA, *“Soberanía y Potestad”*, Tomo I, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971.
8. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *“Los Derechos Humanos en México”*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2000.

9. BOBBIO, Norberto. *“Estado Gobierno y Sociedad”*. Ed. Fondo de Cultura Económica, novena edición, México 2002.
10. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *“Las Garantías Individuales”*, trigésima séptima edición, Editorial Porrúa, México 2004.
11. CAMARA DE DIPUTADOS, LX Legislatura, *“La Constitución del Pueblo Mexicano”*, 2da. Edición, Ed. Camara de Diputados y Porrúa, México, 2004.
12. CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *“Una Constitución para la Democracia”*, Editorial UNAM, México, 1996.
13. CARRASCO HIRIARTE, Hugo, *“Del Poder Ciudadano”*, Tercera Edición, ed. INADEJ México, 2005.
14. CARRÉ. DE MARLBERG, R. *“Teoría General del Estado”*. versión Española de José León Depetre Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1998.
15. CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *“Derecho Electoral en Mexicano, Introducción General”*. Ed. Trillas, México 1999.
16. COVIAN ANDRADE, Miguel. *“Teoría Constitucional”*. Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, Cedipc, México 2002.
17. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *“Segundo Curso de Amparo”*. Ed. Jurídicas Alma, México 2004.

18. DEL VALLE ESPIONOSA, Alfredo. *“Apuntes Legislativos”*. Ed. Cámara de Diputados, México 2006.
19. DEL VOCCHIO, Giorgio. *“Teoría del Estado”*. Ed. Urgel, Barcelona 1956.
20. DÍAZ INFANTE, Fernando Hegewisch. *“Derecho Financiero Mexicano, Instituciones del Sistema Financiero Mexicano”*. Ed. Porrúa, segunda edición, México 1999.
21. DIRECCIÓN GENERAL de la Coordinación de Compilación y Sistematización de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación”. *“Manual del Justiciable, Elementos de Teoría General del Proceso”*. Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2004.
22. EASTON, David. *“Esquema para el Análisis Político”*. Ed. Prentice – Hall, Argentina 1999.
23. ELIZONDO GASPERIN, María Macarita. *“Temas Selectos de Derecho Electoral, formación y transformación de las Instituciones”*. Ed. UNAM, México 1993.
24. GALINDO CAMACHO, Miguel. *“Teoría del Estado”*. n. e. Porrúa, cuarta edición, México 2001.
25. GARCÍA LÓPEZ, José Félix. *“El Estado, estudio Filosófico, Teológico y Político”*. México 1986.

26. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *“Elementos de Derecho Procesal Agrario”*. Ed. Porrúa, cuarta edición México 2005.
27. GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J. *“Tratado de la Justicia Agraria en México”*. Ed. Porrúa, México 2002.
28. GÓMEZ PALACIO, Ignacio. *“Procesos Electorales”*. Ed. Oxford, México 2005.
29. GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR, *“Teoría Política”*, quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1984.
30. HANS, Kelsen. *“Teoría General del Estado”*. Ed. Nacional, México 1979.
31. HELLER, Hermann. *“Teoría del Estado”*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1992.
32. ISLAS COLÍN, Alfredo, ESPARZA Martínez, Bernardino *“Prontuario Electoral”*, tomo I, Ed. Porrúa México 2004.
33. JELLINEK, Jorge. *“Teoría General del Estado”*. Ed. Continental, segunda edición, México 1958.
34. LARA PONTE, Rodolfo. *“Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano”*. Ed. Porrúa UNAM, México 1998.
35. MARITAIN, Jaques, *“El Hombre y el Estado”*, Ed. Kraft, Argentina, 1968

36. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *“Derecho Administrativo, primer y segundo curso”*. Ed. Oxford, quinta edición, México 2004.
37. MENDOZA MARTELL, Pablo E., *“Lecciones de Derecho Bancario”*, Editorial Porrúa, México, 2003.
38. MEZA SALAZAR, Martha Alicia. *“Axiomática Constitucional”*. México 2004.
39. MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo. *“Derecho y Legislación Electoral, 30 Años después de 1968”*. Ed. UNAM, México, 1998.
40. MORENO ALVAREZ, Alejandro, J., *“Desconstruyendo la Ciudadanía, Avances y Retos, en el desarrollo de la cultura democrática en México”*, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 2004.
41. MORINEAU IDEARTE, Marta, IGLESIAS, González Román. *“Derecho Romano”*. Ed. Oxford, cuarta edición, México 2001.
42. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *“Del Espiritu de las Leyes Montesquie”*, estudio de Daniel Moreno, versión castellana de Nicolás Estévez, Ed. Porrúa México 2001.
43. NEGRO, Delmacio. *“Gobierno y Estado”*. Ed. Marcial Pons Jurídicas y Sociales, Barcelona 2002.
44. NEIRA GARCÍA, José. *“Derecho Electoral”*. Ed. Pac, México 2005.

45. OFICINA del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. ***“Diagnostico sobre la situación de los Derechos Humanos en México”***. México 2004.
46. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. ***“Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI”***. Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999.
47. PELLET LASTRA, Arturo. ***“Teoría del Estado”***. Ed. Adeledo Perrot, Argentina 1999.
48. PÉREZ LÓPEZ, Miguel ***“Estudios Jurídicos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos”***. Ed. Universidad Nacional Metropolitana, México 2002.
49. PORRUA PÉREZ, Francisco. ***“Teoría del Estado Teoría Política”***. Ed. Porrúa, tercera edición, México 1999.
50. QUINTANA ROLDAN, Carlos F., SABINO Peniche, Norma. ***“Derechos Humanos”***. Ed. Porrúa, México 2002.
51. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. ***“El Nuevo Derecho Agrario Mexicano”***. Ed. Mc. Graw Hill, segunda edición México 1998.
52. RUIZ MORALES, Héctor Enrique. ***“Derecho Electoral Mexicano y sus Órganos de Apelación. Evolución y Aplicación en la Actualidad”***. Ed. Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua 1997.

53. RODRÍGUEZ CORTES, María de los Ángeles. “*Curso de Introducción al Derecho Electoral*”. Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999.
54. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. “*Derecho Constitucional*”. Ed. Porrúa, México 2004.
55. SÁNCHEZ CONEJO, María Magdalena. “*El Juicio de Amparo Agrario*”. Ed. Iure, segunda edición, México 2007.
56. SEBASTIÁN RÍOS, Miguel. “*Introducción al Estudio de los Derechos Humanos*”. Ed. Centro de Investigación, Consultaría y Docencia en Guerrero: Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 1996
57. SERRA ROJAS, Andrés. “*Teoría del Estado*”. Ed. Porrúa, décimo octava edición, México 1993.
58. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “*Manual del Justiciable Elementos de Teoría General del Proceso*”, segunda edición, Ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2004.
59. VERGARA TEJADA, José Moisés. “*Defensa Legal contra Bancos. Doctrina, Modelos y Jurisprudencia*”. Ed. Ángel, segunda edición México 2001.

DICCIONARIOS.

1. Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, tomos: I, II, III, IV. Ed. Porrúa México 1997.
2. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, España 1990.
3. Moliner, Maria, “Diccionario del Uso del español”, tomo II, Editorial Gredos, Madrid, 1983 p. 1316.
4. De Pina, Rafael, “Diccionario de Derecho”, trigésima cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 2005.

LEYES.

Toda la legislación consultada en el presente estudio tiene como fuente la pagina de Internet de la *Secretaría de Gobernación, “Orden Jurídico Nacional”*, durante el año 2008. www.ordenjuridico.gob.mx

1. Código Civil Federal.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.
5. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Intitulo Federal Electoral
6. Ley Agraria.
7. Ley del Banco de México.
8. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
10. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

11. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
12. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
13. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
14. Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
15. Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios.

PAGINAS DE INTERNET.

Página de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Internet, México, 2008.
<http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

Robles Gil, Rafael Reygadas, “Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones civiles de promoción del desarrollo (OCPDs)”, Internet. México, 2005.
http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/26_ong_ocpd.html

Senado de la República, LX Legislatura, “Las Organizaciones no Gubernamentales”, Internet, México, 2008,
<http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/ong/>

Organizaciones de la Sociedad Civil de las Naciones Unidas, “Organismos no Gubernamentales”, Internet, México, 2007.
<http://www.cinu.org.mx/ong/nuevo/intro>

Gobierno de España, “Convocatoria para la integración de los Organismos Públicos Autónomos”, Internet. España, 2007.
<http://www.mpr.es/OrganismosAutonomos/default.htm>

Enciclopedia Virtual Wikipedia, “Formas de Gobierno en Europa”, “Formas de Gobierno en España”, México, 2007. www.wikipedia.com

Trevin Lomban, Antonio, “Ley Del Principado de Austria, Artículo 41, Disposición Adicional Primera”, 2005.
http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/as-12-1995.html#da1