



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

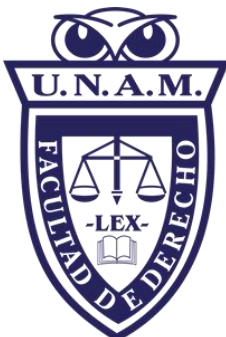
**LA LEGISPRUDENCIA COMO UNA DISCIPLINA
NECESARIA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL
ESTADO MEXICANO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

ALAN MORALES RUIZ



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2024



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO.**

**ASUNTO: OFICIO
APROBATORIO DE TESIS.**

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO.
P R E S E N T E**

El alumno de esta Facultad MORALES RUIZ ALAN, con número de cuenta 316068242, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del suscrito, la tesis titulada:

**“LA LEGISPRUDENCIA COMO UNA DISCIPLINA NECESARIA EN LA FUNCIÓN
LEGISLATIVA DEL ESTADO MEXICANO”.**

La cual también ha sido dictaminada por el Dr. Celso Escobar Salinas, Profesor de Teoría General del Estado de esta Facultad (Anexo 1) y sometida al programa iThenticate (Anexo 2) por la Coordinación de la Biblioteca de esta misma Facultad, a cargo de la Mtra. Columba Acostaviques Ortiz, arrojando un 20% de índice de similitud excluyendo citas y bibliografía, por lo que no se detecta alguna inconsistencia. Dicha Tesis, a mi consideración, cumple con los requisitos reglamentarios respectivos para ser presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior, y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a Usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

A t e n t a m e n t e

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Ciudad Universitaria, CDMX a 11 de enero de 2024.

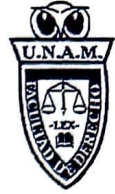


**DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad, y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.



**PROTESTA UNIVERSITARIA DE INTEGRIDAD Y
HONESTIDAD ACADÉMICA Y PROFESIONAL
(Titulación con trabajo escrito)**



De conformidad con lo dispuesto en los artículos 87, fracción V, del Estatuto General, 68, primer párrafo, del Reglamento General de Estudios Universitarios y 26, fracción I, y 35 del Reglamento General de Exámenes, me comprometo en todo tiempo honrar a la institución y a cumplir con los principios establecidos en el Código de ética de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente con los de integridad y honestidad académica.

De acuerdo con lo anterior, manifiesto que el trabajo escrito titulado LA LEGISPRUDENCIA COMO UNA DISCIPLINA NECESARIA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO MEXICANO.

que presenté para obtener el título de Licenciatura en Derecho es original, de mi autoría y lo realice con el rigor metodológico exigido por la Facultad de Derecho, citando las fuentes de ideas, textos, imágenes, gráficos u otro tipo de obras empleadas para su desarrollo.

En consecuencia, acepto que la falta de cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y normativas de la Universidad, en particular las ya referidas en el Código de Ética, llevará a la nulidad de los actos de carácter académico administrativo del proceso de titulación.

Atentamente


Alca Morales Ruiz - 316068242

(Nombre completo, firma y número de cuenta)



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO.**

**ASUNTO: ANÁLISIS DE
COINCIDENCIAS.**

**DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
SECRETARIA GENERAL DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.**

P R E S E N T E.

Estimada Doctora, por medio del presente, me permito informar a Usted que el alumno MORALES RUIZ ALAN, con número de cuenta 316068242, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del suscrito, la tesis titulada:

**“LA LEGISPRUDENCIA COMO UNA DISCIPLINA NECESARIA EN LA FUNCIÓN
LEGISLATIVA DEL ESTADO MEXICANO”.**

El trabajo de investigación cuenta con **20% (veinte por ciento)** de coincidencias en el índice de similitud, de acuerdo con el resultado emitido por la herramienta de identificación de coincidencias aprobada por el H. Consejo Técnico de la Facultad de Derecho en sesión ordinaria del 05 de diciembre de 2023 de conformidad con las reformas y adiciones al Reglamento General de Exámenes de la UNAM, aprobadas por el H. Consejo Universitario el 30 de marzo de 2023 en materia de integridad y honestidad académica Profesional, por lo que no se detecta alguna inconsistencia.

Se acompaña al presente, la carátula de informe de Originalidad anteriormente mencionada, para los efectos a que haya lugar.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

Atentamente
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, CDMX a 24 de enero de 2024.

**DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

C.c.p. Alumno.
C.c.p. Seminario.

AGRADECIMIENTOS

A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México por darme el privilegio de formarme como profesionalista.

A la Facultad de Derecho, quien me forjó como jurista y me dió las herramientas para ser una persona que luche por sus ideales y que contribuya a hacer de México, un mejor país.

A mis padres y mi hermano, por brindarme su cariño, amor y apoyo incondicional a lo largo de toda mi vida. Esto es para Ustedes.

A mis abuelos, por siempre motivarme a crecer y enseñarme día con día a ser mejor persona.

A Mayra Hernández, por nunca soltarme de la mano y demostrarme que, con compromiso, constancia y amor, todo es posible. Gracias por siempre creer en mí.

A Miguel Ángel Garita, Jesús Anlen y David Vega, por haber confiado en mí desde el principio y haberme brindado su guía durante todos estos años. Gracias por tantas enseñanzas, las llevo en el corazón.

A todas mis Profesoras y Profesores, en ellos encontré siempre un consejo y alguien en quien confiar.

A mis Maestras y Maestros de Teoría General del Estado. Gracias por su siempre invaluable apoyo.

A Dios y a la vida, por su bondad y generosidad hacia mi persona.

A mis compañeros fieles, quienes estuvieron conmigo durante todas mis noches de desvelo y nunca me dejaron solo. Gracias Simón (†), Dante y Pucca.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y SUS FINES.....	5
1.1 ¿Qué es el Estado?.....	5
1.1.1 Concepción de Estado.....	6
1.2 Formaciones políticas previas al Estado	10
1.2.1 Grecia y Roma.....	11
1.2.2 Edad Media.....	13
1.2.3 Estado Moderno	14
1.2.4 Estado Contemporáneo.....	15
1.3 Naturaleza del Estado	16
1.4 Elementos del Estado.....	22
1.4.1 Elementos esenciales o constitutivos	24
1.4.2 Elementos determinantes o modales.....	26
1.5 Fines del Estado.....	28
1.5.1 Posiciones doctrinales con relación a los fines del Estado.....	31
1.5.1.1 Teorías particulares acerca de la finalidad	31
1.5.1.2 Teoría de los fines relativos del Estado	34
CAPÍTULO 2. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.....	36
2.1 ¿Qué es la división de poderes?	36
2.1.1 Características de la teoría de la división de poderes	42
2.2 Interpretación doctrinal de la teoría de la división de poderes.....	44
2.2.1 Teoría clásica de la división de poderes.....	46
2.2.2 Teoría de las funciones del Estado.....	52
2.3 Antecedentes históricos de la división de poderes en las Constituciones de México.....	53
2.3.1 Constitución de Cádiz 1812.....	53
2.3.2 Constitución de Apatzingán de 1814	54
2.3.3 Acta Constitutiva de la Federación de 1824	55

2.3.4	Constitución de 1836	56
2.3.5	Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 .	57
2.3.6	Acta Constitutiva y Reformas de 1847	58
2.3.7	Constitución de 1857	58
2.4	La división de poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	59

CAPÍTULO 3. LAS FUNCIONES DEL ESTADO 63

3.1	Función Legislativa del Estado	63
3.1.1	Características de la Función Legislativa	68
3.1.1.1	Estructura del Congreso de la Unión.....	86
3.1.2	Proceso Legislativo.....	98
3.1.2.1	Iniciativa de ley	100
3.1.2.2	Dictamen	102
3.1.2.3	La discusión	105
3.1.2.4	El veto presidencial	107
3.1.2.5	Promulgación y publicación.....	109
3.2	Función Ejecutiva del Estado	109
3.2.1	Características de la Función Ejecutiva.....	111
3.2.1.1	Estructura de la Administración Pública Federal	115
3.3	Función Judicial del Estado	124
3.3.1	Características de la Función Judicial	125

CAPÍTULO 4. LA LEGISPRUDENCIA COMO UNA NUEVA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN EN EL ESTADO MODERNO 126

4.1	¿Qué es la Legisprudencia?	126
4.2	La Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación en el Estado moderno	128
4.2.1	Los orígenes de la Legisprudencia	129
4.2.2	Paradigma legalista	130
4.2.3	Hacia un paradigma que compense la libertad cedida al soberano.	132
4.2.4	Los principios de la Legisprudencia.....	133
4.2.4.1	Principio de alternatividad	133

4.2.4.2	Principio de densidad normativa.....	134
4.2.4.3	Principio de celeridad o temporalidad.....	134
4.2.4.4	Principio de coherencia	135
4.3	Acciones para implementar la Legisprudencia en el Estado Mexicano	135
4.3.1	La Legisprudencia entre la teoría y la práctica	137
4.3.2	Los contenidos de la Legisprudencia.....	141
4.3.3	Los diez mandamientos del buen legislador	148
4.4	Directrices de Legisprudencia para el Poder Legislativo Mexicano	151
4.4.1	Consideraciones previas.....	151
4.4.1.1	Los procedimientos legislativos	151
4.4.1.2	La iniciativa de ley	155
4.4.2	Recomendaciones de lenguaje legal	156
4.4.3	Recomendaciones de estructura de la parte dispositiva de una ley	159
	CONCLUSIONES	161
	BIBLIOGRAFÍA	167
	Cibergrafía	168
	Artículos de Revista	169
	Otros documentos.....	170
	Diccionarios.....	171

INTRODUCCIÓN

Desde su nacimiento el Estado moderno ha sido una institución esencial para el sostenimiento de la sociedad. A lo largo de sus etapas de consolidación y desarrollo, ha tenido múltiples atribuciones, dentro de las cuales una de las primordiales consiste en establecer el control y regular las acciones de sus habitantes y autoridades, con el propósito de alcanzar un bienestar común entre la población, así como el fomento de las crecientes relaciones internacionales.

De este modo, el Estado se ve en la necesidad de especializarse cada vez más en la tarea de la regulación jurídica. Así, se requiere que sus órganos legislativos sean cada vez más eficientes en la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes y decretos dentro de la nación. Además, es importante destacar que la función legislativa, al ser una facultad muy poderosa del Estado, fácilmente podría ser objeto de abuso por las personas detentadoras del poder público. Ante ello, es indispensable la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que coadyuven a mantener el equilibrio del poder público.

En este orden de ideas, siguiendo con las facultades a cargo del órgano legislativo, la creación de leyes y decretos es una función que, en países como México, se desarrolla a través de un proceso legislativo, el cual aspira a tener algunas similitudes con la práctica científica. Es decir, por medio de una serie de procedimientos, previamente desarrollados de manera lógica y objetiva, busca obtener resultados eficaces y eficientes para la sociedad. Aunque, es claro que no siempre se logra tal aspiración, al menos en México.

Ahora bien, desde los inicios del Estado Mexicano, es decir, como una nación independiente, el proceso legislativo ha sido el único utilizado para la creación de gran parte de la normatividad de este país. Sin embargo, lo que se creía el método perfecto para la creación de normas ha presentado inconsistencias y una saturación de legislación con baja calidad que termina en

una abundancia de ordenamientos sin eficacia y sin eficiencia. Al respecto, la doctora Mora Donatto observa:

[...] otro de los factores que ha contribuido no sólo al demérito, sino también al descrédito de la función legislativa del Parlamento, es la complejidad de la función legislativa del ordenamiento jurídico. La hipertrofia de los sistemas normativos casi inherente a las sociedades postindustriales (caracterizadas por su excesiva normatividad), ha llevado a considerar que la abundancia de normas supone la negación de cualquier sistema jurídico. Nadie escapa hoy de la marea normativa en la que no sólo el ciudadano se mueve, sino que incluso está obligado a comprender las normas, pues su desconocimiento no le exime de su cumplimiento.¹

Conforme lo anterior, la sobreproducción de legislación no es sinónimo de una prolífera y adecuada regulación de las acciones de la sociedad, ya que muchas veces las normas terminan por ser obsoletas al no contar con una adecuada estructuración. Además, muchas acaban siendo imperfectas toda vez que no terminan por establecer un propósito.

De esta forma, desde finales del siglo XX, y de manera reciente (a inicios del siglo XXI) ha comenzado a florecer un término que si bien, no es nuevo, había sido abandonado por aquellos que se dedican al estudio del Derecho. Este término es el de “Legisprudencia” que, hace referencia a una técnica legislativa amparada bajo una racionalidad en la creación de normas, es decir, el establecimiento de toda una teoría legislativa enfocada en establecer

¹ MORA DONATTO, Celia Judith y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa: una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa*. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012, p. 4.

disposiciones jurídicas que surjan, a partir de un proceso racional, en el que se consideran las necesidades de la sociedad.²

Es posible advertir que, la Legisprudencia nace ubicada a partir de dos grandes cuestiones: por un lado, está el enfoque estadounidense que determina la necesidad de una técnica legislativa como solución al alza en la cantidad de legislación, incluyendo leyes, normas, reglamentos, etc.; mientras que, en Europa, se enfoca la Legisprudencia hacia un horizonte en pro de mejorar la calidad en la producción de la legislación. Y qué decir del contexto de América Latina, donde es urgente la profesionalización del aparato legislativo y la producción de normas jurídicas, que han quedado rebasadas ante la creciente realidad social y política.

De esta forma, el propósito de esta investigación consiste en averiguar si la implementación de esta teoría de la legislación: la Legisprudencia, coadyuva en una mejora en cuanto a la calidad y cantidad de normas jurídicas en los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, existe la siguiente premisa: si con una adecuada implementación de Legisprudencia en el país, específicamente dentro de la función legislativa, se podrían combatir las insuficiencias del sistema actual de producción de normas jurídicas.

Así, para lograr el objetivo señalado, en el primer capítulo se estudia al Estado, como un ente nacional y supranacional, detentador del poder público. Por ello, se analiza su conceptualización, además, de destacar las programaciones políticas antes de su origen, se describe la naturaleza y los elementos tanto esenciales como determinantes que las conforman. Todo lo anterior, para alcanzar a comprender los fines que plantea la existencia del aparato político.

² BAR-SIMAN-TOV, Ittai y Daniel Oliver-Lalana, ed., *El resurgimiento global de la legisprudencia: una aproximación comparada al papel de la legislación en la educación e investigación jurídica*, en *La legislación en serio. Estudios sobre derecho y legisprudencia*. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 521-523.

En un segundo capítulo, se estudia la importancia que tiene fraccionar al poder público para evitar los abusos que puedan cometer quienes lo personifican. Es por lo que, se desarrolla la teoría de la división de poderes, la importancia que tiene el no contener el poder en una sola persona u organización, así como la interpretación que tiene ésta dentro de la doctrina y en la Constitución vigente.

Una vez identificada la razón por la cual se divide el ejercicio del poder público en diversos órganos, es necesario delimitar las funciones que desempeña el Estado en concordancia con esa división de facultades. De este modo, en un tercer capítulo se analiza las tres principales funciones del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial, haciendo hincapié, para efectos de este trabajo, en la función legislativa y en el proceso legislativo.

Además, en el cuarto capítulo, a expensas de haber analizado el proceso legislativo, se estudia el concepto, características y origen de la Legisprudencia. De igual forma, se hace una exposición entre el paradigma legalista que aún persiste en los sistemas jurídicos vigentes, con el cual se sigue creyendo en el imaginario que la voluntad general expresada en el poder legislativo no se puede equivocar, de ahí la falacia de no estudiar el proceso legislativo de forma científica. Es así como, se expone la propuesta de paradigma de compensación de libertad propuesto por Luc Wintgens y los principios que lo integran: principio de alternatividad, principio de densidad normativa, principio de temporalidad y principio de coherencia.

Finalmente, se revisan algunas acciones para implementar la Legisprudencia en el Estado Mexicano y, determinadas directrices que pueden ser efectuadas en el Poder Legislativo del país. Lo anterior, a efecto de desarrollar una propuesta de implementación de una teoría legislativa que ayude con la problemática ante la ineficiencia del proceso actual, que contrarreste la falta de legitimidad, eficacia y abundancia normativa en el sistema jurídico mexicano.

CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y SUS FINES

1.1 ¿Qué es el Estado?

Etimológicamente el término “Estado” proviene de la locución latina *status*, el cual dentro de sus múltiples definiciones y bajo el contexto político en el que se centra este trabajo, lo podemos entender como “Organización política soberana caracterizada por referencia a una comunidad o población determinada asentada sobre un territorio definido”³, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española.

Durante el siglo XV, se comenzó a buscar un término que comprendiera la formación del Estado en su totalidad. Esta indagación comenzó en Italia, donde no era concebible que se utilizaran vocablos como *regno* o *imperio* para señalar a cada uno de los Estados Italianos, por lo que comenzó a emplearse la denominación *Stato*, acompañando el nombre de una ciudad, por ejemplo, *stato de Firenze*.

En este mismo periodo también se empleaban términos referentes al Estado en Francia. El autor Bodin utilizaba *république* para hacer referencia al Estado y *Estat* para nombrar al Estado particularmente aristocrático o popular.⁴ Sin embargo, no fue hasta el siglo XVI en Italia, que la denominación Estado fue utilizada por primera vez por Maquiavelo, quien lo introdujo en su obra *El príncipe*, agregándolo como nuevo concepto a la literatura política.

Partiendo de la concepción más universal del Estado, el autor Andrés Serra Rojas nos dice que podemos definirlo como aquel orden de convivencia que se

³. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz: Estado, [En línea] <https://dpej.rae.es/lema/estado1> [consulta: junio, 2023].

⁴ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, ed., trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 155.

establece en una sociedad políticamente organizada a través de un ente público, superior, soberano y coactivo.⁵

Aunque pareciera que se pueden englobar todos los elementos que componen al Estado dentro de una sola definición, la realidad es que no basta con eso ya que esa característica de universalidad implica que puede ser aplicable a cualquier organización política, o por lo menos así lo reafirma el autor Díaz Revorio, quien establece que regularmente el término Estado es utilizado de manera general para describir la forma histórica de la organización del poder.⁶

Al respecto, el mismo autor nos ofrece como única solución a la amplia vaguedad del concepto de Estado, el acompañar al sustantivo de un adjetivo, dicho de otro modo, es más preciso particularizar el término para esclarecer la definición de este en lugar de tener una generalidad vaga. Por ejemplo, se puede utilizar el término Estado-ordenamiento, para referirse concretamente a aquella vinculación que existe entre el Estado y el derecho, este orden jurídico independiente que legitima al Estado como una institución que ejerce el poder sobre la población y el territorio.

1.1.1 Concepción de Estado

De igual forma, es menester señalar que la concepción de Estado debe ser vista desde dos aspectos diferentes, puesto que de un lado se puede elaborar un análisis a partir de un contexto social, mientras que, por el otro, se puede abordar la terminología en un sentido concretamente jurídico.⁷

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 20a ed., México, Porrúa, 2021, p. 178.

⁶ DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p.143.

⁷ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, *op. cit.*, p. 190.

a) El concepto social del Estado.

Desde este contexto, el Estado es establecido como el conjunto de relaciones de voluntad que realizan un grupo de personas. Dentro de esta agrupación, evidentemente, habrá personas que manden y otras que les obedezcan, sin dejar de lado el propio elemento que va adherido a ellos: un territorio, producto del establecimiento de este grupo de personas en lugar delimitado.

Derivado de lo anterior, es concebible la idea de encuadrar al Estado como una “asociación de personas”, cuyo poder devienen de la coacción que ejerce el propio Estado para afianzar la permanencia de las personas en esta asociación. Por esto mismo tiene poder de mando, estableciendo la ejecución incondicional de su voluntad, porque es justamente la propia asociación la que se lo permite, emana de sí mismo y no deriva de otro.⁸

Jellinek es uno de los pensadores que ha compartido una definición para describir al Estado desde un enfoque sociológico estableciendo que “El estado es la corporación formada por un pueblo sedentario, dotada de un poder de mando originario”.⁹ Esta implementación del término corporación va relacionada con esta idea de unidad de asociación que implica la adherencia voluntaria de los hombres en esta denominación de miembros.

Otro jurista que también comulga con un ideal de Estado desde esta postura social es Duguit. Este autor afirma que “el Estado era una situación de hecho, resultante del proceso social de diferenciación entre gobernantes y gobernados”.¹⁰ Ahora bien, esta distinción entre gobernantes y gobernados se explica mejor si se clarifica las actividades que desempeñan dentro de esta

⁸ *Ibidem*, p. 193.

⁹ DE LA CUEVA, Mario, *La idea de Estado*, 5a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 148-149.

¹⁰ *Ibidem*, p. 157.

organización social. Es así como los gobernantes son aquellos que están para servir a la sociedad, y los gobernados serán los destinatarios que gozarán de estos servicios. De esto se trata la teoría de los servicios públicos donde "el Estado no es un ente soberano, es una cooperación de servicios públicos organizada y controlada por los gobernantes".¹¹

Heller es otro jurista que también aborda una concepción realista del Estado, pues promueve que el Estado sea visto como un fenómeno real que está implícito dentro de la realidad social y en una proyección presente y futura.¹²

b) El concepto jurídico del Estado

La concepción de Estado bajo este enfoque jurídico determina como objeto de estudio el reconocimiento a las normas jurídicas que decreta tanto instituciones como funciones que ejerce este ente, además implica la ejecución de juicios normativos a los hechos reales de la vida del propio Estado.

Es importante señalar que esta conceptualización no pretende competir con el enfoque sociológico que se le da al Estado, por el contrario busca completarla, desde luego con sus delimitaciones para que no exista confusión entre ambas.

Así pues, desde el punto de vista del derecho, el Estado es "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio".¹³ Como se puede observar, las definiciones jurídicas empiezan a concretar más los elementos que conforman al Estado, dicho de otro modo, ya no solo se enfoca en realizar un estudio de los sujetos que conforman esta organización política, ahora también apunta a otras piezas que hacen posible la existencia del Estado.

¹¹ *Ibidem*, p. 169.

¹² *Ibidem*, p. 185.

¹³ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, op. cit., p. 196.

Sin dudar, Kelsen es un jurista que apuesta por esta noción jurídica y positivista de la concepción del Estado. Hay una especie de pirámide en donde el primer escalón es ocupado por la *persona estado*, pero eso no implica que sea un punto último, al contrario, establece que sobre de él no habrá otra persona superior. A partir de esta explicación, Kelsen está afirmando que “el Estado es la personificación del orden jurídico nacional”,¹⁴ que incluso tiene cavidad para considerarse de igual forma frente a un orden jurídico internacional.

La visión de Kelsen solo nos esclarece la relación que existe entre Estado y derecho, donde se le otorga el carácter de persona jurídica al Estado para justificar esa adherencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, además de poder explicar cada uno de sus elementos estructurales que dotan la grandeza de este ente.

En conclusión, recapitulando todo lo antes mencionado en esta sección, es importante exponer que no existe una conceptualización del Estado que esté equivocada, porque cada una de ellas se ha particularizado en una perspectiva en concreto. Cada ciencia extrae lo que considera característico del Estado para su materia, aunque como ya se mencionaba antes, ninguna debe competir con la otra, de alguna forma todas sirven para complementarse y llegar alcanzar una noción más perfeccionada del Estado. Por lo anterior, dependerá el estudio particular que se pretenda hacer del Estado, así como las doctrinas del pensamiento y desde luego los autores que se revisen.

Dejando de lado la concepción del Estado, no hay mejor forma que explicar un término como la de desarrollar el estudio de cada elemento que forma parte de él. Es por lo que, para tener un enfoque más detallado y pormenorizado del Estado es menester adentrarse al análisis de los elementos que se encuentran unidos a él, mismos que se estudiarán con mayor detalle más adelante.

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario, *La idea de Estado*, op. cit., p.184.

1.2 Formaciones políticas previas al Estado

Recapitulando la evolución de los seres humanos, es preciso recordar que los primeros eran nómadas: se desplazaban de un lugar a otro en búsqueda de zonas estratégicamente de caza y que al mismo tiempo fueran abundantes en vegetación y les sirviera como fuente de alimentación, además de que existieran condiciones climáticas favorables, siempre guiándose por un instinto de supervivencia.

Posteriormente, cuando las personas descubrieron actividades como la ganadería y la agricultura, comenzaron a agruparse en territorios determinados que les garantizaran las condiciones adecuadas para una supervivencia a largo plazo y de este modo poder residir en un lugar de forma permanente.

En un inicio, esta agrupación estaba unificada por un lazo de consanguinidad, formaban lo que hoy se conoce como la institución de la familia. Pero luego pasaron a estructurarse en grupos de familias que consecuentemente formaron pequeñas comunidades, siendo estas una forma de organización social más compleja.

Por consiguiente, a mayor número de personas que formaran parte de una comunidad, más compleja era la organización de esta, ya que durante esta etapa se desarrollaron figuras como el trabajo y la propiedad privada que comenzaron a generar conflictos entre los cohabitantes al no existir una figura que regulara y amparara los derechos que se tenían sobre ese dominio. Es así como para mantener la convivencia y asegurar la protección a la propiedad privada se tuvo que encontrar una *autoridad* que estructurara medidas para salvaguardar el bienestar de la comunidad, resolviendo los conflictos y ejerciendo un poder de obediencia, de tal suerte que empezaron a instaurarse las primeras sociedades políticamente organizadas.

En consecuencia, este ente denominado *autoridad* se ha ido perfeccionando con el tiempo a través de las diferentes etapas de la humanidad para llegar a lo que hoy se concibe como un “orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, un ente público superior, soberano y coactivo”,¹⁵ que se denomina Estado.

A continuación, se analizará la evolución que ha tenido el Estado desde las primeras formaciones políticas, comenzando por dos grandes civilizaciones que trazaron una línea de partida sobre cómo establecer este orden social.

1.2.1 Grecia y Roma

Grecia y Roma han heredado grandes aportaciones a la humanidad, tanto filosóficas, como científicas y culturales que revisten el mundo occidental. Ha esto se le puede sumar la génesis de una de las primeras organizaciones sociopolíticas que ayudaron a construir el sistema que se tiene ahora.

Es importante ratificar que ambas civilizaciones descansan sobre la esclavitud, es decir, las comunidades estaban conformadas por hombres libres que se establecían dentro de un orden que estructuraba un gobierno, por lo que la vida política solo velaba por aquellos que consideraba como ciudadanos, hombres pertenecientes a estas ciudades, recordando que los esclavos tenían la calidad de objetos y no de personas, por lo que no intervenían en esta estructura.¹⁶

En la antigua Grecia existía una denominación para Estado: *πόλις*, sin embargo, esta era la identidad a la que se utilizaba para referirse a la *ciudad*, lo que propició que su estudio se construyera a partir de una categoría de Estado-ciudad.¹⁷ Es así como los griegos concibieron las *polis* como una organización sociopolítica que consideraba la expresión de Estado como toda la comunidad en

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, *op. cit.*, p. 178.

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario, *La idea de Estado*, *op. cit.*, pp. 26-27.

¹⁷ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, *op.cit.*, p. 153.

su generalidad, además procuraba el poder que se ejerce sobre los ciudadanos antes que otros elementos, como lo es el territorio.

A decir verdad, a los griegos les importaba atender el poder político,¹⁸ o bien, la necesidad de establecer quiénes deberían mandar y quiénes ser mandados. Fue así como se construyeron diversos sistemas políticos: como una democracia en donde el poder lo ejercen los hombres sobre sí mismos; una aristocracia o una monarquía, que ostentaba el poder en un grupo reducido de hombres o por uno solo frente a los demás, respectivamente.

Por su parte, los romanos establecieron que la terminología de Estado sería la *civitas*, equivalente a la ciudad romana. Del mismo modo que los griegos, hacen referencia a la comunidad de ciudadanos, es decir, el pueblo es el que tiene la expresión de Estado. Ahora bien, si se habla del poder como un elemento del Estado, nos estaríamos refiriendo al término *imperium*, determinación que centraliza el poder público que ejercían los magistrados superiores romanos para concentrar el mando de obediencia sobre los ciudadanos.¹⁹

Al igual que los griegos, los romanos procuraron en la entidad del Estado como la comunidad de ciudadanos y su gobierno, sin otro elemento establecido, los cuales se analizarán más adelante. Polibio nos dice que el gobierno de la República romana estaba conformado por tres cuerpos, equilibrados y bien distribuidos en derechos, donde no se distinguía con certeza si se trataba de una aristocracia, una democracia o monarquía, dado que todo dependía de la potestad que ostentaba cada magistrado: si se trata de los cónsules, estos ejercen un poder monárquico y real y si se hacía referencia a la autoridad del senado, este se traduciría como un poder aristocrático, mientras que el poder que ejerce el pueblo es democrático.²⁰

¹⁸ *Ibidem*, p. 21.

¹⁹ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, op. cit., p. 153.

²⁰ DE LA CUEVA, Mario, *La idea de Estado*, op. cit., pp. 28-29.

Sin duda, es claro apreciar cómo estas dos grandes civilizaciones marcaron un precedente para lo que se instauraría más adelante como Estado.

1.2.2 Edad Media

Durante la segunda mitad del siglo V, con la división del imperio romano por gracia de Constantino y la caída del de Occidente, al ver el fracaso que tuvo Roma se produjo una incertidumbre en cuanto a la organización política que se debía emplear para no repetir los mismos errores.

Es justo reconocer que, durante el siglo XVI en Inglaterra, fue Maquiavelo quien introdujo el término de *estado* con carácter político al mencionarla en su célebre frase "Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados".²¹ Aunque en capítulos posteriores se revisará con mayor profundidad el concepto de Estado.

Sin embargo, fue hasta el siglo XVIII que se consolidó la expresión de Estado como una totalidad política.

En un inicio, Mittis concibe a la organización sociopolítica de la Edad Media como una *unión personal*, puesto que el Estado recae sobre una relación personal de autoridad y subordinación, justificando que la autoridad es la tenedora del poder.²²

Hermann Heller traduce al Estado medieval como una poliarquía, ya que el poder político del Estado estaba determinado por un orden jerárquico, escalonado de los señores feudales, subiendo a los reyes, al emperador y al papa. Por otra parte, los problemas comenzaron cuando se dio la lucha de poderes entre el

²¹ *Ibidem*, p. 42.

²² *Ibidem*, p. 34.

imperio y la iglesia, toda vez que siempre se sitúa la idea de gobernar bajo los valores espirituales base de la iglesia.²³

Esta pelea entre imperio e iglesia desembocó en el inicio del desarrollo que una determinación para la organización política de finales de la Edad Media, el cual se trata del Estado Absolutista, que concentra el poder en una sola persona: el Rey, que reunía todas las funciones públicas sin algún contrapeso, por lo que su poder era indivisible, concentrando una monarquía ilimitada. Este hecho propició que surgieran conceptos como soberanía, poder único, originario o supremo y demás que daban señales de las características de lo que próximamente sería el Estado Moderno.²⁴

1.2.3 Estado Moderno

El Estado Moderno nace en una época donde se prioriza la individualización de las naciones, al mismo tiempo que reafirma la libertad de estas frente a otras. Es decir, recalca un poder absoluto, localizado y situado dentro de fronteras ya determinadas. Surge en 1648, a través del Tratado de Westfalia que marca tajantemente la separación del Estado y la iglesia.²⁵

Es preciso señalar que el Estado Moderno, nació como una monarquía puesto que después de las confrontaciones que existían en el Estado y el poder eclesiástico, el poder debía detenerse en una sola persona que centralizara todos los poderes públicos, esto implicaba que sólo el monarca tenía una potestad exclusiva de determinar coactivamente el derecho, es decir, solo este podría establecer lo que era la ley, así como ejercer el uso de la fuerza a quien no lo acatara.²⁶

²³ *Ibidem*, p. 36.

²⁴ MEZA SALAZAR, Martha Alicia y Jesús de la Fuente Rodríguez, coord., *Estado telemático (ciberestado) y teoría del Estado*, ed., México, UNAM, Editorial Tirant lo Blanch, 2021, p. 62.

²⁵ DE LA CUEVA, Mario, *La idea de Estado*, op. cit., pp. 28-29.

²⁶ *Ibidem*, p. 54.

Es importante resaltar que, a diferencia de otras formaciones políticas, una característica del Estado Moderno es la territorialidad, pues al delimitar los espacios fronterizos que dividía a cada Estado frente al otro, era imprescindible establecer este como un elemento constitutivo del propio Estado.

Juntamente con la territorialidad del Estado nace la idea de ver al Estado Moderno como una nación, puesto que al particularizar los Estados trae consigo la idea de encontrar una identidad en cada uno de ellos. Al respecto, encontramos que este ideal de nación es manejado por dos doctrinas diferentes, por un lado, los naturalistas consideran que la esencia de la nación es una cosa natural, como lo es compartir el mismo territorio o hablar el mismo idioma. Por su parte, los espiritualistas conciben la esencia de la nación como una proyección de la naturaleza humana, pues creen que el ser humano es el único dotado de libertad, por lo que tiene el poder de superar la naturaleza.²⁷

Lo cierto es que, en este tiempo, la nación simplemente está limitada a la unidad de cultura que producía en un pueblo ese sentimiento de pertenencia y arraigo a un territorio.

1.2.4 Estado Contemporáneo

El Estado Contemporáneo nace al terminar la Segunda Guerra Mundial en 1945, puesto que a lo largo de la Primera Guerra Mundial comenzaron a derrumbarse muchos conceptos que sustentaba la ciencia del Estado Moderno. Ahora cobraban sentido conceptos como garantías sociales, asistencia pública, seguridad social, descentralización.²⁸ Estos jugaban un papel muy importante sobre todo después de las consecuencias que la guerra había dejado, la ciencia del Estado ya no se centraba en un análisis al poder, sino también volteaba a ver otro elemento constitutivo del Estado: el Pueblo.

²⁷ *Ibidem*, p. 52.

²⁸ MEZA SALAZAR, Martha Alicia y Jesús de la Fuente Rodríguez, coord., *Estado telemático (ciberestado) y teoría del Estado*, op. cit., p. 66.

La característica principal de esta época es la descentralización del poder político, es decir, este poder ya no solo le correspondería al Estado Federal, sino que sería repartido entre la federación y los estados que forman parte de esa federación. En correlación, también se habla de una división del poder soberano ya que ahora la soberanía de un estado estaría formada por poderes centrales y federados. No obstante, esta idea queda en la estructuración interna del Estado, porque visto desde una óptica internacional, cada Estado sigue predicando la soberanía tradicional que constriñe un poder absoluto y único frente a otros Estados.²⁹

Como resultado, podemos inferir que el Estado, visto como un ente histórico, surge y se ha mantenido desde la época moderna. Sin embargo, sus elementos han sufrido alteraciones que le han permitido perfeccionarse a lo que hoy se concibe como Estado Contemporáneo. Lo anterior no garantiza que en un futuro llegue a su fin, como ha pasado con las ya estudiadas formaciones políticas previas al Estado.

1.3 Naturaleza del Estado

Es necesario analizar la naturaleza de este ente, pues esto ayudará a esclarecer una justificación sobre el poder que ejerce este mismo, además de delimitar el enfoque que se le quiera dar dentro del estudio de la ciencia jurídica en concreto.

Si se considera al Estado desde su aspecto más universal, se encontraría que inicialmente es “una asociación organizada bajo un poder superior de denominación. Con los términos poder superior de denominación se expresa la

²⁹ *Ibidem*, p.151.

idea de un poder que carece de límites jurídicos en toda su actividad, o, por lo menos, en alguna de sus actividades”.³⁰

Con el transcurso del tiempo, muchos pensadores han discrepado la importancia que tiene el tener un ente superior que contenga el poder y lo ejerza sobre los individuos, además de haber muchas interrogantes de cómo es que apareció esta entidad. Para justificar el origen del Estado y la concentración del poder que tiene, es indispensable examinar brevemente las teorías que explican de dónde se origina este ente. Serra Rojas, nos ofrece una síntesis de estas teorías.³¹

Las teorías teológicas comprenden que el Estado fue creado por Dios. Sustentan que esta entidad divina fue la que instauró, dentro de la humanidad, un poder político que controlara la sociedad y gobernara a partir de normas morales que condujeran a los individuos al camino del bien. Por ello, durante muchas monarquías, se hablaba de que Dios era quien le concedía el poder al Rey para gobernar. Esta teoría aún es compartida en pueblos con tradiciones teocráticas, como los judeocristianos o los musulmanes.

Existe una teoría muy popular que tiene su tesis en que la familia es el origen del Estado, pues se dice que desde el núcleo familiar comienza a existir una jerarquía: existe alguien que ostenta el poder y quienes lo obedecen, una especie de estructura política interna dentro del hogar. Por lo menos así lo estableció Bodin al considerar que esta institución es la fuente de toda República. A esta idea, la acompaña la teoría patriarcal que determina que las organizaciones primitivas se dieron en el seno de la familia, de modo que el paterfamilias, jefe de la familia, era la autoridad máxima y el resto de la agrupación se regía bajo su dirección.

³⁰ ELORRIETA Y ARTAZA, Tomás, *Tratado elemental de derecho político comparado*, ed., Madrid, Hijos de Reus editores, 1916, p. 2.

³¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, op. cit., pp. 166- 17.

Por su parte, las teorías naturalistas recalcan que el Estado es un fenómeno natural cuya fuerza se deriva de la naturaleza. Esta fuerza puede venir de un carácter geográfico, topográfico hasta alcanzar un carácter social, económico o político.

De ella deviene la teoría del origen violento del Estado, misma que establece que la violencia es la principal causa de creación de formaciones políticas, es decir, concibe el nacimiento de un Estado como resultado de una guerra en donde el grupo vencedor es quien instaura una organización sociopolítica en la que predomina el dominio sobre el grupo vencido. Es así como la civilización es, entonces, producto de una lucha de clases sociales, algo de lo que Marx se esforzaba en demostrar.

De las teorías más conocidas, tenemos la que se fundamenta en el *pacto social*, es decir, la teoría contractual, que determina que el Estado nace como resultado de un contrato social entre los individuos y aquellos que ostentan el poder. Uno de sus principales precursores es Rousseau,³² quien explica que el ser humano es bueno por naturaleza, pero que posteriormente, la institución de la propiedad privada es la primera en propiciar una desigualdad primitiva, lo que genera que el hombre se corrompa al colocarlo en un estado de violencia e injusticia, que solo se puede parar si las personas conceden de forma voluntaria parte de su voluntad a un poder supremo que les gobierne y ponga orden, incluso con la implementación del uso de la fuerza si fuera necesario.

Estas son algunas de las teorías que siguen generando conversación entre los pensadores de la ciencia del Estado y que seguirán utilizándose como base para el desarrollo de las nuevas organizaciones políticas que devienen en un futuro.

³² MEZA SALAZAR, Martha Alicia y Jesús de la Fuente Rodríguez, coord., *Estado telemático (ciberestado) y teoría del Estado*, op. cit., p. 78.

De acuerdo con Jellinek, podemos estudiar la naturaleza del Estado desde varias doctrinas que tienen consideraciones diferentes del Estado: Estado como un modo predominantemente objetivo, Estado desde un aspecto predominantemente subjetivo y Estado desde una perspectiva jurídica.³³

a) Teorías que consideran al Estado como un modo predominantemente objetivo

Si bien es cierto, es imposible analizar al Estado desde un lugar donde no se consideren los elementos subjetivos, estas teorías examinan al Estado como un ser exterior que no comparte vínculos con la vida interna del ser humano. Dentro de estas teorías se encuentra aquella que aprecia al *Estado como una autoridad*; pues si bien son personas las que ejercen esta potestad, deben ser vistas como la viva encarnación del Estado y no bajo su identidad de particulares. Uno de los pensadores que promueve esta teoría es Hobbes, quien considera que el hombre es malo por naturaleza y por ello todos se encuentran en guerra, la única forma de acabar con ella es establecer un pacto o acuerdo de voluntades entre los particulares y el Estado, para que estos cedan su voluntad al *señor que encarna el poder del Estado* y este pueda poner el orden necesario.³⁴

Sin embargo, hay quienes desestiman este pensamiento al considerar que esta visión no es más que una ficción jurídica, pues la verdadera existencia objetiva se encuentra en las cosas tangibles, de modo que no puede establecer la unidad de la experiencia a causa de las modificaciones del sujeto titular.

³³ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, op. cit., pp. 162-188.

³⁴ MEZA SALAZAR, Martha Alicia y Jesús de la Fuente Rodríguez, *Estado telemático (ciberestado) y teoría del Estado*, op. cit., p. 78.

b) Teorías que consideran al Estado desde un aspecto predominantemente subjetivo

Dentro de estas teorías predomina aquella que conceptualiza al Estado como organismo ético-espiritual. Vinculan al Estado como un organismo análogo al ser humano. Parten de la naturaleza del todo al establecer que la comunidad humana debe ser una unidad originaria a través de la cual los particulares puedan tener el carácter de miembros. Sin embargo, todas las definiciones que suponen al Estado como organismo no son más que la repetición de estas una y otra vez, que no se extienden más allá de las generalidades.

c) Doctrinas jurídicas acerca del Estado

Estas teorías, como su nombre lo indica, tienden a tener una visión primordialmente jurídica. Por ello analizan el Estado bajo un concepto jurídico en donde lo importante es aclarar el aspecto jurídico incluyendo cada propiedad jurídica de este. Lo adverso es que esta teoría no permite determinar jurídicamente la unidad del Estado. Aquí se localizan tres maneras para concebir al Estado: como objeto de derecho, como relación jurídica, o como sujeto de derecho.

El ***Estado como objeto de derecho*** le es imposible separarse de su elemento subjetivo, toda vez que este se concentra en los sujetos que personifican el Estado. El reconocimiento de los súbditos como sujetos de derecho no es más que una conclusión filosófica.

El ***Estado como relación jurídica*** establece que la concepción de Estado se ve reflejada en las relaciones mutuas que existen entre gobernantes y gobernados. No obstante, es inconcebible esta conceptualización toda vez que las personas no permanecen, pueden cambiar con la sustitución por otras personas o por el simple trascurso del tiempo ya que no son eternas. Además, no solo se

forma mediante una relación de dominio, sino que existen tantas relaciones como sujetos haya, así cada que un Estado cambia se introducen nuevos sujetos y relaciones jurídicas nuevas, es decir, culmina un Estado y se transforma en uno nuevo.

El ***Estado como sujeto de derecho*** por su naturaleza jurídica, concibe al Estado como una relación donde la persona es un sujeto de derecho, es decir, establece una relación con el orden jurídico, más no con las personas que encarnan al Estado, donde esta relación se ve terminada por normas jurídicas. Sólo mediante esta doctrina es posible comprender jurídicamente la unidad del Estado, la de su organización y la voluntad que ella engendra.

Al respecto, Hauriou instaura otra teoría denominada teoría de la institución, que consiste principalmente en idealizar al Estado como institución, es decir, como una empresa que se realiza dentro de un medio social. Para que esta idealización se torne concretamente real, es menester la creación de órganos necesarios dotados por un poder. La justificación de esta visión del Estado es que la institución sobrevive al paso de las generaciones, de modo que solo se necesita que las personas se consideren miembros de ella para permanecer, es decir se adhieran.³⁵

Como se puede inferir, todas las consideraciones que se han revisado sirven para introducir un nuevo conocimiento general del nacimiento del Estado sobre todo como organización social. Así, se han establecido las bases para pasar al próximo acercamiento que trata la conceptualización de lo ya definido como Estado.

³⁵ DE LA CUEVA, Mario, *La idea de Estado*, op. cit., p. 154.

1.4 Elementos del Estado

Haciendo una analogía del Estado con un rompecabezas es visible concebir a este como un todo, resultado del acomodo perfecto de cada pieza en su lugar. De tal suerte que las piezas del Estado son específicamente los elementos que lo integran. Es decir, los elementos presuponen la identidad del propio Estado. De este modo, los elementos tienen una especie de interrelación, por lo que no se pueden aislar más que en un proceso de abstracción siempre que se reconozca la conexión en el sentido de un todo dentro de este ente.

Tradicionalmente, la mayoría de los estudiosos de la ciencia del Estado pueden distinguir tres elementos presentes: **el poder, la población y el territorio**. Sin embargo, estos elementos forman parte de toda organización política, por lo que es necesario resaltar el papel que juegan dentro del Estado en la Edad Contemporánea.

Existen múltiples clasificaciones en torno a los elementos que conforman el Estado. Por un lado, está Kelsen, que compartía un enfoque jurídico y positivo del Estado y continuaba con esta clasificación tradicional que establece al territorio, la población y el poder como únicos elementos del Estado.³⁶

Ahora bien, desde un aspecto más sociológico, Heller ofrece la siguiente clasificación:

[...] los elementos del Estado o “condiciones” según la denominación de Heller, como supuesto necesario para su concepción, son los siguientes: a) Elementos físicos de orden externo. El territorio es un elemento imprescindible para la condición geográfica determinante del ambiente estatal. b) Los elementos étnicos o antropológicos. La población es un agregado numérico de individuos. El pueblo es una

³⁶ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, op. cit., p. 248.

unidad 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 cultura. e) Elementos políticos. El Estado es la sociedad política perfecta que organiza la autoridad política [...].³⁷

Se puede apreciar que Heller va más allá de la clasificación tradicional, de entrada, maneja el término “condiciones” para recalcar la importancia de estos, pues alude que ellos son indispensables para la propia existencia del Estado. Además, introduce nuevas categorías como lo son los *elementos psíquicos* y los *elementos culturales*, proclamando que no todo es objetivo, ya que estos dotan de identidad al mismo.

Por último, Serra Rojas brinda una clasificación más detallada de los elementos. Primero hace una distinción de acuerdo con la importancia que tienen para la construcción del Estado, por ello los secciona en *elementos esenciales o constitutivos* y *elementos determinantes o modales*; los primeros se integran por el territorio, la población, el poder; dentro de los segundos tenemos a la soberanía y los fines del Estado.³⁸

El mismo autor menciona que estos elementos no han aparecido juntos, sino que se han descubierto a lo largo de la historia de vida social de las personas:

[...] Primero fue el territorio; en segundo lugar apareció el hombre y con él la sociedad o comunidad; en tercer lugar, necesidades ineludibles de supervivencia y autodefensa originaron la diferenciación entre gobernantes y gobernados, estimulados por la

³⁷ *Ibidem*, p.247.

³⁸ *Ibidem*, p. 251.

división del trabajo, dando paso a la organización del poder público; en cuarto lugar aparece la subordinación de la fuerza al Derecho, expresión de un humanismo más depurado y correlativamente la unidad de las instituciones; en quinto lugar, se alcanzan las características de ese poder como son la sociedad y los fines del Estado [...].³⁹

Continuando en este canal de ideas, se estudiará con mayor profundidad las implicaciones que tienen cada uno de estos elementos y la importancia que tienen en la vida de cualquier Estado.

1.4.1 Elementos esenciales o constitutivos

Por lo que se ha revisado, estos elementos ya forman parte de la tradición de la descripción de Estado. Sin embargo, han ido incrementando su complejidad con el paso del tiempo. Es evidente que en el inicio de los tiempos aún no se atravesaba por todos estos cambios sociales que se han experimentado hasta nuestros días.

a) Población

El primer elemento por examinar, sin tomar en cuenta la idea de aparición que se ofreció previamente, será la población.

Antes que otra cosa es importante recalcar que, de acuerdo con Meza Salazar, existe una confusión entre los términos de pueblo, población y nación.⁴⁰

Pueblo es el término que debe emplearse a la hora de referirse al elemento constitutivo del Estado, dado que representa la sociedad política que posee los

³⁹ *Ibidem*, p. 246.

⁴⁰ MEZA SALAZAR, Martha Alicia y Jesús de la Fuente Rodríguez, 24 coord., *Estado telemático (ciberestado) y teoría del Estado*, op. cit., pp. 98-99.

principios generales del derecho, mientras que *población* simplemente es un concepto estadístico que no dice la cantidad de personas que habitan en un lugar determinado dentro de un tiempo específico. Por su parte, la *nación* es la transformación por la que pasa el pueblo una vez que las personas que lo conforman encuentran un sentido de identidad, comparten tradiciones, costumbres, lenguaje, historia entre otros elementos que hacen que se sientan parte de algo. En otras palabras, se puede explicar cómo una especie de permanencia cultural.

Otro término que también viene a colación es el de *ciudadanía*, pues al igual que la concepción de nación, también genera un sentimiento de permanencia dentro de la población, solo que, en un tono diferente, ya que este sentido de permanencia va dirigido a una serie de deberes y derechos que poseen las personas o, para este caso en concreto, los ciudadanos. Es ese derecho de poder participar dentro de la formación del Estado lo que le da el carácter de nacionales y los distingue de los que no pertenecen al Estado.

b) Territorio

El segundo elemento por analizar es el territorio. Este se constituye a partir del espacio geográfico en el que se asientan un grupo de personas y que resulta necesario delimitar el ámbito espacial de validez en cuanto a la aplicación del derecho y el ejercicio del poder del Estado.

Sin embargo, también es imprescindible en cuanto a su relación con la población, pues esta delimitación espacial le permite cumplir con su obligación de proporcionar los medios con los que cuenta para satisfacer las necesidades de la población. Además, marca un límite fronterizo con otros Estados y establece su autonomía frente a futuras contingencias históricas.

c) Poder

Es el último elemento constitutivo que se examinará. De acuerdo con Weber, el poder “implica la facultad para discutir la conducta ajena aún en contra de toda resistencia”.⁴¹ Sumado a esto, particularizando el poder en poder político se hace referencia a la atribución suprema de mando, decisión y coacción que tiene el Estado y es conferido a través de la ley.

Dentro de este poder político podemos desprender otros conceptos como son la autoridad, el mando, la influencia y el poderío. Ahora bien, la autoridad es la persona gobernante encargada del propio gobierno y la administración pública del Estado, por lo que cuenta con la potestad de mandar y hacer cumplir sus órdenes. Pero no debe haber confusión, el elemento constitutivo es el poder, no el gobernante.

Existen teorías que despersonalizan al poder y determinan que el objeto sobre el que recae el verdadero poder del Estado es el territorio, manifestándose a través del derecho de la propiedad. Se explican que el Estado es el propietario del territorio mediante el cual ejerce facultades de dominio directo, frente a otros Estados y una especie de *imperium* sobre la población.⁴²

1.4.2 Elementos determinantes o modales

Dentro de este grupo de elementos, de modo general, se pueden localizar dos: la soberanía y el imperio de la ley.

⁴¹ *Idem*

⁴² DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución*, op, cit., p.161.

a) Soberanía

Históricamente, el concepto de soberanía fue aportado por Bodin en su obra *Los Seis Libros de la República*. En él explicaba que la soberanía residía en el monarca y no existía límite al ejercicio del poder real, pero si se debían establecer límites para el resto de los monarcas como: los derechos de suspensión de la corona, las pruebas de la corona y la de los súbditos.

Dabín, junto con otros autores, “consideran a la soberanía como una cualidad o función del poder”,⁴³ equiparándolo a un derecho o deber. Mientras que otros como Jellinek y Heller opinan que es un sinónimo de poder.

Dicho lo anterior, se puede entender a la soberanía como un poder originario, porque no depende de ningún otro; único, porque no puede existir al mismo tiempo que otro poder soberano dentro de un mismo Estado; absoluto y supremo, porque se impone a los otros poderes; imprescriptible, ya que no puede desaparecer siempre que exista el Estado; además es indivisible e intransmisible.

De modo que, la única forma de que el Estado estaría en riesgo de perder su soberanía es si aceptara que otro poder limitara su actividad, que es diferente establecer, por conveniencia, ciertos límites sin dejar de ser soberano, es lo que se conoce como autolimitación del poder del Estado. Esto se ejemplifica mejor en las relaciones internacionales del Estado, como cuando se suscribe a un tratado internacional y le concede a un organismo el poder de determinarlo. No lo hace por perder esa potestad, sino para entablar relación con otros Estados.

Asimismo, la soberanía está facultada para crear y garantizar el derecho positivo, por lo que está en posición de elaborar la ley, es así como podemos pasar al siguiente elemento modal: el imperio de la ley.

⁴³ MEZA SALAZAR, Martha Alicia y Jesús de la Fuente Rodríguez, coord., *Estado telemático (ciberestado) y teoría del Estado*, op. cit., p.102.

b) Imperio de la ley

Se dice que, para hablar del imperio de la ley, es importante esclarecer la relación que existe entre el derecho y el Estado. Al respecto Sánchez Agesta considera que el derecho es aquel que, para evitar el caos, constriñe al Estado dentro de un orden jurídico, toda vez que las normas jurídicas son la guía que indican la dirección hacia el bien común.⁴⁴

Por ello, el derecho será el encargado de dotar de valores que perpetúen la convivencia humana y el orden dentro del Estado para encaminarlo o dirigirlo al bien común, compuesto por el bienestar del individuo, de la comunidad y el del propio, puesto que es la única forma en la que se puede alcanzar un Estado de Derecho.

1.5 Fines del Estado

La palabra “fin” puede hacer alusión a una terminación, límite o la conclusión de una cosa. Pero dentro de la doctrina jurídica, en un sentido más general, “fin” puede integrarse “como propósito, objetivo, un blanco o simplemente finalidad”.⁴⁵ A decir verdad, es el término que parece más adecuado y nos brinda mayor claridad es el de finalidad.

Aristóteles planteaba la idea de que cualquier comunidad estaba constituida a partir de un fin. Él se refería a este fin como *fin último* o *fin absoluto*,⁴⁶ y este debía ser un objetivo que no tomara como referencia otro objetivo. Este objetivo no se centraba en la cuestión de que es el bien, sino en el soberano del bien.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 103.

⁴⁵ ANZALONE, Ángelo, “El Estado, sus fines y su relación con el derecho. La perspectiva de Felice Battaglia”, en *Revista jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social*, vol. 3 núm. 1/2013, enero-junio 2013, 8 de octubre, 2013, p. 62.

⁴⁶ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado, op. cit.*, p. 356.

Partiendo de este mandamiento, se puede entender que los fines de una sociedad deberán ser siempre el satisfacer las necesidades de esta. El deber del Estado deberá asumir esos fines, mayormente los que se dan como resultado de la propia organización política. Es así como se llega a la idea de que el fin que persiguen las sociedades es el bien común, que dentro de este contexto social se transforma en bien público, cuidando siempre esa delgada línea que existe para que no se desvíen de este sentido social y se impongan otros fines, incluso contradictorios a la sociedad, tal como lo hace una dictadura.⁴⁷

Es entonces que, para procurar el bien común, el Estado no puede limitarse a procurar el bien de un determinado grupo de personas, este debe procurar el bien de todos los ciudadanos o los más posibles, incluyéndose cualquier bien que genere un bienestar en los ciudadanos.

No se puede hablar de bienestar sin estar a la par de otro fin primordial del Estado: el fin de la igualdad, particularmente el de la igualdad material, que se manifiesta a través de la actuación del Estado para reducir la desigualdad social o, dicho de otro modo, contribuir a que se alcance una igualdad material.⁴⁸ Desde esta perspectiva, todos tendrían que estar en una igualdad de condiciones que les permita alcanzar los mismos fines. Esto también es parte del bien común.

Sin embargo, si se cuestiona cuáles son los fines que el Estado debe cumplir para alcanzar el bien público, se descubriría que no hay una respuesta concreta. Lo único que se puede hacer es enumerar las actividades del Estado, pero se tendría que particularizar qué Estado, en qué lugar y tiempo. No existe una respuesta general porque los fines de cada Estado atienden a resolver las necesidades de su propia comunidad.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 355.

⁴⁸ ORBEGOSO SILVA, Miluska y Jorge Luis Cáceres Arce, coord., *La igualdad material como fin del Estado en XV Congreso iberoamericano de derecho constitucional constitucionalismo: democracia a la defensiva en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, Tomo I, Arequipa, ed., Universidad Católica de Santa María, 2022, pp. 567- 574.

De acuerdo con Elorrieta y Artaza, lo único que se puede hacer es reconocer los fines que históricamente han competido a los Estados, sin que ello sea regla general y se limite exclusivamente a ellos. De ese modo existen tres fines: el primero se trata de la defensa que se hace respecto de su independencia frente a agresiones de otros Estados enemigos, este incluye la implementación de instituciones militares y la adquisición de armamento; el segundo es la instauración de instituciones que sirvan para procurar la seguridad y el orden público dentro de la comunidad; y finalmente, la creación del derecho, que constituye un fin primordial del Estado y se extiende a la declaración, interpretación y aplicación del derecho.⁴⁹

Ahora bien, es conveniente aclarar que el Estado tiene una limitante en cuanto a que no es posible que él pueda crear algo que forme parte de la vida íntima espiritual del hombre. Dicho de otra manera, el Estado no puede inmiscuirse en los asuntos particulares del ciudadano, más solo proporcionar elementos exteriores a su alcance.⁵⁰ El ejemplo más común tiene que ver con la salud, donde el Estado no puede asegurar o garantizar la salud de los ciudadanos, pero sí puede crear instituciones de salud y brindar servicios gratuitos. Entonces el Estado estaría en una faceta de gerente al realizar actos de gestión.

El reconocimiento de los derechos como el trabajo, la salud, la educación y aquellos que buscan satisfacer necesidades de los ciudadanos, plantean las acciones externas que debe tomar el Estado para satisfacerlas, ya que como se abordó previamente, la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos constituye el fin del Estado. Es por ello por lo que, para materializar esos derechos, se necesita de un desarrollo legislativo que tenga como resultado: prestaciones sociales, la creación y utilización de servicios públicos y la participación en los bienes públicos.

⁴⁹ ELORRIETA Y ARTAZA, Tomás, *Tratado elemental de derecho político comparado, op, cit.*, p. 45.

⁵⁰ *Ibidem*, p.44.

1.5.1 Posiciones doctrinales con relación a los fines del Estado

Como previamente se analizó, no es posible determinar un número concreto de fines que debe cumplir el Estado, toda vez que la acción de este depende de las necesidades que la sociedad necesita para su perfeccionamiento. Ante tal limitación, muchos doctrinarios se han encargado de categorizar, a través de la teoría, la generalidad de estos fines, con el fin de encontrar su naturaleza.

Retomando una vez más a Jellinek, establece que el resto de las teorías parten de dos doctrinas: la primera se trata de la doctrina de la finalidad, mientras que la segunda consiste en una doctrina de los fines relativos.⁵¹

1.5.1.1 Teorías particulares acerca de la finalidad

Dentro de estas teorías podemos encontrar principalmente dos: teoría de la ausencia de finalidad en el Estado y las teorías de los fines absolutos del Estado.

A. La teoría de la ausencia de finalidad en el Estado

Esta doctrina afirma que el Estado es un fin en sí mismo, que se traduce como la negación del derecho de las personas para formar parte en la organización y dirección del Estado. Esta teoría es parte de la literatura conservadora del siglo XIX, que buscaba negar los fines del Estado justificando que el orden social era incambiable, por lo que el único fin del Estado era impedir la victoria de las ideas revolucionarias, esto es a lo que se refiere cuando se dice que el Estado es fin en sí mismo. Uno de los partidarios de esta teoría era Heller, que ya se ha mencionado previamente.

Esta teoría nació a través de la teoría orgánica del Estado, recordando que descansa en una analogía del Estado con la concepción del organismo natural.

⁵¹ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, op. cit., pp. 244-263.

Por ello se establecía que los fines eran las funciones propias del mismo Estado y que estas funciones derivan de la naturaleza de las cosas.⁵² Siguiendo un silogismo, las funciones del Estado son iguales a las acciones del Estado, toda función necesita tener un motivo o fin, por consiguiente, si se tienen ciertas funciones en el Estado, necesariamente éste tiene fines. Como se puede notar, es un error confundir medios por fines.

B. Las teorías de los fines absolutos del Estado.

Estas doctrinas reconocían que los fines del Estado no necesariamente consideraban a los individuos o la comunidad, sino que constituían sus principios en un ideal de Estado, por lo que su fin era meramente abstracto. Proponen la exigencia de un único fin universal para todos los tiempos y todos los Estados, que deberá mantenerse igual en todas sus formas, ya que estos son encaminados a alcanzar la perfección del Estado.

A su vez, estas teorías absolutas se encuentran divididas en dos categorías: las que favorecen la ilimitada extensión del poder del Estado y las que encierran el poder del Estado en límites fijos. De esta última podemos rescatar las teorías de los fines expansivos del Estado y de los fines limitativos del Estado.

a) Doctrinas de los fines expansivos del Estado

Teoría eudemonista utilitaria. Es la doctrina más antigua. Establece que el objetivo supremo y único de todo Estado es el bienestar del individuo y de la comunidad. Pertenece a la corriente del eudemonismo, que considera al Estado “como una institución que sirve para la utilidad común”.⁵³

⁵² SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, op. cit., p.367

⁵³ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, op. cit., p. 244.

Esta teoría nació durante el siglo XVII, siendo uno de sus principales precursores Christian Wolf, que afirmaba que el fin que persigue todo hombre es la felicidad, entendiéndose ésta como la perfección, por lo que las acciones de los demás también deben ir encaminadas a ese fin. Es por lo cual que, cuando los hombres concedían parte de su libertad al Estado lo hacían con el propósito de que este se propusiera conseguir ese fin para todos.

Teorías éticas. En estas teorías se considera que el fin del Estado será la realización de la moralidad, es decir, el Estado deberá actuar buscando alcanzar el bien moral. Esta teoría nace entre los helenos. Desde este punto de vista, lo moral dependerá de las convicciones que tengan aquellos que estén en el poder. Esta teoría desconoce los límites en cuanto al hacer del Estado, toda vez que la moralidad no se alcanza a través de un poder. Lo que pretenden estas teorías es proteger y favorecer los intereses morales de la población.

b) Doctrina de los fines limitativos del Estado

Surgen en opinión a las doctrinas que se acaban de estudiar, que son aquellas que limitan al individuo. Dentro de esta doctrina se encuentra la teoría de la libertad y la teoría jurídica.

La *teoría jurídica* considera que el Estado tiene un único fin, que consiste en ejercer la facultad que tiene de dictar el derecho objetivo, es decir, realizar el orden jurídico. Uno de los principales escritores de esta teoría es Kant, que asigna con fin exclusivo del Estado al derecho.

La *teoría de la libertad del Estado* establece que el único fin de este es la protección de la propiedad. La única limitación del individuo son las normas jurídicas y por ende la coacción jurídica, pero lo común deberá reinar sobre la libertad del movimiento. Esta teoría fue fundada por Locke en protesta al Estado dominante. Comulgan bajo el ideal de que el Estado si es “la unión de una

variedad de hombres sometidos a las leyes jurídicas”.⁵⁴ Por ello el Estado solo se ocupa de realizar el derecho, para garantizar la coexistencia de los hombres, pero no le corresponde realizar el bien común.

1.5.1.2 Teoría de los fines relativos del Estado

Esta teoría estudia los fines que son impuestos a las actividades del Estado. Sin embargo, uno de los problemas de la relatividad consiste en delimitar el círculo de actividad que puede realizar el Estado, estableciendo los límites que exige en cuanto los medios y modos en los que obra, dicho de otro modo, se debe determinar con exactitud qué es lo que puede y no hacer el Estado.

En primer lugar, el Estado no puede producir nada que venga de la vida interior del humano, es decir, él no puede crear directamente arte o ciencia, puesto que el Estado sólo dispone de medios exteriores, pero lo que sí puede hacer es establecer las mejores condiciones favorables para desarrollarse esas actividades, como poner un museo o instalar un instituto de investigación. El Estado tampoco puede dominar la física, por ejemplo, garantizar salud al pueblo, pero sí puede realizar medidas positivas como la instauración de un servicio de salud gratuito. Por último, es imposible que el Estado produzca bienes económicos directamente, pero puede eliminar los obstáculos que dificulten la actividad económica.

De lo anterior, se puede advertir la exigencia de un círculo de actividades especiales del Estado, en donde el punto de partida atañe a las acciones humanas. Dentro de este círculo de actividades podemos encontrar aquellas que son exclusivas del Estado.

La primera de ella se trata de la protección de la comunidad y sus miembros, que, a su vez, considera la defensa del territorio contra todo ataque

⁵⁴ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, op. cit., p. 248.

exterior⁵⁵. Este peligro causado por la latente pérdida de soberanía genera que se formen asociaciones fuertes, tanto interiores, tal es el caso de instituciones como el Ejército y la Marina, y en sus relaciones con otros Estados soberanos.

La formación y mantenimiento del orden jurídico es otra actividad exclusiva del Estado. El derecho no se ejerce solamente a través de la delimitación de las esferas de cada individuo, sino que también le corresponde su propia organización y actividad jurídica. Es así como se cuenta con leyes subjetivas que regulan el comportamiento entre ciudadanos y leyes orgánicas que reglamentan a los principales órganos que conforman la organización del Estado.

Además, debe expandir su actividad sobre funciones inmediatas que le ayuden a satisfacer sus fines. De este modo, es necesario que se involucre en la creación de medios económicos, ya que de ellos depende la situación económica de la población, por lo que es interés del Estado la producción económica como un fin intermediario.⁵⁶

Estas son algunas teorías que pretenden explicar la naturaleza de los fines del Estado. Como se puede observar, el reconocimiento de los fines de Estado puede venir a advertencia de las limitaciones naturales o de limitaciones que se consideran necesarias para el desarrollo. Independientemente del origen de estos, todos deberían estar encaminados al desarrollo y perfeccionamiento del ente político. Y, además, dirigidos a velar por el bien común de la población, como elemento esencial para la permanencia del Estado.

⁵⁵ ELORRIETA Y ARTAZA, Tomás, Tratado elemental de derecho político comparado, op, cit., p. 45

⁵⁶ *Ibidem*, p. 45.

CAPÍTULO 2. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

2.1 ¿Qué es la división de poderes?

Desde que se conformaron las primeras agrupaciones humanas hasta que se consolidaron los primeros Estados y durante el desarrollo de éstos, una de las preocupaciones latentes y constantes fue la concentración del poder. Durante este periodo de evolución han existido distintas formas de gobernar, siempre en búsqueda del desarrollo tanto interno como externo de cada Estado.

Así, a través de la constante evolución de los Estados, se han desarrollado tres formas de gobierno originarias, que de acuerdo con Aristóteles son: la monarquía, la aristocracia y la democracia.

La monarquía tiene sus orígenes en la antigua Grecia. Esta forma de gobierno promueve un Estado rígido, gobernado por una sola persona que detenta todo el poder que se personifica en el monarca. Este poder puede recaer en un rey, un príncipe o simplemente un monarca. Desde luego que, a través del tiempo, la monarquía se ha ido transformando con los acontecimientos históricos, dando pasó a una especialización entre monarquías absolutas, que confieren en el monarca un poder ilimitado; y monarquías constitucionales, que frenan y limitan el poder del monarca a través de una Constitución.⁵⁷

La aristocracia, como forma primaria de gobierno, consiste en la concentración del poder en un grupo minoritario de ciudadanos. Por lo regular, estos eran ciudadanos distinguidos que pertenecían a la burguesía o al más alto nivel social de cada Estado. En la mayoría de los Estados que comulgaban con

⁵⁷ BARRAGÁN BARRAGÁN, José *et al.*, *Teoría de la Constitución*, 8a. ed., México, Porrúa, 2018, pp. 329-336.

este gobierno, la población no intervenía en el posicionamiento de éstas en el poder.⁵⁸

Por último, tenemos la democracia, que se caracteriza por colocar la soberanía en manos del pueblo, es decir, la población es la que toma las riendas del poder y decide el rumbo en el que se desarrollará el Estado. En esta forma de gobierno, el pueblo tiene dos niveles de participación: una participación directa que se conforma por asambleas o concejos populares para la toma de decisiones fundamentales; por otro lado, se puede dar una participación indirecta a través de la conformación de órganos que representen la opinión del pueblo, integrados por ciudadanos del mismo pueblo, mediante un proceso electoral que se decide colocar en el poder.⁵⁹

Sin embargo, en algunos gobiernos como la monarquía absoluta, el poder se encontraba desequilibrado al estar concentrado en una sola persona, ya que, en las manos equivocadas, el poder pasaba a ser una tiranía, donde ya no ejercía la voluntad y los intereses del Estado, sino que se regía mediante la voluntad del monarca, priorizando los intereses de este. Es por ello en que, con el objetivo de salvaguardar los intereses del Estado, pero principalmente las libertades de la población, se formuló un principio que intentaría garantizar los abusos del poder concentrados en una sola persona, es así como surge el Principio de la División de Poderes.

El mencionado principio, tiene antecedentes en las reflexiones de Platón. A través del Diálogo de Las Leyes, Platón sostenía que era necesario un gobierno mixto para alcanzar un adecuado régimen político, en donde se mezclaran la monarquía y la democracia. Decía que el poder del Estado debería estar conformado por tres elementos: una rama legisladora, funcionarios administrativos

⁵⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*, ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, pp. 53-54.

⁵⁹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José *et al.*, *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, p. 361.

y tribunales. Además de que dicho poder debía estar en manos de la clase media, porque podría ser un buen moderador.⁶⁰

Por otra parte, Aristóteles se dedicó al estudio de diversas constituciones, encontrando que las funciones que realizaba el Estado deberían corresponder a instituciones diferentes, pues solo mediante el equilibrio de éstas se obtendría el buen funcionamiento del Estado sin importar la forma de gobierno que se implementara. De tal suerte que, a través de la práctica, *la polis* debía dividir sus funciones en diferentes órganos: una asamblea deliberante que resuelve asuntos comunes; un grupo de magistrados que juzgan y mandan; y un cuerpo judicial que se encargue de dirimir controversias mediante tribunales.⁶¹

Asimismo, pensadores como Polibio y Cicerón aplicaron la teoría de Aristóteles al análisis de la antigua Roma. Encontraron que en la Constitución Romana imperaba un gobierno mixto en donde el poder se repetía en tres órganos que constituían cada uno una forma de gobierno distinta: el primero estaba depositado en los Cónsules que ejercían un poder monárquico; el segundo, la autoridad del senado que representaba una aristocracia; y el tercero, el poder popular que aludía a una democracia.⁶²

Ahora bien, hasta entonces todas estas divisiones de funciones a través de órganos, se hacían bajo la premisa de dividir el trabajo del Estado, más no para limitar los abusos que podía ejercer alguno de estos órganos.

Es así como en el siglo XVII, atendiendo esta problemática que se venía presentando en la Gran Bretaña, John Locke comenzó a formular la teoría de la separación de los poderes, con el fin de proponer una limitación del poder público,

⁶⁰ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, ed., México, Porrúa, 2006, p. 69.

⁶¹ VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique y Homero Vázquez Ramos, coord., *La división de poderes: teoría y realidad en Cátedra Nacional de derecho Jorge Carpizo reflexiones constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 151-152.

⁶² RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, p. 70.

donde propuso dividir el poder en dos órganos que representaran cada uno de ellos al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, respectivamente.

Pero no es hasta el siglo XVIII que Montesquieu, analizando la teoría de Locke en conjunto con la interpretación de la Constitución de Inglaterra formula la emblemática Teoría de la División de Poderes que sirvió de sustento para el nacimiento de un Estado Constitucional, cuyo estudio se retomará más adelante.

A propósito de obtener mayor claridad en el tema, es necesario presentar diversas definiciones que célebres juristas han hecho con respecto a lo que significa este principio de división de poderes.

En primer lugar, teniendo una visión más familiarizada en cuanto al Derecho Mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, respecto de la división de poderes, señala:

[...] si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueran las mismas que las laboran, y si no existiese entre una y otra ningún órgano que decidiese jurisdiccionalmente los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación y que velara por la observancia de la Constitución, en una palabra si fuese un solo órgano del Estado el que concentre las funciones legislativa, ejecutiva, y judicial no habría sistema democrático de frenos y contrapesos recíprocos sino autocracia ideológica del régimen respectivo.

Este principio señala que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo. División implica separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos interdependientes y cuya conjunta actuación entraña el

desarrollo del poder público del Estado, debiéndose enfatizar que entre dichos poderes no existe dependencia sino interdependencia.⁶³

Es importante señalar que la visión de Burgoa es un reflejo de lo que Montesquieu expuso en su teoría de la división de poderes, es decir, la separación del poder público en tres funciones, legislativa, ejecutiva y judicial. De este modo no replica el modelo rígido e inflexible, por el contrario, al referirse a la interdependencia de las funciones, solo deja ver la colaboración que debe existir entre los órganos que desempeñan dichas funciones. Además de señalar la importancia que tiene esta división de poderes, como necesaria para darle vida al sistema democrático que protege la integridad de la Constitución.

Enseguida, se puede localizar en el pensamiento de Manuel García Pelayo que:

La división de poderes en su sentido más amplio genérico, es decir, entre las partes que componen un sistema político, puede ser considerada como una constante de la praxis y de la teoría política de todo el tiempo, si bien naturalmente toma distintas modalidades según las épocas y las contracturas en lo que respecta a su grado de mayor o menor empirismo o racionalización y en lo referente a su adaptación a las condiciones políticas de los opuestos culturales de cada tiempo.⁶⁴

La noción de García Pelayo sobre la división de poderes, podría ser muy ambigua, sin embargo, es importante resaltar el sentido que le da al tiempo y lugar, si bien es cierto que debe existir por lo menos una estructura que sirva de base para establecer la repartición de las funciones del Estado, no significa que éste debe permanecer estático, en la actualidad puede funcionar la división de

⁶³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, ed., México, Porrúa, 1973, p. 655.

⁶⁴ GARCÍA PELAYO, Manuel, "La división de poderes y su control jurisdiccional", en *Revista De Derecho Político*, núm. 18-19, 1983, p. 1.

funciones tradicional: legislativa, ejecutiva y judicial, pero no garantiza que en un futuro sea necesario la implementación de una nueva división.

Al respecto, Felipe Tena Ramírez comparte una significación muy parecida a la de García Pelayo, por lo que manifiesta lo siguiente:

[...] La división de poderes, no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil: sino una institución política proyectada en la historia. De allí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado.⁶⁵

Lo anterior permite el constante estudio del poder del Estado, pero sobre todo las funciones que debe desempeñar para conseguir el buen funcionamiento de gobernar.

Finalmente, Francisco Ramírez ofrece una definición más minuciosa de lo que se debe entender por división de poderes:

Principio filosófico-jurídico que tutela al interés individual de la libertad del hombre y el interés general de la sociedad al amparo de las garantías jurídicas establecidas por la norma constitucional, en donde, se previene la estructura del poder público a través de la instauración de derechos, obligaciones, funciones y órganos legislativos, ejecutivos y judiciales que se transforman en un sistema normativo que funda del Estado mismo, concediéndose un equilibrio virtual en el ejercicio del poder público el cual permitirá consolidar el desarrollo social.⁶⁶

⁶⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 211.

⁶⁶ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicano*, op. cit., p. 89.

Como se puede apreciar, Ramírez añade una serie de elementos que permiten entender un significado más técnico de la división de poderes. En un inicio establece la división de poderes como un principio cuya finalidad es proteger la libertad de las personas, así como los derechos que les concede la Constitución, toda vez que en esta misma también se estructura el poder del Estado, es decir, la organización de las funciones y órganos detentadores del poder, solo así se conseguirá un equilibrio en cuanto al poder público sin que exista un abuso de poder.

2.1.1 Características de la teoría de la división de poderes

Esta última interpretación de la división del poder hace alusión a que dentro de esta teoría existen características que permiten comprender la importancia de esta separación de poderes. Para ello se retomarán las características⁶⁷ que Francisco Ramírez configuró como las principales:

a) La libertad del hombre

Solo existe una forma de gobierno en la que se puedan proteger las libertades de los ciudadanos y esa es la democracia, toda vez que solo a través de esta se puede expresar la voluntad del pueblo, solo así el hombre puede vivir en libertad. Sin embargo, vivir en libertad también presupone encontrarse en un Estado de Derecho, porque sólo de este modo se garantiza la protección de los derechos que tiene cada ciudadano. A su vez, este Estado de Derecho sólo puede existir con la implementación de una división de poderes, de tal suerte que, si esto no ocurre, generaría la concentración del poder en un solo órgano que traería como consecuencia el despotismo.

Es así como la división de poderes logra incorporar la libertad como un principio constitutivo y esencial para la organización política del Estado.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 91-110.

b) La unidad del Estado

Es importante señalar que cuando se hace referencia la división de poderes, no implica que el Estado sea fragmentado en tres poderes diferentes, porque ello sólo involucraría que existen tres voluntades diferentes, independientes y autónomas entre sí, lo cual es falso. Lo que verdaderamente significa es una división de funciones mediante los diferentes órganos del poder.

Conforme lo anterior, es posible aseverar que el Estado es un todo, cuyo poder es indivisible, sin embargo, lo que sí se puede dividir son las funciones que dicho ente tiene a su cargo, esta misma división de funciones y su interdependencia, además de eficaz colaboración, hacen posible la unidad del Estado encaminada a una sola voluntad estatal: proteger la libertad del hombre de una concentración del poder.

c) Distribución de las funciones públicas

Esta característica resalta la idea de que la división de poderes no es más que la separación de las funciones del Estado. Sin embargo, es preciso señalar que estas funciones nacen de las necesidades de la vida política del Estado para alcanzar sus finalidades, es decir, la función legislativa aparece con la necesidad de crear leyes, la función ejecutiva permite direccionar los intereses públicos y la función judicial hace posible la resolución de los conflictos internos. Ahora bien, estas funciones deben establecerse dentro de la ley fundamental de cada Estado.

Cada una de estas funciones se encuentra en constante relación con las otras, pues su colaboración hace posible el desarrollo del poder público.

d) Sistema de frenos y contra pesos

La implementación de esta distribución de poderes es importante para evitar la concentración del poder en un solo órgano, de este modo, sólo a través de la delimitación de éstas dentro de la Constitución ocasiona que no exista invasión de funciones y se genere una especie de frenos constitucionales recíprocos, es decir, la delimitación de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales logra que una no abarque todas las atribuciones que tiene el Estado y que abuse de las demás funciones, generando un equilibrio del poder.

Este sistema de frenos y contrapesos se da gracias al establecimiento de límites constitucionales producto de Constituciones rígidas, de tal suerte que si alguna función usurpa los asuntos de la otra, resulta ilegal en todos los sentidos.

e) Equilibrio estructural del Estado

Aunque suene reiterado, es indispensable recalcar que la división de poderes, entendiéndose como la distribución de funciones es la clave del equilibrio del poder público. La constante colaboración y cooperación entre los tres órganos clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial sin que exista una intromisión de funciones, hace posible el buen funcionamiento del gobierno en aras de preservar la unidad del Estado.

Ahora bien, este equilibrio es el que permite calificar el desarrollo de un Estado y que tanto se respetan los derechos y libertades de los ciudadanos.

2.2 Interpretación doctrinal de la teoría de la división de poderes

Como anteriormente se analizaron los antecedentes de la teoría de la división de poderes, al mencionar las aportaciones que fueron generando tanto Platón, Aristóteles, Polibio y Cicerón que hicieron al estudiar las formas en las que

se manifestaba el poder tanto en los Estados como en las constituciones, es momento de profundizar cómo se formuló esta teoría y llegar a lo que tenemos ahora.

Todo comienza en el siglo XVII con John Locke, quien, al analizar los resultados de la lucha del parlamento inglés por conseguir una igualdad ante el rey, formuló la teoría de la separación de poderes.

Locke planteaba que la humanidad se encontraba en un estado de naturaleza en el que se gobernaban por las leyes naturales, sin embargo, para lograr una organización política, hacen un pacto social, concediendo parte de su libertad a un ente, como lo es el Estado, para ser gobernados.

Es así como se instaura un Estado, cuyo poder se encuentra fragmentado en dos poderes: un Poder Legislativo encargado de procurar el mantenimiento del orden público mediante la expedición de leyes, sobre todo al establecer la ley fundamental: la Constitución; y un Poder Ejecutivo que hace posible la aplicación de las leyes, además, de asumir la función jurisdiccional y velar por los intereses públicos. De este modo, es necesario que ambos poderes se encuentren depositados en órganos diferentes, ya que puede ser peligroso la concentración de ambos poderes en un solo órgano dado que podría desembocar en un abuso de poder.⁶⁸

Es así como Locke se da cuenta que es necesario el parlamento, pero sobre todo la Constitución como un intento de limitar el poder absoluto que podría tener la monarquía.

⁶⁸ VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique y Homero Vázquez Ramos, coord., *La división de poderes: teoría y realidad en Cátedra Nacional de derecho Jorge Carpizo reflexiones constitucionales*, op. cit., pp. 153-154.

Aunque Locke no desarrolló más esta teoría, sirvió como fundamento para que un siglo después, otro pensador llamado Montesquieu profundizara en el estudio de la división del poder.

2.2.1 Teoría clásica de la división de poderes

Como se ha planteado previamente, la teoría de la división del poder no fue un estudio que se realizó en un tiempo concreto, ésta fue evolucionando conforme el avance y desarrollo de los diferentes gobiernos.

Hasta la época de Locke, quien se convertiría en el primer pensador que definiera los cimientos de esta teoría, no se había consolidado un estudio que delimitara las funciones del Estado en el sentido de establecer frenos y contrapesos entre los poderes del Estado, es decir, hasta entonces la división se venía haciendo con el propósito de distribuir la carga de las atribuciones que estaban a cargo de los ciudadanos que personifican el poder público.

Fue hasta el siglo XVIII que, como producto de décadas de análisis y estudio de las formaciones de gobierno, Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, coloquialmente conocido como Montesquieu, formula la clásica teoría de la división de poderes, que se ve reproducida en su obra "El espíritu de las leyes".

Montesquieu comenzó su estudio mediante el análisis de la Constitución de Inglaterra, con el fin de encontrar las condiciones que, dentro de la propia constitución, garantizaran la libertad política del hombre. Él sabía que sostener un régimen en donde un solo órgano del Estado estuviera a cargo de todo el poder del Estado, aumenta el peligro de abusar de ese poder. Así lo expresó:

La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería

indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! ni la virtud puede ser ilimitada.⁶⁹

Consecuentemente, el régimen que simpatiza con la idea de Montesquieu es el de un gobierno moderado, aquel que busca una colaboración de poderes, que se encarga de figurar un contrapeso entre ellos con el objetivo de resistirse, es decir, un gobierno de leyes. Por el contrario, se estaría ante un despotismo, donde gobierna la voluntad e intereses de uno solo, que es lo mismo que un gobierno de hombres.⁷⁰

Es así como orienta su análisis en búsqueda de la libertad política, ya que solo mediante esta se podrá mantener la libertad de los ciudadanos frente los abusos del poder público.

Lo anterior permite entender que su objetivo jamás fue crear tres poderes, esta división se dio como resultado de ubicar y distribuir las funciones elementales o esenciales del Estado: legislar, ejecutar y juzgar. De modo que si estas funciones fueran desempeñadas por una misma persona o un mismo grupo, se vería resentida la libertad de los ciudadanos al estar a la libre voluntad de esa única persona o grupo.⁷¹ Es así como lo expresa en las siguientes líneas del libro XI de *El espíritu de las leyes*⁷²:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

⁶⁹ MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, trad. De Nicolás Estévez, 14 ed., México, Porrúa, 2001, p. 144.

⁷⁰ CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, 2a. ed., México, Porrúa 2011, p.10.

⁷¹ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 72.

⁷² MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, op. cit., pp. 145-146.

En virtud del primero, el jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo; hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.

[...]

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no es libertad; falta la confianza, porque puede tenerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podrá tener la fuerza de opresor.

Es posible advertir que Montesquieu consideraba elemental la división de poderes para salvaguardar la libertad de los ciudadanos. La concentración del poder en una sola persona generaría un desequilibrio constitucional al no existir contrapesos que detengan ese poder, ya lo expresaba el mismo: “Para que no pueda abusarse del poder, es absolutamente preciso que, por las disposiciones de las cosas, el poder contenga al poder” de otro modo no hay solución:

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el

de dedicar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos a los pleitos entre particulares⁷³.

Es así como Montesquieu no solo consigue establecer una teoría que divida el poder en pro de las libertades del hombre, sino que también ayudaría a implementar un principio básico de todo Estado Constitucional moderno, puesto que ahora para ello es esencial la división de poderes como garantía de la libertad. Consecuentemente, este principio se convirtió en una exigencia para todo ordenamiento constitucional.

Dicho lo anterior, podemos encontrar una mayor ejemplificación en dos de las primeras constituciones que, posterior a esta teoría, comenzaron a implementar esta doctrina: Constitución Inglesa y las Constituciones de Francia.⁷⁴

La Constitución de Inglaterra separaba y diferenciaba entre sí tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, de modo que al limitar estos poderes establecía una serie de frenos y contrapesos, pues deposita en distintos órganos las facultades esenciales del Estado.

La estructura orgánica de Inglaterra estaba determinada por un Poder Legislativo que se encontraba depositado en dos cámaras: la cámara de Lores, compuesta por un cuerpo de nobles y la Cámara de los Comunes, instaurada por un cuerpo de representación del pueblo; un Poder Ejecutivo a cargo del monarca; y por último un Poder Judicial competencia de los tribunales, encargados de aplicar la ley y así preservar el control constitucional.

Por otro lado, como resultado de la Revolución francesa que fue provocada por la misma concentración del poder en una sola persona, se dio paso a la primer

⁷³ MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, *op. cit.*, pp. 145-146.

⁷⁴ VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique y Homero Vázquez Ramos, coord., *La división de poderes: teoría y realidad en Cátedra Nacional de derecho Jorge Carpizo reflexiones constitucionales*, *op. cit.*, pp.156- 157.

Constitución Francesa, en 1791, que implementaría la división de poderes: un Poder Legislativo delegado en una asamblea nacional, un Poder Ejecutivo en manos del rey y un Poder Judicial que residía en los jueces.

Sin embargo, León Duguit hace una crítica a la primera Constitución Francesa al considerar que los constituyentes plasmaron una visión inflexible y rígida de la División de poderes, llevando al extremo el planteamiento de Montesquieu.⁷⁵

Aunque en 1793, se creó una nueva Constitución francesa que volvía al sistema tradicional de concentrar el poder en un grupo de personas, nuevamente el 1795 se retomó una división del poder en la elaboración de una nueva Constitución. Ahora, el poder legislativo correría a cargo de dos cuerpos colegiados: Consejo de Quinientos y Consejo de Ancianos; el ejecutivo en un cuerpo colegiado con presidencia rotatoria. Más parecida a la teoría técnica de Locke que a la teoría de Montesquieu.

Aunque la teoría de la división de poderes vino a revolucionar las Constituciones y gobiernos de los Estados, no significaba que fuese perfecta e irrefutable. Es por ello por lo que a la par de la celebración de este gran descubrimiento, también llegaron críticas a este nuevo principio de distribución del poder.

Uno de los primeros oponentes fue Juan Jacobo Rousseau, quien sostenía que la soberanía era indivisible, por lo que dividir el poder público sólo provocaría una ruptura en la unidad del Estado, que desembocaría en constantes conflictos o una parálisis del Estado, ya que la división del poder generaría que entre los mismos poderes se inmovilicen.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 157.

Es así como su obra Contrato Social, establece que es absurdo separar y dividir las funciones del Estado, pues no es posible dividir la soberanía. Alude que pretender hacerlo sería convertir al soberano en un hombre que está compuesto por varios cuerpos, todo a merced de los políticos.⁷⁶

Establece que no se necesita de una división del poder para expresar la voluntad general, basta con que exista un órgano intermedio que sirva de unión, este es el propio gobierno del Estado. Señala que no se debe confundir con el cuerpo soberano, ya que este solo es un ministro. Este cuerpo soberano se expresa a través de actos de soberanía mediante la creación de leyes que manifiestan la voluntad de todos y persigue un objetivo general.

Otro opositor de la teoría de la división de poderes es Karl Loewenstein, quien considera obsoleta la distribución de funciones que hace Montesquieu. Para él, la división de poderes implica solo el reconocimiento del Estado para cumplir con determinadas funciones nuevamente remarca la división del trabajo que mencionaba Locke. De tal suerte que la necesidad de separar las funciones del poder solo es otra manera de intentar controlar el poder político.⁷⁷

Además, es importante señalar que muchas de las críticas a la teoría de Montesquieu provienen de la mala utilización del término “poderes”, toda vez que a lo que realmente se hace referencia es a los “órganos”. El poder del Estado es uno solo, pero para una mejor distribución de las funciones, se deposita en tres órganos diferentes: legislativo, ejecutivo y judicial. Otra confusión importante es la denominación de “división de poderes” cuando en realidad lo que se quiere expresar es la distribución de las funciones”.

⁷⁶ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicano*, op. cit., 78.

⁷⁷ NAVA VÁZQUEZ, César, *La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*, 2a, ed., México, Porrúa, 2008 p.10.

Ante ello, es necesario que tampoco se confunda las funciones del poder, con las funciones del Estado: las primeras hacen alusión a las actividades que desempeñan quienes rigen el Estado, mientras que las segundas son las atribuciones del Estado que tienen como propósito alcanzar el bien común.

A partir de lo anterior, se puede precisar que se habla de “funciones” y no de “poderes”, toda vez que el término poderes puede tener diversas acepciones. En primer lugar, se puede aceptar como sinónimo de funciones, pero esto solo hace que se constituyan como un elemento de la potestad pública. Y en segundo lugar, se puede equiparar con los “órganos” que ejercen las funciones, sin embargo, un mismo órgano puede colaborar en diferentes funciones, así como diferentes órganos pueden concurrir en una misma función.⁷⁸

2.2.2 Teoría de las funciones del Estado

En un intento por esclarecer las distribuciones de funciones del Estado, sobre la división de poderes se construyó una nueva teoría: la teoría de las funciones del Estado. Dicha teoría intenta definir los medios a través de los cuales el Estado hará uso para alcanzar los fines que este mismo se persigue, como lo es el bien común. Lo que intenta es fijar conceptos y características en cuanto a las actividades que desempeña el Estado.

La diferenciación y distribución de las funciones se hará en virtud de las cualidades intrínsecas del órgano que deberá ejecutarlas. Es por ello por lo que “[...] la función esencial de un órgano público es la actividad que en términos abstractos le corresponde y tiene por el solo hecho de existir.”⁷⁹

⁷⁸ DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. De Héctor González y Uribe, ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 249-250.

⁷⁹ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 99.

Una vez aclarado lo significativas que son las funciones del Estado, es oportuno señalar que la división de poderes tradicional se ha ido flexibilizando con el paso del tiempo, por lo que ahora es posible encontrar dentro de la Constitución mexicana que los órganos legislativo, ejecutivo y judicial no son los únicos que pueden desarrollar funciones del Estado. Además de que el mismo texto constitucional, en conjunto con las demás normas emitidas por el ejecutivo, otorgan facultades que permiten realizar actos materialmente diferentes a la naturaleza formal a las que le fueron otorgadas.⁸⁰

Sin embargo, este tema se analizará con mayor detenimiento en el capítulo 3, denominado “Funciones del Estado.”

2.3 Antecedentes históricos de la división de poderes en las Constituciones de México

Como se ha dicho, la teoría de la división de poderes de Montesquieu ha trascendido a tal grado de ser un principio esencial de las democracias constitucionales, a través de su incorporación en los textos constitucionales de cada Estado.

El Estado Mexicano no es la excepción, por lo que es conveniente dar un estudio a las constituciones que han gobernado el territorio nacional, a fin de visualizar la evolución y el desarrollo de la división de poderes en México.

2.3.1 Constitución de Cádiz 1812

Aunque propiamente no fue una Constitución que nació en el seno mexicano, toda vez que como su nombre oficial lo dice “Constitución Política de la Monarquía Española”, es importante tomarla en cuenta ya que sirvió como

⁸⁰ NAVA VÁZQUEZ, César, *La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*, op. cit., p. XXIV.

inspiración para las constituciones que se formularon posteriormente. Esta constitución contenía la división de poderes dentro de sus artículos 15 a 17:

Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el rey.

Artículo 16. La potestad de ejecutar las leyes reside en el rey.

Artículo 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

2.3.2 Constitución de Apatzingán de 1814

Aunque su nombre original es: Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, es mejor conocida como Constitución de Apatzingán. Esta constitución precisa la división de poderes en sus artículos 11 y 12:

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

Artículo 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Es claro que se trata de una división tripartita del poder los cuales toman forma en tres órganos:

Artículo 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre del supremo congreso mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el supremo tribunal de justicia.

Es evidente que se trata de una separación de los poderes de forma rígida, en donde sin duda quien se lleva la mayor parte del poder es el Congreso, dejando ver así el rumbo del Estado hacia una preponderante supremacía legislativa.⁸¹

2.3.3 Acta Constitutiva de la Federación de 1824

La Constitución de 1824 estableció un gobierno que siguiera el principio de división de poderes:

Artículo 6. Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Artículo 7. Se deposita el poder legislativo de la Federación, en un congreso general. Éste se divide en dos cámaras; una de diputados y otra de senadores.

Artículo 74. Se deposita el supremo poder ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 75. Habrá también un vicepresidente, en el que recaerá, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades interrogativas de este.

Con vista de implementar un mayor control constitucional y legalidad, se instauró un nuevo organismo: Consejo de Gobierno.

⁸¹ VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique y Homero Vázquez Ramos, coord., *La división de poderes: teoría y realidad en Cátedra Nacional de derecho Jorge Carpizo reflexiones constitucionales*, op. cit., p. 157.

Lo importante que aporta esta Constitución es el establecimiento de un sistema presidencial, en donde el Poder Ejecutivo estaría a cargo de una sola persona, además de que también surgiría la figura del vicepresidente.

2.3.4 Constitución de 1836

También conocida como Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, rompe con la tradicional división de tres poderes, pues agrega un cuarto poder:

Ley Segunda. Organización del supremo poder conservador.

Artículo 1. Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designa la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que haya sido nombrados para reemplazar.

Ley Tercera. Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes.

Artículo 1. El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras.

Ley Cuarta. Organización del supremo poder ejecutivo.

Artículo 1. El ejercicio del poder ejecutivo se depositará en un supremo magistrado, que se denominará presidente de la República; durará ocho años, [...]

Ley Quinta. Del poder judicial de la República mexicana.

Artículo 1. El poder judicial de la República, se ejercerá por una corte suprema de justicia, por los tribunales superiores de los

departamentos, por los de hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

2.3.5 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

Este ordenamiento constitucional distribuye las funciones de la división de poderes de la siguiente manera:

Artículo 5. La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo, y judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona ni se depositará el legislativo en un individuo.

Artículo 25. El poder legislativo se depositará en un congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

Artículo 83. El supremo poder ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará presidente de la República. Este mandatario durará cinco años en sus funciones.

Artículo 115. El poder judicial se deposita en una suprema corte de justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, y en los demás que se establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes.

Como se observa, se continúa un sistema centralista que enaltece el presidencialismo, ya que, si bien no concentra todo el poder en la función ejecutiva, si le da cierto protagonismo al otorgarle atribuciones importantes.

2.3.6 Acta Constitutiva y Reformas de 1847

El Acta de Reformas constitucionales, en cuanto a división de poderes, es parecida a la Constitución de 1824, puesto que reforma lo siguiente:⁸²

- a) Erradica la figura de la vicepresidencia.
- b) Dispone de un control de la constitucionalidad de las leyes, que, si bien inicia y concluye por vía jurisdiccional, es decir, a través del poder ejecutivo, en el fondo y durante el proceso, se resuelve por el poder legislativo.

2.3.7 Constitución de 1857

La Constitución Política de 1857 recupera la forma tradicional de la división de poderes, incluso textualmente lo agrega como su Título Tercero:

Título Tercero. De la división de poderes.

Artículo 50. El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrá reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse legislativo en un individuo.

Sin embargo, no hay que olvidar que posteriormente, la constitución sufrió una serie de reformas que fueron alterando las atribuciones que cada función tenía, especialmente durante la dictadura de Porfirio Díaz, en donde se velaban intereses particulares sobre los generales.⁸³

Es así como resalta la idea de que no basta con establecer en el texto constitucional una división de poderes o separación de funciones, sino que es

⁸² *Ibidem*, p. 178.

⁸³ CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, op. cit., p. 22.

necesario puntualizar los límites o contrapesos que harán armonioso el funcionamiento del Estado.

2.4 La división de poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución de 1917, desde su creación, ha retomado la teoría de la división de poderes como base para la distribución de facultades en sus tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial. Este principio se ve plasmado en el artículo 49 que originalmente lucía así:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la

situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Como se puede apreciar, el artículo 49 promete seguir la estructura tradicional que establece el principio de división de poderes, aunque deja ver el sistema presidencial que abarca la mayor parte de las constituciones de México, al conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo.

En 1938, por iniciativa del entonces presidente Lázaro Cárdenas del Río, se reforma el artículo 49 para adicionar lo siguiente:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

La finalidad de esta reforma consiste en no permitir el abuso del Ejecutivo sobre del Legislativo, al evitar que el presidente de la República solicitara facultades extraordinarias en otras materias,⁸⁴ argumentando que todo lo no prohibido está permitido por la ley.

Estos preceptos constitucionales permanecieron intactos hasta los años cincuenta del pasado siglo, cuando por iniciativa del presidente Miguel Alemán Valdés se promovió la reforma del artículo 131, que a su vez derivó en una modificación al artículo 49:

⁸⁴ *Ibidem*, p. 29.

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

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Dicha reforma fue aprobada en 1951. La finalidad de reformar el artículo 131 no es otra más que concederle al presidente de la República facultades extraordinarias en materia arancelaria, puesto que se necesitaban resolver decisiones de manera casi expedita que no se ajustaban con los tiempos y lógicas del Legislativo.⁸⁵

Actualmente ambos artículos se encuentran establecidos de igual forma que su última reforma en 1951. Ello no garantiza que las circunstancias y

⁸⁵ *Ibidem*, p. 39.

acontecimientos futuros vuelvan a ser protagonistas de una nueva reforma en cuanto a la división de poderes en la Constitución.

CAPÍTULO 3. LAS FUNCIONES DEL ESTADO

3.1 Función Legislativa del Estado

Como se ha revisado en el capítulo anterior, la división de poderes es el punto de partida del cual se desprende la distribución de actividades que realiza el Estado para mantener el equilibrio de su poder. Es así como el autor Gabino Fraga, puntualiza que la actividad del Estado será “el conjunto de datos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales”.⁸⁶

Como se introduce un nuevo término, reduciendo la actividad del Estado al concepto de atribuciones, que son aquellas que se centran en los medios que ocupa el Estado para alcanzar sus fines. Como se estudió en capítulos anteriores, no existe un listado, un precepto jurídico, reglamento o guía que estipule los fines a los que aspira un Estado, ya que estos atienden a las necesidades de la población de determinada sociedad, situada en un tiempo y espacio preciso.

No obstante, la aclaración anterior, es Gabino Fraga quien reconoce que existe una clasificación en cuanto a las atribuciones actuales del Estado, justificando que éstas se han mantenido y conservado a través del tiempo. El autor señala que se catalogan de la siguiente forma:⁸⁷

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

⁸⁶ FRAGA MOURET, Gabino, *Derecho administrativo*, 48a. ed., 6a. reimp., México, Porrúa, 2021, p. 3.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 3.

- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencia del país.

Es así como se puede apreciar la facultad del Estado ejecutando el imperio que tiene para establecer legislación positiva, en cuanto al mantenimiento del orden público, el control de las actividades económicas que realizan los particulares, la creación de servicios que incentiven la realización del desarrollo de la sociedad y que sean puestos al alcance del público, así como la supervisión de la economía y cultura del país. De este modo, se pueden generar las tareas que deberá desempeñar el Estado como ser superior de un país.

Una vez contextualizado el concepto de atribuciones del Estado, es importante recalcar que, aunque se use de manera indistinta como sinónimo de funciones del Estado, ambos términos comprenden significados diferentes. Mientras que por un lado las atribuciones hacen referencia a la actividad del Estado, las funciones serán aquellas que les informa a esas actividades del Estado, es decir, más de una función puede servir para desempeñar la misma atribución del Estado.

Así, Fix Zamudio recalca la idea de que es erróneo hablar de una separación de funciones, ya que el hecho de que exista la posibilidad de clasificar las atribuciones del Estado da origen a que puedan aislarse. El maestro Fix Zamudio advierte que existe una colaboración de funciones, es decir, hay toda una cooperación entre las clásicas funciones del Estado —legislativo, ejecutivo y judicial— sin que ello implique una confusión en cuanto a las atribuciones del

Estado, puesto que finalmente la relación de interdependencia entre ellas representa al poder público como poder único e indivisible del Estado.⁸⁸

Ahora bien, para tener mayor precisión, podemos establecer que la función pública, que es la ejercida por el Estado, “es la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde proviene la indelegabilidad cuya realización atiende al interés público—, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa”.⁸⁹

De lo anterior se puede desprender que las funciones del Estado estarán repartidas principalmente en tres grandes órganos: legislativo, ejecutivo y judicial. Recalcando una vez más la necesaria diferenciación entre órganos del Estado y funciones del Estado, apreciando que los órganos son aquellos que se encargan de detener el abuso en el poder público mediante la distribución de sus funciones.

La distribución de funciones implica que los órganos del Estado, haciendo uso de la interdependencia que existe entre ellos y la colaboración necesaria, podrán desempeñar las mismas funciones, pero desde otro alcance con el propósito de alcanzar determinado fin del Estado.

Como se aprecia, las funciones del Estado son las actividades que desempeña éste, que por su propia esencia sólo pueden ser desarrolladas en uso de la potestad del Estado. Es así como en esta colaboración de órganos se desempeñan las funciones del Estado en dos sentidos: en un sentido formal y en un sentido material. Para Gabino Fraga, las funciones tienen la característica de formal cuando desde el punto de vista del órgano que la realiza adquieren la naturaleza intrínseca de la actividad; mientras que el carácter material se les da

⁸⁸ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p.107

⁸⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99/ septiembre-diciembre/, 1 de enero, 2000, p. 1016.

cuando desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función se prescinde del órgano que las desempeña. Es así como por lo regular las funciones con carácter formal y material que son de naturaleza legislativa ejecutiva y judicial corresponden con los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.⁹⁰

A manera de ejemplificar, las funciones del Estado en un sentido formal serán las que por su propia naturaleza sólo se pueden desempeñar por un órgano en específico, tal es el caso de la función legislativa, puesto que formalmente la constitución establece que sólo pueden ser desempeñadas por el órgano legislativo; mientras que de manera material, independientemente del órgano que la lleve a cabo, será la que labore normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas que no sean emitidas por el órgano legislativo, un ejemplo de ello en México serían los reglamentos emitidos por el órgano ejecutivo, con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional.⁹¹

Ahora bien, durante este capítulo se desarrollarán las funciones que tienen bajo su potestad los principales órganos del Estado, abordando las funciones en ambos sentidos, formal y materialmente.

Una vez que se han podido determinar los alcances y la importancia que conlleva la división de funciones del Estado en cuanto a tres órganos, podemos comenzar a especificar el papel que realiza cada uno para alcanzar colectivamente los fines del Estado.

Es pertinente aclarar que no existe una jerarquización de las funciones del Estado, ninguna es más importante que otra porque finalmente todas colaboran para alcanzar el bien común de la nación. Es por lo que, el hecho de que comencemos con la función legislativa no implica que esté por encima de la función ejecutiva y la función judicial.

⁹⁰ FRAGA MOURET, Gabino, *Derecho administrativo, op. cit.*, pp.19-20.

⁹¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado", *op. cit.*, p. 1018.

Como se abordó en el capítulo anterior, la función legislativa en nuestro país se ha mantenido desde los primeros ordenamientos desarrollados por el México independiente.

Para poder entender mejor lo que conlleva la función legislativa es necesario definirla, por lo que Susana Pedroza nos ofrece una definición tanto general del Poder Legislativo:

Por lo anterior, nosotros definimos el derecho parlamentario en general —o en el campo del derecho comparado— como aquella parte, rama, sector o disciplina relativamente nuevo y de especial importancia del derecho constitucional, que se refiere al estudio de la regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o estado llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con las otras instituciones y órganos estatales.⁹²

Como es entendible, formalmente el órgano legislativo funge como la inherente representación de la población y el propio Estado como ente gobernador, dado que es el encargado de proponer una regulación en cuanto a la organización, estructura y funciones de este mismo, así para con la colaboración y correlación existente entre los demás órganos e instituciones del Estado.

Para el autor Gabino Fraga, la función legislativa formalmente será la actividad que el Estado realiza a través del órgano legislativo. Específicamente en México, la función legislativa será la que desempeña el Congreso General compuesto por las Cámaras de Diputados y Senadores que como se puede

⁹² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 31.

apreciar dentro del artículo 50 de la Constitución mexicana: “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”.

El mismo autor también menciona que pueden tomar el carácter de funciones legislativas formales aquellas que realizan la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores exclusivamente.

3.1.1 Características de la Función Legislativa

Profundizando dentro del artículo 50 de la Constitución mexicana que nos establece al congreso general como depositante del poder legislativo en México, que a su vez se compone de dos Cámaras, una de diputados y una de senadores, es posible notar la inspiración en un régimen parlamentario con un sistema bicameral.

Derivado de lo anterior, se puede desprender que las principales características del órgano legislativo en la nación mexicana. En primer lugar, el poder legislativo está consolidado dentro de un régimen parlamentario, que dentro de un sistema presidencial como lo es México, es mayormente aceptado el término congreso.

Remontándonos a los orígenes del régimen parlamentario, en Estados Unidos de América inspirado en el sistema de Inglaterra, se aplicó el sistema bicameral, pero con una formulación diferente, constituyendo una Cámara de Representantes que simbolizaría al pueblo y un Senado que personificará a los Estados.⁹³

⁹³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 273.

Al respecto, el autor Felipe Tena se dedicó a proporcionar un trío de ventajas que conlleva establecer un sistema bicameral, independientemente a los fines que se persiguen:

1ª. Debilita, dividiéndolo, al Poder legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del Poder rival.

2ª. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, pueden la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quién tiene la razón.

3ª. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.⁹⁴

De este modo, Felipe Tena recalca la importancia del principio que establece la división del poder, tanto superficialmente al repartir las actividades del Estado en tres órganos principales, así como lo positivo que conlleva dividir uno de estos órganos para contrarrestar el abuso del poder no sólo internamente sino con los órganos principales, resolviendo conflictos entre el ejecutivo y las Cámaras de una manera más pronta y estableciendo un filtro en cuanto a la formación de las leyes al pasar por las dos Cámaras que contribuyen a un contrapeso necesario para con el poder ejecutivo.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 274.

En apartados del capítulo anterior, se pudo observar la evolución que tuvieron los poderes del Estado, en concreto a los que se refiere el poder legislativo, desde la constitución de Cádiz en 1812 que gobernó el México de la conquista, hasta la Constitución de 1917, el órgano legislativo siempre ha estado constituido sobre dos Cámaras, la de diputados que representa proporcionalmente el número de habitantes; la de Senadores que se compone de dos representantes de cada Estado. Lo que conlleva pensar, que desde sus inicios el Estado Mexicano ha heredado un sistema bicameral como el del sistema inglés.

Ahora bien, recapitulando, el artículo 50 de la Constitución mexicana vigente, el poder legislativo está depositado en un congreso general, denominado Congreso de la Unión, por lo que es pertinente comenzar a desglosar la estructura y composición de este congreso mexicano. Es importante mencionar que desde la reforma a la constitución publicada el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso se compone de 628 congresistas pertenecientes a ambas Cámaras.⁹⁵

Una de las Cámaras que componen al Congreso de la Unión es la de Diputados, cuyo fundamento legal lo encontramos en el artículo 51 de la Carta Magna: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”.

Esta Cámara se integra por un total de 500 diputados, de los cuales 300 diputados serán electos de acuerdo con el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, por otro lado, 200 diputados serán electos según el principio de representación proporcional, es decir, a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

⁹⁵ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op. cit., p. 60.

Aquellos que sean candidatos a diputados deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 55 de la Carta Magna, que señala:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección; III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta 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 Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere 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 de la Ciudad de México 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 las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, 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 59.

Lo anterior permite reflexionar acerca de quién puede postularse como diputado, y al mismo tiempo, se puede esclarecer una idea de los requisitos que tuvieron que cumplir las personas que el día de hoy han sido o son diputados. Es importante mencionar, que, hasta la reforma del 06 de junio del 2023, la edad para ser diputado era de 21 años, y hoy es de 18, permitiendo así la oportunidad de participar en estos procesos de representación legislativa a las y los jóvenes, quienes a temprana edad manifiestan su interés por generar un cambio en su comunidad. Asimismo, es aparente que no existe como tal una carrera que su objetivo sea la formación de diputados, basta con que se cumplan las limitantes que postula la ley. Sin embargo, más adelante se analizará si esta determinación es significativa dentro de las funciones que desempeña formalmente el legislativo.

Por su parte, la Cámara de senadores se integrará, de acuerdo con el artículo 56 constitucional, por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en la ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la

lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Para los 32 senadores restantes, estos se elegirán según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. En cuanto a la renovación de la Cámara, los senadores se renovarán cada seis años.

Los requisitos que se necesitan satisfacer para ser senador se encuentran dentro del artículo 58, que establece se deben cumplir con los mismos requisitos para ser diputado a excepción de la edad, pues estos deberán tener 25 años cumplidos al día de la elección.

Ahora bien, cada una de las Cámaras cuenta con un listado de facultades que les competen exclusivamente de manera individual. Es así como en el artículo 74 constitucional se localiza aquellas de competencia exclusiva de la Cámara de Diputados:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación,
- III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;
- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto

enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley.

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Como es apreciable, la Cámara de Diputados ejerce funciones que van encaminadas a la vigilancia de los recursos públicos federales, siendo la aprobación de la Ley de Ingresos y Egresos una de sus tareas más importantes.

Por su parte, la Cámara de Senadores encuentra fundamento en el artículo 76 constitucional sobre las facultades exclusivas le competen:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de estos, que le someta dicho funcionario;

IX. Se deroga. DOF 29-01-2016

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo.

XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y

XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Es así como el Senado de la República es partícipe en temas referentes a la política exterior, el ejército nacional, limitaciones territoriales, designación de

ministros en la Suprema Corte, además de involucrarse en la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, comprometiéndose con las cuestiones políticas del país.

En este mismo contexto, hay funciones que solo el Congreso tiene Facultad y lo vemos previsto en el artículo 73 constitucional.

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Derogada. DOF 08-10-1974
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- IV. Derogada. DOF 08-12-2005
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- VI. Derogada; DOF 22-08-1996
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
- VIII. En materia de deuda pública
- IX. Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.
- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Derogada. Fracción reformada DOF 29-01-2016. Derogada DOF 26-03-2019

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI. Para expedir: Las leyes generales en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral; la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; delitos y las faltas contra la Federación; delincuencia organizada; procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común y en las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que

las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

XXIII Bis. Para expedir la ley general en materia de seguridad privada;

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión;

XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental

XXIX. Para establecer contribuciones: Sobre el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3o.; instituciones

de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza.

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Asimismo, para legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas.

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos;

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas

administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal,

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, y

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, al objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

De este modo, es evidente que la principal actividad que predomina dentro de las facultades del órgano legislativo es la de legislar, es decir, se aseguran de que todas las leyes que se expidan en el país previamente lleven todo un tratamiento, pues deben estar sujetas a todo un proceso normativo, mismo que se analizará más adelante. Por lo pronto, referirse al artículo 73 de la constitución significa resaltar las funciones formales que ejerce el poder legislativo, sin embargo, para la colaboración para con los otros órganos, también desempeña

funciones materialmente ejecutivas y jurisdiccionales, que contribuyen al equilibrio constitucional del poder público como frenos y contrapesos de las funciones de los tres principales órganos.

Es posible encontrar dentro del catálogo de artículos de la constitución mexicana, facultades que confiere al órgano legislativo sin ser formalmente actividades legislativas. Es así como el poder legislativo lleva a cabo diversas actividades de control y fiscalización sobre el Poder Ejecutivo, y al igual que respecto de otros órganos de poder público. Esta función de control radica en el legislativo, porque en principio, en dicho poder está depositada la representación del pueblo, por lo que, al ser titular de la voz del pueblo, tiene el derecho de demandar a través de sus representantes la buena conducción de los asuntos públicos, utilizando diversos instrumentos y procedimientos para valorar, verificar y fiscalizar las actividades que realiza el Poder Ejecutivo.⁹⁶

La mejor manera de ejemplificar la facultad de control, la encontramos dentro del artículo 96 constitucional, a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994: “Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado”, sin olvidar que aunque originalmente esta designación le correspondía al Congreso de la Unión, en la reforma del 20 de agosto de 1928, la facultad de designación había sido conferida al presidente de la República. Esto solo permite ver el poder que toma el legislativo para contrarrestar el poder que venía favoreciendo al ejecutivo.

Otra función que sigue con esta idea de corrección entre órganos del Estado, es la establecida dentro del artículo 93 constitucional que concede tanto al Congreso de la Unión, como a las Cámaras, facultades de gestión a las actividades que desempeñaban los secretarios de Estado, directores y administradores de las entidades paraestatales, pudiendo integrar comisiones

⁹⁶ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 150.

para investigar su funcionamiento, así como requerir información o documentación. Aunque finalmente estas investigaciones son expuestas al Ejecutivo, ayudan al equilibrio de poderes mediante la colaboración con este último.

Finalmente, existen facultades materialmente jurisdiccionales que son realizadas por el Legislativo, sin embargo, aunque suelen ser actividades excepcionales y ocasionales, contribuyen a mantener esa correlación entre órganos. Estas facultades hacen alusión a dos procedimientos constitucionales: la declaración de procedencia y el juicio político. Al respecto, Ramírez Jiménez nos explica:

La declaración de procedencia se refiere a la materia penal, antes era conocida en nuestra tradición parlamentaria como desafuero. Se ventila solamente ante la Cámara de Diputados, misma que en el pleno tiene que dictaminar si ha lugar a proceder o no contra el inculcado, si el resultado fuera positivo será destituido de su cargo y se le pondrá a disposición de los tribunales competentes.⁹⁷

Esta declaración de procedencia tiene fundamento en el artículo 111 de nuestra Carta Magna. Aunque se podría pensar que es un acto que por su naturaleza le corresponde al Poder Judicial, lo cierto es que, como titular de la soberanía del pueblo, el órgano Legislativo tiene la responsabilidad de proceder penalmente en contra de los funcionarios cuando fueran inculcados:

Se inicia el procedimiento de juicio político, de acuerdo con la ley de responsabilidades, en la Cámara de Diputados, incluso por cualquier ciudadano, turnándose a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes tienen establecida una subcomisión de examen previo, compuesta por un reducido número

⁹⁷ *Ibidem*, p. 153.

de diputados, que se encarga de determinar si hay suficientes elementos para que el pleno de las Comisiones Unidas conozca el asunto, si hubiere resolución favorable de las Comisiones Unidas y del propio Pleno de la Cámara, se procede a acusar al servidor público y ponerlo a disposición de la Cámara de Senadores. A su vez, el Senado turna la acusación a la sección de enjuiciamiento, en la cual presentan alegatos una comisión de tres diputados encargados de la acusación, el acusado y su defensor. Si el servidor público acusado fuera declarado culpable, la sanción que se le impone es la destitución del cargo e inhabilitación para el ejercicio de empleo en el servicio público que puede ir de uno a veinte años.

El juicio político se encuentra previsto dentro del artículo 110 constitucional, siguiendo con la misma justificación que apoya la declaración de procedencia por parte de las Cámaras del legislativo.

Es evidente que a pesar de desarrollar actividades que en un inicio parecieran fuera de su competencia, por su naturaleza de representante de la soberanía popular le corresponden, sin embargo, no se debe olvidar que formalmente la facultad más importante es la de legislar y como ya se ha mencionado con anterioridad, la expedición de leyes conlleva un proceso riguroso que afortunadamente se encuentra establecido en la constitución y se estudiará a continuación.

3.1.1.1 Estructura del Congreso de la Unión

Para el desempeño de sus funciones, el Congreso de la Unión hace uso de órganos políticos que le facilitan su organización interna. Dentro de la Cámara de Diputados, podemos encontrar los siguientes: a) la Mesa Directiva; b) los Grupos Parlamentarios; c) la Junta de Coordinación Política; d) la Conferencia para la

Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; e) las Comisiones; y f) los Comités.

Por su parte, la cámara de senadores cuenta con los siguientes órganos políticos: a) la Mesa Directiva; b) los Grupos Parlamentarios; c) Junta de Coordinación Política; y d) las Comisiones.

A) Comisión Permanente

De acuerdo con el artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente es el órgano del congreso de la unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar que la Comisión Permanente no constituye una sustitución o reemplazo al Congreso General, toda vez que, a diferencia de éste, la comisión no cuenta con la facultad de elaborar leyes, más bien es un órgano político con funciones político-jurídicas.

La Comisión Permanente estará compuesta por 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores. Estos se designarán a través del voto secreto emitido por cada una de las cámaras y durante la última sesión de cada periodo ordinario. También se designarán sus respectivos sustitutos.

De acuerdo con los artículos 65 y 66 de la Constitución, los periodos ordinarios de sesiones son dos: el primero va del 1 de septiembre de cada año, hasta el tiempo que sea necesario siempre que no sobrepase el 15 de diciembre. Salvo los años en que el presidente toma posesión de su cargo el 1 de diciembre, en donde las sesiones se podrán extender hasta el 31 de diciembre. El segundo va del 1 de febrero de cada año, y de igual manera hasta el tiempo que sea necesario siempre que no sobrepase el 30 de abril del mismo año. De este modo,

en la última sesión de cada periodo ordinario, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, deberá designar a través del voto secreto la integración de la Comisión Permanente. Dentro de las funciones que ejerce la Comisión Permanente designadas en la Constitución se encuentran las siguientes:

1. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
2. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
3. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;
4. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;
5. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y
6. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Ahora bien, es necesario introducir un nuevo término, que es el de “Mesa Directiva”. Las Mesas Directivas, en palabras de la Doctora Mora Donatto, son:

[...] por su propia naturaleza colegiados, esto es, integrados por diversos legisladores, elegidos, como señalada anteriormente, a través del voto, libre y secreto. Corresponde a estos órganos ordenar el trabajo parlamentario y atender las cuestiones de organización, gestión y administración que incumban a los legisladores. Son órganos sustancialmente, burocráticos y de gestión a los que se encomienda preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de las cámaras, cuidar de la afectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos que aprueben las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.⁹⁸

Una vez aclarado que la Mesa Directiva es un órgano político dentro de la Comisión permanente que ayudará a tomar una dirección a las funciones que desempeña esta, es necesario hablar de su composición. Se integrará por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos serán diputados y dos senadores. Posteriormente, los diputados y senadores que sean designados para integrar la comisión permanente deberán reunirse el mismo día en que las cámaras acuerden su respectiva clausura de sesiones ordinarias, para efecto de elegir su mesa directiva.

Por último, es importante señalar que de acuerdo con el artículo 121 de la LOCGEUM, las sesiones de la Comisión Permanente se celebrarán una vez por semana en los días y a las horas que el presidente de la comisión indique formalmente, salvo en el caso en que sea necesario celebrar algunas sesiones, fuera de los días estipulados, en tal caso le corresponde al presidente convocar previamente.

⁹⁸ MORA DONATTO, Celia Judith, *Cambio político y legítimo funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, ed., México, Porrúa, 2006, p. 35.

B) Grupos Parlamentarios

De conformidad con lo previsto en los artículos 21 y 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Resaltando la última oración del artículo 71, los Grupos Parlamentarios desarrollarán este cúmulo de ideales que forman parte de la diversidad de aquellos que se encuentran en la representación del pueblo ante el Congreso de la Unión.

Además, como los artículos 26 y 72 lo estipulan, estos Grupos estarán conformados, en ambas Cámaras, de por lo menos 5 integrantes, sin embargo, para el caso de Senadores, sólo es posible la existencia de un Grupo por cada partido político representado en la Cámara.

Ahora bien, dentro de las funciones que desempeña cada Grupo Parlamentario de acuerdo con la Cámara a la que pertenece son las siguientes:

- Participación en la designación de los miembros que han de componer las distintas comisiones del órgano u órgano legislativos.
- Participación en la designación y composición de los órganos de gobierno y representación en las cámaras.
- Coordinación de las actividades de los parlamentarios.
- Representación del partido.
- Control y asistencia del grupo sobre el gobierno o partido en el gobierno.

Sin embargo, la legislación aplicable solo nos ofrece una breve descripción: Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos⁹⁹.

C) Junta de Coordinación Política

De acuerdo con el artículo 80 de la LOCGEUM, la junta de coordinación política expresa la pluralidad de la Cámara [de senadores] y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades de la que la Constitución asigna a la Cámara.

En el caso de la Cámara de Diputados, la junta se integrará con los coordinadores de cada grupo parlamentario, mientras que, en el caso de la cámara de senadores, Además de la integración de los coordinadores de los grupos parlamentarios, adicionalmente se integrarán dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo que por sí mismo constituya la primera minoría de la legislatura.

De este modo, las atribuciones que tiene cada junta de coordinación política respecto a la cámara que pertenece son las siguientes:

⁹⁹ Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Para el caso de los diputados¹⁰⁰:

1. Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
2. Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
3. Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;
4. Proponer al Pleno la integración de la comisión o comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad;
5. Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados;
6. Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara;
7. Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;

¹⁰⁰ *Ibidem*

8. Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;
9. Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y de los titulares de los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que regulan dichos organismos, la presente ley y el Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los procedimientos que de ellas se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios; y
10. Las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos.

Para el caso de los senadores¹⁰¹:

1. Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
2. Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;
3. Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;
4. Proponer al Pleno la integración de las comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad;

¹⁰¹ *Ibidem*

5. Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos;
6. Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y
7. Las demás que se deriven de esta Ley y del Reglamento.

D) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

De acuerdo con el Glosario de Términos de la Cámara de Diputados, podemos definir que la Conferencia es:

“[...] el órgano encargado de realizar las tareas de preparación y programación de los trabajos de la Cámara de Diputados. A través de la conferencia se establecen mecanismo de planeación de las tareas legislativas. Este órgano lo integran el presidente de la cámara y los miembros de la junta de coordinación política. Las resoluciones se toman por consenso, y si este no se logra, mediante el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. La conferencia es precedida por el presidente de la cámara que sólo vota cuando existe empate”.¹⁰²

De lo anterior, se desprende que la conferencia sea un órgano auxiliar a las tareas de la Cámara de Diputados, que apoya en la organización de la cámara con el único propósito de obtener un mayor control de las tareas legislativas.

¹⁰² SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, [En línea] <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=50> [consulta: diciembre, 2023].

Encontramos sus atribuciones dentro del artículo 38 de la LOCGEUM:

1. Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones;
2. Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;
3. Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;
4. Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y
5. Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

E) Comisiones y Comités

Antes de remitirnos a establecer qué señala la ley respecto a las Comisiones de las Cámaras, es importante consentir una definición pronta, es por ello por lo que podemos delimitar que, de acuerdo con la LOCGEUM, en su numeral 39 señala que: “Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, que, a través de la elaboración, de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.”

Para el caso específico de las Comisiones en la Cámara de Diputados, las Comisiones serán ordinarias y especiales, además que el número dependerá de

las necesarias para el cumplimiento de las funciones a cargo. Actualmente la cámara de Diputados cuenta con 48 comisiones ordinarias.

De este modo, es necesario precisar que las Comisiones ordinarias:

Son permanentes; se conservan de una legislatura a otra; cumplen funciones de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio en su ramo; su competencia se corresponde en lo general con la otorgada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura; y se integran hasta por 30 miembros en la Cámara de Diputados, con base en el criterio de proporcionalidad.¹⁰³

Mientras que las Comisiones especiales:

Se constituyen por determinación del Pleno y se encargan de asuntos específicos. Cuando se crean se establece su objeto, el número de integrantes que las conformarán y el plazo para realizar las actividades que se les encomienden. En el caso de la Cámara de Diputados, cumplido el objeto para el que fueron creadas o, en su defecto, al final de la legislatura, se extinguen mediante un informe que la Secretaría General dirige a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la que emite la declaración correspondiente.¹⁰⁴

Para el caso de las comisiones ordinarias que integran la Cámara de Diputados, estas se constituyen durante el primer mes, ejercicio de la legislatura, y contarán hasta con 30 miembros, o el número necesario para garantizar la

¹⁰³ BERMÚDEZ MÉNDEZ, José Eradi, Que reforma el artículo 43 de la Ley Orgánica Del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Erandi Bermúdez Méndez, del grupo parlamentario del PAN 2015. [En línea] <http://bit.ly/41PM7Jo> [consulta: diciembre, 2023].

¹⁰⁴ *Ibidem*

proporción entre la integración del pleno y la conformación de comisiones, para que de este modo los grupos parlamentarios no pierdan su representación proporcional en ellas. Los diputados únicamente podrán pertenecer hasta tres comisiones, sin embargo, no se computará la pertenencia a comisiones Jurisdiccional y las Investigación.

Ahora bien, en cuanto a las comisiones de la cámara de senadores, del mismo modo, el número de comisiones ordinarias y especiales dependerá de las necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, el artículo 85 LOCGEUM, señala que las comisiones pueden ser:

Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia.

Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.

De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional, es decir, las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

Las comisiones ordinarias del Senado se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, contarán hasta con 15 miembros, cuyo encargo durará el mismo tiempo que la legislatura. Es importante añadir que ningún senador podrá formar parte de cinco comisiones ordinarias, únicamente podrá hacerlo bajo acuerdo de la junta.

Pasando al tema de los comités, la ley estipula que estos son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara de Diputados, que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Estos tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

Intuitivamente, es posible concebir a los comités como estos órganos de apoyo a las exposiciones del pleno, pues, a diferencia de las comisiones, su único objetivo es apoyar al funcionamiento de la administración, por lo que no cuentan con facultades de dictamen o investigación.

Ejemplo de lo anterior es el Comité de Información, Gestoría y Quejas que se constituyó para brindar orientación informativa, además de dar conocimiento y atención a las peticiones que los ciudadanos formulen a la Cámara de Diputados.

3.1.2 Proceso Legislativo

Desde la Constitución de 1824, se comenzó a desarrollar una secuencia de procedimientos y el tratamiento que debía tener una iniciativa de ley para que esta pudiera convertirse en ley, sin embargo, aunque la constitución estipulaba cada paso, este tratamiento no tenía la importancia y rigurosidad que tiene ahora. Se aceptaba como iniciativa de ley las proposiciones del presidente y las de las legislaturas de los Estados, no era necesaria una exposición de motivos, la discusión y votaciones se hacía bajo el reglamento de debates, lo que implicaba que éstas debían ser aprobadas por la mayoría de ambas Cámaras, para a su vez, remitir al presidente para su firma y aprobación o devolución con observaciones en un plazo de diez días, ya que, de no ser así, éstas se promulgaban entendiéndose que estaba de acuerdo.

Es notorio como la expedición de leyes comenzó siendo una facultad de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, con el antecedente de que el Ejecutivo era el órgano predominante, para transformarse en lo que hoy se

denomina la facultad fundamental del Legislativo producto del sistema de frenos y contrapesos que proporciona el principio de división de poderes o funciones.

Ahora bien, dando un salto a la actualidad, la constitución de 1917 ofrece de manera pormenorizada el proceso a seguir para la formulación de leyes dentro del territorio mexicano. Para esclarecer mejor el término, Ricardo Monreal identifica al procedimiento legislativo con una serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, orientados a reformar, adicionar, derogar, abrogar, elaborar, aprobar o expedir una ley o decreto.¹⁰⁵

Otra aclaración que hace el autor es que existen tratadistas que consideran erróneo el término proceso legislativo, pues consideran que tiene una connotación judicial, ya que la naturaleza del procedimiento legislativo es de carácter parlamentario. Sin embargo, Monreal prefiere utilizarlos como sinónimos con el propósito de no tener problemas semánticos entre los conceptos.

Doctrinalmente, el proceso legislativo se construye a partir de seis etapas, para Jorge Fernández el proceso comienza con la iniciativa, continúa con el dictamen, la discusión, la aprobación, la promulgación y concluye con la iniciación de la vigencia.¹⁰⁶ Sin embargo, existen autores como Montreal que ubica siete etapas: iniciativa de ley, dictamen, discusión, aprobación, veto, promulgación y publicación. Por ello es importante aclarar que estos listados son meramente doctrinales, lo relevante se ve estipulado dentro de la legislación mexicana, como lo es la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en acuerdos y prácticas parlamentarias adoptados por la mayoría de quienes integran cada Cámara.¹⁰⁷ Aunque esta distinción de etapas ayuda a entender mejor los actos que a continuación se estudiarán.

¹⁰⁵ MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Poder Legislativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2020, pp. 257-259.

¹⁰⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2010, p. 433.

¹⁰⁷ MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Poder Legislativo*, *op. cit.*, pp. 259-269.

3.1.2.1 Iniciativa de ley

Iniciativa de ley será el acto que dé comienzo al proceso legislativo, es decir, da la apertura al Congreso de la Unión para comenzar su función de órgano que crea, reforma, adiciona, deroga o abroga disposiciones tanto de la Constitución como demás ordenamientos de su competencia.

Así lo supone el artículo 164 del Reglamento del Senado: “El ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo. Consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto por parte de alguno o algunos de los objetos facultados para ello por la Constitución”.

Así, el artículo 71 constitucional establece quiénes son competentes para presentar una iniciativa de ley:

- I. El presidente de la República.
- II. Los diputados y senadores del congreso de La Unión.
- III. Las legislaturas de los estados y de la ciudad de México
- IV. Los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de lectores, en los términos que señalen las leyes. Esta posibilidad es resultado de la reforma política-electoral del 10 de febrero de 2014.

En el contexto de la fracción cuarta, el artículo 61 del reglamento interior del congreso general establece que las peticiones de particulares, corporaciones autoridades que no tengan derecho de iniciativa se mandará al presidente de la cámara de acuerdo con la comisión que corresponda por la naturaleza del asunto que se trate, allí la comisión determinará si es de relevancia social para considerarse o no dicha petición.

Es importante destacar que en relación con iniciativas que presenta el presidente de la República, la Constitución dispone que el día de apertura de cada periodo ordinario de sesiones, este podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, sean nuevas o de periodos anteriores que estén pendientes de dictamen. En el caso de iniciativas preferentes, la ley dispone de un plazo de 30 días naturales para su discusión y votación, fuera de este plazo, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto en ser discutido y aprobado en la siguiente sesión del Pleno.¹⁰⁸

En el interrogante sobre cuál de ambas Cámaras será la de origen tanto el artículo 72 constitucional, como el 62 del reglamento para el gobierno interno del congreso, establecen que el proceso puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, siempre que no se trate de proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, ya que exclusivamente le corresponde su discusión a la Cámara de Diputados. De este modo, las demás iniciativas de los legisladores se presentarán ante sus respectivas Cámaras, dicho de otro modo, los proyectos de ley de los diputados entre la Cámara de diputados y los proyectos de ley de los senadores ante el Senado.¹⁰⁹

Ahora bien, en cuanto al contenido que debe tener la iniciativa de ley, el artículo 169 del reglamento del Senado enuncia una serie de rubros, sin embargo, no son considerados requisitos estrictamente rígidos:

- I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a qué se refiere.
- II. Fundamento legal.
- III. Exposición de motivos con las razones que la sustenta, el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 264.

¹⁰⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, *op. cit.*, p. 435.

como la descripción del proyecto y, en su caso, la relación directa o indirecta con alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible de Organización de las Naciones Unidas.

IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los existentes; señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación.

V. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación derogar o abrogar.

VI. Lugar y fecha de la formulación.

VII. Nombre firma del o de los autores, en su caso, el grupo parlamentario del cual forma parte.

Una vez recibida la iniciativa de ley en la Cámara de origen, es facultad del presidente de la Mesa Directiva que informe al Pleno de la asamblea, además de ordenar que se turne a una comisión o a varias condiciones unidas. Posteriormente, la Secretaría hace constar por escrito el trámite y lo cumple a más tardar el día siguiente para que entonces, desde ese momento, la iniciativa queda radicada en la comisión o comisiones esperando dictamen.

3.1.2.2 Dictamen

Ahora bien, para entender mejor lo que implica el dictamen Miguel Ángel Camposeco explica que, materialmente el dictamen es:

[...] la declaración unilateral mayoritaria de la voluntad colegiada de un órgano del congreso o de alguna de sus Cámaras, que se expresa y exterioriza por escrito, exponiendo razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación, modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las

normas referidas en las propuestas normativas que informa la iniciativa de ley o decreto que han sujetado a estudio resolución, por mandato de la Asamblea plenaria.¹¹⁰

Dicho de otro modo, una vez que la iniciativa entra en estudio de las comisiones legislativas comienza a abordarse la propuesta para así poder elaborar un dictamen. Prácticamente, un dictamen será el resultado de lo que la mayoría de integrantes de la comisión determine. Esta resolución se presentará en los documentos formulados por las comisiones, a través de ellos se propondrá el pleno la decisión que se tomó a partir de las iniciativas que presentó el presidente de la Cámara correspondiente.

Como tal, no existen reglas universales que determinen elementos esenciales para la elaboración del dictamen, sin embargo, es Monreal quien a través de su experiencia parlamentaria brinda 10 puntos básicos para la integración de un dictamen:

- I. El encabezado título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretenden establecer, modificar, derogar o abrogar.
- II. Los nombres de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben.
- III. Los fundamentos legal y reglamentario.
- IV. Los antecedentes generales.
- V. El objeto de la descripción de la iniciativa o el proyecto que se dictamina.
- VI. El método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas.

¹¹⁰ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1998, p. 41.

VII. Las consideraciones de orden general y específico, así como, en su caso, la valoración del impacto presupuestal, regulatorio u otro, para generar condiciones de aplicabilidad de la ley.

VIII. Los puntos resolutivos, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de qué se trata.

IX. Las firmas autógrafas, por lo menos, la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y

X. El lugar y la fecha de la reunión en que las comisiones unidas lo emitieron.¹¹¹

En cuanto al fondo, el autor en comento determina que es indispensable verificar que quien presentó la iniciativa tiene facultad jurídica para hacerlo; si la Cámara en la que se presenta la iniciativa tiene competencia para el estudio de la propuesta; si el contenido es congruente con el marco jurídico nacional o existen antinomias; si existe coherencia con la constitución, tratados y convenios internacionales a los cuales México está suscrito; la veracidad de los hechos que se señalan, y si la resolución legislativa que se propone es precisa, acorde y proporcional con las necesidades de las cuales se aluden.

Una vez que se tiene ya el dictamen, éste se sujetará a revisiones previas para posteriormente ser discutida por los integrantes de la o las comisiones a las que fue turnada la iniciativa. De lograr la mayoría, el dictamen se someterá a la aprobación del Pleno de la Cámara respectiva. Ahora bien, tratándose de plazos, la comisión deberá presentar el dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que los haya recibido, de acuerdo con el artículo 87 del reglamento para el gobierno interior del congreso general.

Finalmente, una vez integrado el dictamen, la comisión o comisiones a las que fue derivada para su estudio deberán continuar con el proceso legislativo

¹¹¹ MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Poder legislativo, op. cit.*, p. 279.

mediante la discusión de la iniciativa, y en su caso, próxima aprobación del dictamen correspondiente por el Pleno de las Cámaras.

3.1.2.3 La discusión

Como su nombre lo dice, la fase de discusión abre el debate para discernir entre el pleno del Congreso de la Unión, es decir, entre diputados y senadores, si se pronuncian a favor o en contra del dictamen a través de la votación.

Dicho por Monreal, “[...] la discusión es el examen que realiza un cuerpo colegiado del congreso de la unión a una iniciativa para determinar si se aprueba se desecha.” Él mismo añade que es una de las fases que contienen una mayor operación política, ya que los congresistas como representantes de los ciudadanos, dejan ver sus intereses, afiliaciones políticas o empatía con el tema que versa el dictamen, es aquí donde cada legislador evaluará si las cuestiones planteadas en el dictamen presentan un beneficio para quienes representa y así aprobarse, o, por el contrario, los perjudica y terminan rechazando.

Retomando el proceso legislativo, una vez que el dictamen logra la mayoría en la comisión o comisiones delegadas, se remite al presidente de la Cámara para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la gaceta y posterior debate y votación en el Pleno, de conformidad con el artículo 192 del Reglamento del Senado de la República.

Para el caso en el que surja un empate en la votación dentro de las comisiones que emiten el dictamen, se va a deliberar y votar de nuevo en la misma reunión, con la posibilidad de que resulte un segundo empate, en tal caso se dejará el asunto para la siguiente reunión, previo acuerdo de la comisión. De tal suerte que, si el empate persiste en la segunda reunión de la Comisión, deberá informar a la Mesa Directiva para que pueda justificar el retraso en la presentación del dictamen.

Una vez que sea aprobado un proyecto en su Cámara de origen, pasará a la otra Cámara, que a través del mismo procedimiento discutirá y aprobará la iniciativa de ley. Dentro el artículo 72 constitucional podemos encontrar el resultado de los supuestos que se pueden dar, sin embargo, para una mayor comprensión Monreal los simplifica en tres:

1. Que la Cámara revisora apruebe el dictamen en sus términos, en cuyo caso se dará paso a la fase de promulgación y publicación.
2. Que algún proyecto de ley fuese desechado completamente por la cámara revisora, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones que aquella hubiese realizado. Si una vez examinado fue aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes presentes de la Cámara de origen, pasará la cámara revisora que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará la etapa de promulgación y publicación. En supuesto contrario, si la cámara revisora lo volviera desechar, dicha iniciativa de ley no se podrá presentar nuevamente en el mismo periodo de sesiones.
3. En caso de qué no ocurra ninguno de los dos opuestos anteriores y una iniciativa fuese desechada en parte, modificada, o adicionada por la cámara revisora, la discusión de la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en modo alguno de los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en

la Cámara de origen, se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

Si, por el contrario, las reformas o adiciones elaboradas por la Cámara revisora fuesen de rechazadas por la mayoría de los votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá aquella, para que considere las razones expuestas por esta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se someter a la promulgación y publicación.

Si la cámara revisora insiste —por mayoría absoluta de los votos presentes— en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no se volver a presentar, sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus integrantes presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.¹¹²

Ahora bien, ya que sea aprobado el proyecto de ley total o parcialmente, por ambas cámaras, diputados y senadores, éste se remitirá al Ejecutivo Federal, que salvo que tenga observaciones, posteriormente continuará con la etapa de promulgación y publicación.

3.1.2.4 El veto presidencial

El veto presidencial tiene su fundamento constitucional en el artículo 72. Consiste en la oposición del presidente de la República a la promulgación de una ley que ha sido aprobada por el Congreso de la Unión.

¹¹² *Ibidem*, pp. 289-291.

El inciso B del artículo 72 establece que el poder ejecutivo tendrá un plazo de 30 días naturales siguientes a la recepción del proyecto para vetarlo, es decir, devolver sus observaciones a la Cámara de origen, de lo contrario, vencido el plazo, el presidente tendrá 10 días naturales para firmar y con ello, promover y publicar la ley o decreto. Posteriormente la ley se considerará promulgada y el presidente de la cámara de origen ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación dentro de los siguientes 10 días naturales. Estos plazos no se interrumpirán en el caso de que el Congreso cierre o suspenda sesiones, toda vez que en tal caso la devolución compete a la Comisión permanente.

Cuando el presidente de la República desecha total o parcialmente el proyecto, es decir, es vetado, éste se devolverá en conjunto con sus observaciones a la cámara de origen, donde se volverá a discutir y en el caso de que se aprobado por las dos terceras partes del total de votos, Será remitido a la cámara revisora que deberá aprobarlo por mayoría para que el proyecto automáticamente pueda convertirse en ley y sea remitido al ejecutivo, pero con el único efecto de ser publicado.¹¹³

Aunque no lo parezca, la figura del veto presidencial sirve como equilibrio ante el poder que tiene el legislativo, es decir, genera un contrapeso a la importante facultad que tiene el órgano legislativo para promulgar leyes o decretos, ejemplo claro de la colaboración concurrente entre los órganos del Estado. El hecho de que a través del veto presidencial el proyecto se ha remitido nuevamente al congreso, implica una nueva oportunidad para revisar exhaustivamente lo que se pretende promulgar como leído decreto, independientemente de que después de su aprobación por la mayoría de las cámaras resulte en la expedita promulgación, el veto presidencial evita que se expidan leyes de manera precipitada y abrupta.

¹¹³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo, op. cit.*, p. 441.

3.1.2.5 Promulgación y publicación

Existe cierto debate entre los juristas acerca de la promulgación y publicación, puesto que muchos los consideran como sinónimos, otros determinan que son etapas diferentes.

Sin embargo, acudiendo a su significado gramatical, encontramos que, dentro de la Real Academia Española, la palabra promulgar¹¹⁴ viene de latín *promulgare*, cuya primera acepción general se define como “Publicar algo solemnemente”, y como tercera acepción, dentro del derecho, se define como “Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.”

De este modo podemos decir, la culminación del procedimiento legislativo es la promulgación de la ley o decreto, a través del congreso de la Unión y por conducto del Ejecutivo Federal. Lo anterior implica la publicación de la ley o decreto a través del Diario Oficial de la Federación.

3.2 Función Ejecutiva del Estado

Recapitulando la sección en donde se abordó la evolución de la división de poderes a través de las constituciones de México, lo característico del órgano ejecutivo es la unipersonalidad, es decir, siempre se ha personificado en el presidente de la República.

Es por ello por lo que, haciendo un análisis del poder ejecutivo en México es evidente la influencia del sistema presidencial, que se ha mantenido a lo largo de los años y que por lo visto no existe sospechas de que el cambio ocurra pronto. Bajo ese contexto, es menester explicar qué conlleva el sistema presidencial.

¹¹⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz: Promulgar, [En línea] <https://www.rae.es/drae2001/promulgar> [consulta: julio, 2023].

Al respecto, Jorge Carpizo introduce algunas características propias del sistema presidencial:

1. El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
2. El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo cual es la independencia frente a este.
3. El presidente generalmente nombra y mueve libremente a los secretarios de Estado.
4. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
5. Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.
6. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
7. El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.¹¹⁵

El propio Carpizo, señala que no es necesario que los sistemas presidenciales cumplan estrictamente con todos estos principios, dado que estos solo sirven para precisar si se trata preponderantemente de un sistema presidencial o parlamentario. Además, añade que este sistema pretende esclarecer el equilibrio del poder, determinando una división entre el poder ejecutivo y legislativo, ya que, si bien tienen múltiples vínculos de colaboración, se debe evitar que los miembros de uno no sean al mismo tiempo miembros del otro.

De este modo, se puede asegurar con mayor certeza que el poder ejecutivo en México es presidencial. Así lo establece el artículo 80 constitucional: “Se

¹¹⁵ CARPIZO, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, núm. 115/ enero-abril/, 1 de enero, 2006, pp. 60-61.

deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Es Felipe Tena quién señala que a diferencia del poder legislativo que se encuentra depositado en una asamblea, el poder ejecutivo, encargado de ejecutar la ley, es necesario que se deposite en un solo individuo, dado que la aplicación de la norma general debe ser rápida y enérgica, de tal suerte que no pueda ver discrepancia de opiniones, debe mantenerse la unidad de la decisión y por ende en la acción.¹¹⁶

3.2.1 Características de la Función Ejecutiva

Asimismo, la propia Constitución, dentro del enunciado que regula el apartado referente a la Función Ejecutiva del Estado, deja ver las características que distinguen a este de los otros.

Desde luego la más evidente es la unipersonalidad, que como su nombre lo dice, la representación de este órgano corre a cargo de una sola persona denominada presidente.

La segunda consiste en la elección directa del titular del ejecutivo, toda vez que el presidente de la República se elige a través de la elección directa en los términos que disponga la ley electoral. La elección se hace entre los candidatos que postulan los partidos políticos registrados, quienes deberán cumplir con los requisitos establecidos en la constitución.

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

¹¹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 451.

- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Y la última es el mandato fijo que se le otorga al presidente, es decir, el presidente de la República deberá tomar protesta de desempeñar su cargo durante los próximos seis años.

Lo anterior implica que se establezcan periodos presidenciales determinados con el objetivo de que aquel que personifique el poder ejecutivo en las mismas condiciones y circunstancias que cualquier otro presidente, es decir, que cuente con los mismos años que el resto para evitar desigualdades y al mismo tiempo abusos del poder.

Sin olvidar que, en el pasado, la periodicidad del presidente de la República ha variado y en muchas ocasiones ha sido indefinido, o bien, se ha modificado la Constitución para poder reelegirse y de este modo desempeñar múltiples periodos presidenciales, hoy en día establecer un sexenio como el tiempo suficiente para que quien ejerza el mando del ejecutivo pueda desempeñar tareas a mediano plazo o darle continuidad al corto plazo.

De este modo, es importante señalar las atribuciones que formalmente confiere la Constitución al presidente de la República como individuo que personifica el poder ejecutivo:

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

- VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de la Constitución;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;

- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en la Constitución y en la ley;
- XX. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

3.2.1.1 Estructura de la Administración Pública Federal

Sin embargo, existen autores que determinan que además del Presidente de la República, como Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, la Administración Pública forma parte del órgano ejecutivo, como es el caso de Thomas Woodrow Wilson, quien señala: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante y, el más visible aspecto del gobierno”.¹¹⁷

¹¹⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 10a. ed., México, Editorial Porrúa, 2021, p. 284.

Asimismo, Roberto Ríos opina que la Administración Pública es:

[...] aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establecer la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, el derecho administrativo y a criterios eminentemente prácticos.¹¹⁸

De este modo, Jorge Fernández señala que la Administración Pública:

[...] es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, en el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades económicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.¹¹⁹

Consecuentemente, la palabra clave que reúne todas las anteriores definiciones de la Administración Pública es acción. Desde este enfoque, la Administración Pública pasa a ser la maquinaria del órgano Ejecutivo, es decir, será la encargada de auxiliar al Presidente para la ejecución de sus funciones tendientes a alcanzar los fines del Estado.

Por lo menos así lo determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá

¹¹⁸ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 89.

¹¹⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., p. 285.

los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

De este modo, todas aquellas Secretarías de Estado, Organismos Paraestatales y demás entidades públicas que se crean con el propósito de auxiliar en el ejercicio de sus funciones al titular del Ejecutivo Federal, conformarán la Administración Pública, esto no implica que sean corresponsables con el presidente, puesto que todos los actos que realicen serán considerados actos del titular del Ejecutivo.¹²⁰

De la misma definición que estipula la Constitución se desprende la naturaleza jurídica de la Administración Pública, al determinar que será “centralizada” y “paraestatal”.¹²¹

¹²⁰ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México, op. cit.*, p. 130.

¹²¹ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, “La Administración Pública Federal: análisis sobre su diseño y escenarios futuros”, *Revista de Administración Pública*, núm. 141/ septiembre-diciembre/, 2016, p. 265.

Como tal, la centralización de la Administración Pública es la forma de organización que emplea el Estado para reunir en un solo punto central las decisiones del poder ejecutivo. Si bien, el poder público de decisión se deposita en el presidente, también cuenta con la facultad de designar a personas que le auxilien en esa toma de decisiones, sin embargo, este siempre será el órgano central que monopoliza las decisiones, es decir, a nombre de él. Esto permite que el presidente obtenga la dirección, y acción para obtener una Administración uniforme, coordinada y fuerte.¹²²

Por lo anterior, es que, dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley que regula lo referente a la organización de la administración, en su artículo 2o. se encuentran las dependencias que integran esta Administración Pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Consejería Jurídica, y
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Las Secretarías de Estado, de acuerdo con Serra Rojas, se definen de la siguiente forma: “[...] aludimos a cada una de las ramas de la administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás, actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley.”¹²³

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que al frente de cada Secretaría de Estado, habrá una persona titular, que ejercerá las funciones de su competencia, por acuerdo del Presidente de la República, que

¹²² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública, op. cit.*, p. 286.

¹²³ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 1977, p. 511.

por mandato constitucional se requiere que sea ciudadano mexicano por nacimiento, estar en el ejercicio de sus derechos y tener 25 años, cumplidos.

Además, estipula que cada Secretaría de Estado, dentro de su competencia, formulará los proyectos, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la República, además de que su titular deberá firmar aquellos que sean expedidos por el Presidente, desde luego, cuando consten asuntos de su competencia, para que estos tengan validez y observancia constitucional.

También expone que entre las Secretarías existirá igual rango, por lo que entre ellas no habrá preeminencia alguna. Sin embargo, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación será la encargada de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de sus acuerdos y órdenes.

Respecto a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que frente a este estará un consejero jurídico, que dependerá directamente del presidente toda vez que puede ser nombrado y removido libremente por este. Los requisitos para ser consejero jurídico son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; tener cuando menos 35 años, cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de licenciatura en derecho; o estar de buena reputación, y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso. Las atribuciones del Consejero Jurídico y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal serán las que estipule el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética que se encuadra dentro de la administración pública centralizada, fueron creados a partir de lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, a raíz de la reforma del 20 de diciembre de 2013, para estar al mismo nivel que las

Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Estas dos dependencias son: la Comisión reguladora de energía y la Comisión nacional de hidrocarburos. Ambas cuentan con autonomía, técnica, operativa y de gestión; tienen personalidad jurídica, además de estar facultadas para disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por servicios que prestan conforme sus atribuciones y facultades. Éstas deben de trabajar en colaboración con la Secretaría de energía para establecer políticas públicas del sector energético, con la Secretaría de economía y la Secretaría de turismo para elaborar políticas públicas en materia económica e impulsar el desarrollo económico.

Sus atribuciones se localizan dentro de la ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética entre ellas se encuentran: Expedir, a través de su órgano de gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las exposiciones administrativas, de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realizan actividades reguladas en el ámbito de su competencia; además de imponer las acciones respecto de los actos omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables; entre otras.

Ahora bien, otra característica de la Administración Pública Federal descrita dentro del artículo 90 constitucional corresponde a su administración paraestatal o descentralizada. Al respecto, Serra Rojas ubica a la descentralización administrativa como:

Norma de la Administración Pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente a personas jurídicas o entes de derecho público, no territoriales, para administrar los negocios de estricta, competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, y de la unidad

financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico.¹²⁴

De este modo, una de las principales diferencias que existe entre los organismos centralizados y los organismos descentralizados o paraestatales reside en su autonomía orgánica y financiera, ya que es la propia autoridad central, quien le transfiere el poder de decisión en determinados asuntos, además de que estos no pertenecen a la jerarquía administrativa. De este modo, estos organismos descentralizados tienen que cumplir con fines específicos del Estado. En el artículo tercero de la ley orgánica de la administración pública federal podemos encontrar quienes forman parte de esta descentralización:

- I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- III. Fideicomisos.

Es el propio numeral 45 de la citada ley, que establece que los organismos descentralizados serán las entidades creadas, ya sea por ley o por decreto del Congreso, o bien del Ejecutivo, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

De este modo, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales será aquella que reglamenta el artículo 90 de la Constitución para regular la organización, funcionamiento y control de las entidades estatales pertenecientes a la administración pública. En ella podemos encontrar, dentro de su artículo 14 que el objeto de los organismos descentralizados corresponde a: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación

¹²⁴ *Ibidem*, p. 592.

de servicio, público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social.

Para el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria, el artículo 46 de la ley orgánica de la administración pública federal, contempla las sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de la legislación específica, además de las sociedades, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas que por lo menos cumplan con alguno de los siguientes requisitos:

- A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Anteriormente, el artículo 48 establecía lo que se consideraba como empresas de participación estatal minoritaria:

Artículo 48. Para los efectos de esta ley, serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% Y hasta el 25% de aquél.

Sin embargo, con la reforma del 14 de mayo de 1986, el legislador optó por cambiar el contenido del artículo, para establecer la facultad del Presidente de la República de agrupar en sectores definidos a las entidades paraestatales, con relación a las competencias que establecen tanto a las Secretarías de Estado y a los departamentos administrativos, quitando del radar a las empresas de participación estatal minoritarias.

Finalmente, dentro de los organismos paraestatales se encuentran los fideicomisos, que, dicho por Serra Rojas, el fideicomiso puede entenderse como “un acto jurídico, por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado.”¹²⁵

Sin embargo, la anterior sólo es una definición general, es importante señalar que los fideicomisos a los cuales se hará referencia, tienen el carácter de público, lo que de acuerdo con la ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, son los que constituye el gobierno federal, a través de la Secretaría de hacienda y crédito público, dentro de su papel, de fideicomitente, único de la administración pública centralizada, que tiene como propósito el auxilio al ejecutivo federal para impulsar áreas prioritarias y estratégicas de desarrollo; además de aquellos que constituyen los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignan recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos. Además, dentro de esta categoría también deben distinguirse aquellos que se consideran entidades paraestatales, es así como la propia ley orgánica de la administración pública federal, en su artículo 47, señala los requisitos a cumplir:

- Que sean constituidos por el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 692.

- Que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo.
- Que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades
- Que tengan comités técnicos.

3.3 Función Judicial del Estado

Cuando hablamos de la función judicial del Estado, nos referimos a “la Potestad que tiene el Estado de cuidar y cumplir las leyes de la Constitución, así como de administrar la justicia de un país, a través de la aplicación de leyes y reglamentos preestablecidos.”¹²⁶

Como se mencionó previamente, en México existe la División de Poderes, encontrando así al tercer Poder de la Unión en el Poder Judicial, quien, a través de la aplicación del derecho a los casos concretos, tiene la finalidad de velar por el cumplimiento de las leyes, resolución de problemas entre particulares, protección de los derechos humanos, pero sobre todo velar por la Constitución, siendo esta su tarea primordial.

Luego entonces, el Poder Judicial funciona de manera autónoma frente a los otros dos Poderes, Legislativo y Ejecutivo, a fin de garantizar la imparcialidad al momento de emitir una resolución o sentencia.

Así también, en cada Estado de la República existe un Tribunal Superior de Justicia, a quien compete la resolución de diversos asuntos en el ámbito local.

¹²⁶ Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, *¿Qué hace el Tribunal Superior de Justicia*, [en línea], <https://cutt.ly/JwW3q7Oh>, [consulta: septiembre, 2023].

3.3.1 Características de la Función Judicial

Como ya se mencionó, la función judicial tiene como objetivo principal la impartición de justicia, a través de los juzgadores y conoce de diversos asuntos, entre los que se encuentran asuntos de carácter penal, civil, mercantil, familiar, etc., que se interponen a través de una demanda por una de las partes involucradas al ver afectados sus derechos.

La regulación o marco normativo del Poder Judicial, lo vemos reflejado en nuestra Carta Magna en su artículo 94, que establece: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.”

Asimismo, es oportuno señalar que en la Carta Magna se señala que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, el cual está conformado por 7 Consejeros; 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.

CAPÍTULO 4. LA LEGISPRUDENCIA COMO UNA NUEVA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN EN EL ESTADO MODERNO

4.1 ¿Qué es la Legisprudencia?

Por siglos, una de las tareas primordiales que ha desempeñado el Estado moderno ha sido la creación de normas jurídicas, dirigida a regular la actividad de los ciudadanos, con el propósito de alcanzar el fin último del Estado, que vendría siendo el bien común de la población. Como se ha analizado previamente, esta facultad es concedida a uno de los tres órganos principales del poder público, específicamente le compete al poder legislativo: la creación, modificación, transformación, derogación y abrogación de las normas jurídicas del país.

Ahora bien, son múltiples los métodos que el legislativo lleva a cabo para la consagración de la normatividad, pero, en México podemos considerar que se intenta dar un proceso semejante al de la práctica científica, el ya estudiado proceso legislativo. Aunque, esto es relativamente nuevo y aún falta mucho camino por recorrer. Es decir, en nuestro país durante siglos se optó por un proceso legislativo que carecía de una adecuada teoría y metodología, se dejó a un libre albedrío de los legisladores.

Pero, en la actualidad se ha desarrollado un método para la aprobación de leyes y decretos, que se constituye por una serie de etapas que contribuyen al perfeccionamiento de una iniciativa de ley, al mismo tiempo coadyuvan a filtrar errores tales como la incompatibilidad con el sistema jurídico primario ya establecido. Es precisamente esta labor la que compete a la Legisprudencia que se encuentra en un proceso de consolidación y desarrollo en México.

De esta manera, con el objetivo de encontrar una nueva metodología capaz de enriquecer la técnica a la hora de crear las leyes, surgió en el siglo XX, la

Legisprudencia, como una nueva teoría con la que es posible establecer nuevas técnicas para legislar.

Al respecto, podemos rastrear los antecedentes históricos sobre los estudios de la legislación en los Estados Unidos de América, en los tiempos de Thomas Jefferson, quien fue uno de los autores de la Declaración de Independencia del mencionado país y su tercer Presidente, también fue el pionero en escribir sobre el proceso parlamentario al elaborar su obra: “A Manual of Parliamentary Practice”, en donde desarrolló gran parte de la práctica que desempeñó como legislador de un Estado federado. Además, el mencionado autor implementó una reforma al currículum del College of William & Mary para poner en marcha un programa que formaba al docente para incluir no solo el estudio de jurisprudencia, sino de manera adicional, se tenía que adoptar el estudio de las leyes.¹²⁷

Sin embargo, es oportuno señalar que han sido pocos los avances que se han conseguido desde la Legisprudencia en los Estados Unidos de América, un país de *Common Law*. Al respecto, podemos señalar que el mencionado sistema jurídico da prioridad a la creación del derecho desde el poder judicial, con lo cual es superior al llevado a cabo por el poder legislativo.

Es así como hasta 1988, comenzó a desarrollarse el estudio sobre la Legisprudencia a través de la publicación del primer manual sobre legislación: “Casos y materiales sobre legislación” de Eskridge y Frickey. De este modo, durante la década de los 80 del siglo pasado, la transición comenzó de un sistema jurídico dominado por los tribunales, producto del *Common Law*, a un sistema en donde predominan las leyes, fruto de la aprobación de parlamentos, y pasando ahora a ser la fuente primaria del derecho. Por lo menos así lo anunciaba

¹²⁷ BAR-SIMAN-TOV, Ittai y Daniel Oliver-Lalana. ed., *El resurgimiento global de la legisprudencia: una aproximación comparada al papel de la legislación en la educación e investigación jurídica*, op. cit. 528.

Calabresi quien señaló que se avecinaba “la era de las leyes” (The Age of Statutes).¹²⁸

De este modo, se puede observar que una de las principales razones por las cuales quedó sumergida la legislación como una de las fuentes principales del derecho en los Estados Unidos de América, fue el protagonismo que se le daba a la interpretación de la ley, más que la creación de esta. Es decir, se le daba un mayor peso a lo que los jueces dictaminaban en sus sentencias, por lo que se logró preponderar la interpretación que ellos decidieron hacer sobre la ley antes que permitirse un adecuado estudio y procedimiento para la emisión de legislación.

Por lo anterior, surgió la importancia y el empeño de profundizar en el proceso de creación de la legislación. De esta forma, en el presente siglo, caracterizado por la globalización se ha dado causa a establecer sistemas jurídicos que permitan una adecuada interrelación y una menor incidencia en los conflictos entre las naciones. Esto ha implicado la elaboración de leyes desde un proceso legislativo a conciencia o racionalizado, es decir, con leyes eficaces, eficientes, y sobre todo que cumplan los fines de la sociedad en general. De esta forma, para lograr todo lo anterior, adquiere relevancia la Legisprudencia.

4.2 La Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación en el Estado moderno

El reconocido jurista belga: Luc Wintgens, profesor de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, en el año 2003 puso de manifiesto la importancia que había adquirido la Legisprudencia como una nueva disciplina y teoría de la legislación para el siglo XXI.¹²⁹ Al respecto, planteó la necesidad de reencontrar al derecho con la política, en otros términos, superar al positivismo jurídico que ha

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 532-533.

¹²⁹ WINTGENS, L. J. “Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (26), 2003, pp. 261–287. <https://doi.org/10.14198/DOXA2003.26.14>

primado en los Estados de los últimos años, y, además, puso de manifiesto la carencia de una teoría y metodología para tratar la manera con la que es creado el derecho: “La forma como el derecho es creado a través del proceso de legislación no aparece en la pantalla del teórico jurídico”.¹³⁰

De acuerdo con Luc Wintgens, podemos considerar que la escisión existente entre el mundo del derecho y el de la política tiene que ver precisamente con aspectos políticos. Es decir, se oculta que el proceso legislativo conlleva necesariamente la elección de valores morales y políticos, y que en realidad no es neutral. De tal forma, esto no se dimensiona porque no se ha implementado plenamente una teoría racional y científica sobre la legislación.

4.2.1 Los orígenes de la Legisprudencia

De acuerdo con Luc Wintgens, podemos rastrear los orígenes de la Legisprudencia en las reflexiones sobre la organización del espacio político de la modernidad¹³¹. En otras palabras, cuando nacen las ideas del contrato social. De tal forma, cuando las personas deciden delegar en un soberano la toma de las decisiones políticas que deben imperar en la sociedad, nace una Legisprudencia que podemos considerar arcaica, porque la racionalidad para crear las leyes se fundamentó en una mera delegación ilusoria: se creía que toda norma creada por el soberano sería estrictamente racional y justa.

De esta forma, Wintgens considera que en aquel momento en el que se instauran las ideas del contractualismo, la razón práctica del pueblo se delegó en el soberano a partir de tres ejes principales: “[...] la epistemologización de la filosofía, el eje político resultante de la construcción del Estado y el eje moral principalmente centrado en la libertad del individuo”.¹³² Es decir, a partir de una

¹³⁰ *Ibidem*, p. 261.

¹³¹ *Ibidem*, p. 262.

¹³² *Idem*.

concepción filosófica política que dio nacimiento al Estado moderno, y que tomó como pilar a la libertad de las personas.

Como se puede observar, aunque de manera aparente se vuelve pragmática, racional y libre la forma de organización política moderna, lo que conllevaría a una reflexión prudente en la creación de las normas jurídicas por el soberano, no fue así, porque se dio una mera delegación general e ilusoria. En realidad, el soberano continuó actuando conforme a sus valores y principios políticos, que pudieron coincidir o no con los de la sociedad en general.

Así, el contractualismo oculta los verdaderos cimientos del aparato político moderno que son subjetivos, por lo cual la voluntad general llegó al extremo de concebirse como objetiva y sin posibilidad de cometer errores. Al respecto, Luc Wintgens abunda:

Fructífero como esto pudo haber resultado para el pensamiento científico reduce fuertemente, sin embargo, el radio de acción de la razón práctica. Valores o metas y fines de la acción no son susceptibles de pruebas lógicas o empíricas; por lo tanto, no son racionales. Estos efectos se han sentido por unos tres siglos y persisten durante todo el programa del positivismo lógico.¹³³

4.2.2 Paradigma legalista

A partir del nacimiento de las ideas contractualistas del siglo XVII y hasta el siglo XX, se cimentó un paradigma legalista en los Estados modernos, caracterizado por la necesidad de crear normas jurídicas para dar atención puntual a las demandas ciudadanas. Desde luego, todo el universo de normativas se caracterizó por su aparente objetividad, con lo cual no tuvo cabida el cuestionar su

¹³³ *Idem.*

origen o fundamentos, porque la voluntad del pueblo no podía contener error alguno.

Es así como tanto el iusnaturalismo como el iuspositivismo estuvieron circunscritos al paradigma legalista, de tal forma que se perpetuó la tautología que señala que el contrato social: “Es verdadero y, en consecuencia, las reglas basadas en él deberán también ser verdaderas”.¹³⁴

Ahora bien, de acuerdo con Wintgens el paradigma legalista se caracteriza por los siguientes aspectos: 1) Las proposiciones normativas son verdaderas e intemporales; 2) Los derechos son verdaderos, no hay discusión sobre su contenido; 3) La única proposición normativa válida es la del soberano, ninguna otra; y 4) El derecho se estudia desde una perspectiva de proposiciones verdaderas. En suma, el autor señalado precisa: “El legalismo, entonces, consiste en una conjunción de estas cinco características: representacionalismo, intermodalidad, instrumentalismo oculto, estatismo y un modo científico de estudio del derecho”.¹³⁵

Como se observa, el paradigma legalista excluye cualquier forma de teorizar la forma de crear las normas jurídicas. Así, en los sistemas jurídicos vigentes el legislador opera en una opacidad, como automáticamente se considera que su actuación es válida, no se ha ponderado la necesidad de someterlo a un escrutinio público con el que se dirima la veracidad y prudencia de sus decisiones. En cambio, el único que tiene un papel más controlado es el juez porque así lo precisan las respectivas normas jurídicas.

Conforme lo anterior, Luc J. Wintgens considera que al legislador se le ha dejado estrictamente como un actor político, libre y soberano. Este no tiene que rendir cuentas de sus acciones.¹³⁶ Sin embargo, tal concepción es errada: el

¹³⁴ *Ibidem*, p. 264.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 265.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 266.

legislador es un actor legal, lo cual implica que podemos y debemos teorizar en su institución, acciones y resultados. Es precisamente dicha labor que compete a una nueva disciplina y teoría de la legislación: la Legisprudencia.

4.2.3 Hacia un paradigma que compense la libertad cedida al soberano

Para Luc J. Wintgens, es posible superar el modelo tradicional del contrato social, caracterizado por una cesión total de las decisiones políticas al soberano. En su lugar, el autor referido sugiere un “modelo de compensación” en el que no se entrega un poder general al soberano, sino un acuerdo en el que la libertad no se cede completamente, sino que se racionaliza. Y aquella libertad limitada, debe ser compensada en todas y cada una de dichas limitaciones por el Estado moderno.

De esta forma, para el profesor Wintgens el modelo de compensación se fundamenta en un eje epistemológico basado en la idea que, los conceptos políticos y jurídicos no son idénticos y automáticos a la verdad, sino que dependen de muchos factores como: el contexto, valores y principios.¹³⁷ Además, el autor en comento abunda:

Hay, sin embargo, un equilibrio que buscar en el modelo de compensación. Esto es precisamente a lo que viene la compensación. Cualquier regla del soberano es una limitación externa de la libertad. En la libertad como *principium*, las concreciones políticas y morales del concepto libertad —es decir, concepciones sobre y concepciones de la libertad— tienen que ser pesadas y balanceadas.¹³⁸

¹³⁷ *Ibidem*, p. 270.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 271.

4.2.4 Los principios de la Legisprudencia

Conforme a su modelo de compensación, Luc J. Wintgens plantea que la delegación política que hace la sociedad a su soberano, inexorablemente, debe considerar a la libertad como un principio. Es decir, que cualquier limitación a la libertad de las personas debe ser plenamente justificada por el aparato político. Así, dicha labor de fundamentación le corresponde a la Legisprudencia.

Al respecto Wintgens, concibe a la Legisprudencia de la siguiente forma: “La legisprudencia es definida como una teoría racional de la legislación. Esto consiste en la elaboración de la idea de libertad como *principium*”.¹³⁹

De esta forma, una de las acciones esenciales del Estado moderno: la legislación, requiere ser plenamente justificada porque puede estar limitando la libertad de la población. Para Wintgens se requiere, además, pensar y balancear la moral y la política que sirven de base para la producción normativa. Al respecto, dicho autor sugiere que esto se puede lograr mediante cuatro principios: 1) principio de alternatividad, 2) principio de densidad normativa, 3) principio de celeridad y 4) principio de coherencia.

4.2.4.1 Principio de alternatividad

Este principio requiere que los límites a la libertad de las personas estén plenamente justificados, como una alternativa ante la defectuosa interacción social¹⁴⁰. Cabe señalar que las concepciones de la libertad a las que se puede llegar en un determinado espacio y tiempo no son absolutas, sino que varían conforme las propias necesidades de la población. Es decir, los sujetos involucrados en las interacciones sociales crean los significados morales, políticos y normativos.

¹³⁹ *Idem*.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 272.

Dicho principio implica, además, conforme Wintgens que: “El soberano puede intervenir sólo a condición de que se argumente que su limitación externa es preferible a una limitación interna de la libertad como una razón para la acción, debido a un fracaso de la interacción social”.¹⁴¹

4.2.4.2 Principio de densidad normativa

Este principio se refiere a aquellas sanciones previstas en las normas jurídicas que requieren de una justificación plena, debido a su notoria restricción a la libertad de las personas. De acuerdo con Wintgens: “El principio de densidad normativa (PN) somete una limitación externa a la justificación en lo referido a la densidad del impacto normativo”.¹⁴²

De tal forma, los castigos, trátense de prisión, multas y otras sanciones, previstas en las normas jurídicas deben estar delimitados a la libertad, y no a la inversa. Más aún, a todo un marco de derechos humanos y sus garantías, conforme los mandatos constitucionales y convencionales vigentes en los Estados modernos, como México. Probablemente, este silogismo y meta del poder público sea uno de los más complicados de lograr porque no todas las personas aceptarían restricciones a su actuación. Sin embargo, es uno de los más importantes para lograr el Estado de derecho y la fortaleza de las democracias.

4.2.4.3 Principio de celeridad o temporalidad

Este principio se refiere a que las normas jurídicas o limitaciones de la conducta de las personas son producto de la creación humana. Por lo tanto, tienen una temporalidad, es decir, no son eternas ni inmutables como podría imaginarse desde un espejismo divino. Al respecto Wintgens acota: “La acción moral y política

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 273.

¹⁴² *Idem*.

no cualifica para la verdad ontológica. Este es el error básico de las teorías del contrato social. Ellas reclaman tener acceso directo a la realidad y así establecen la única estructura normativa para la organización del espacio político”.¹⁴³

4.2.4.4 Principio de coherencia

Este principio observa las limitaciones y actuaciones del poder como un todo. En esta parte hay coincidencia con la visión contractualista, en la que se da una cesión total en la toma de las decisiones políticas de la sociedad al aparato estatal. Sin embargo, la diferencia de tal delegación, desde una visión de Legisprudencia, radica en que las delegaciones y consecuentes prescripciones no son estáticas, sino complejas y dinámicas. De tal forma, que el creciente cúmulo de demandas y requerimientos de la sociedad no puede reducirse a modelos únicos, debido a que son cada vez más imbricadas y activas.

En otros términos, un cambio al sistema legal debe ponderarse con cautela, debido a que afecta al todo. La Legisprudencia aporta esa sensatez a veces ausente en las acciones legislativas, como en el caso de México cuyas modificaciones a las normas jurídicas se suele llevar a cabo de manera apresurada y poco pertinente. Así, para Luc J. Wintgens: “[...] la idea de coherencia en un sistema jurídico puede ser articulada. La coherencia es a menudo interconectada con la consistencia. La consistencia significa la ausencia de contradicciones dentro del conjunto de proposiciones que he llamado una teoría”.¹⁴⁴

4.3 Acciones para implementar la Legisprudencia en el Estado Mexicano

Hace ya varias décadas que el Estado Mexicano ha pasado por una profunda transformación, en la que se ha fortalecido al poder legislativo y al poder

¹⁴³ *Ibidem*, p. 276.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 277.

judicial, y como efecto paralelo, se ha acotado el presidencialismo. Sin embargo, de manera concreta el incremento del poder de los legisladores, aún no se ha visto reflejado en un mejor desempeño en sus labores. En otros términos, sus actividades legislativas aún requieren ser fortalecidas desde la Legisprudencia.

Podemos observar que, en la actualidad, la presencia del poder legislativo en el país es imprescindible. Así lo demuestra el creciente cúmulo de normas jurídicas, expresadas tanto en la Carta Magna, los tratados internacionales, las legislaciones del ámbito: general, federal y de las Entidades Federativas, entre muchas otras. Al respecto, Luis Raigosa Sotelo señala:

En fin, crecimiento general de la “masa legal”, hasta alcanzar un número muy elevado de leyes federales (más de 250) y de artículos vigentes (cerca de 30 mil), cuyos contenidos en su totalidad, podemos asegurar, no son conocidos ni siquiera por los profesionales del Derecho, por los abogados.¹⁴⁵

Entonces, en la República Mexicana persiste una paradoja, por un lado, el poder legislativo se ha visto fortalecido, la legislación tiene un papel esencial para el Estado y sociedad mexicanos; pero, por otro lado, la calidad, efectividad y eficacia de las normas jurídicas no necesariamente ha mejorado, como lo evidencia el Estado de derecho débil que persiste en amplias zonas del país. Así, para mejorar la actividad legislativa, Luis Raigosa Sotelo sugiere:

El quehacer de los legisladores en México, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, podría verse sustancialmente mejorado si se actuara en varias vertientes. La primera es la vertiente orgánica, porque no cabe duda que la estructura sobre los fundamentos actuales de los órganos de representación popular

¹⁴⁵ RAIGOSA SOTELO, Luis, *¿Cómo hace una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, Senado de la República, LX Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2008, p. 18.

habrían de ser profundamente modificados para permitir un trabajo más eficiente, profesional, transparente, acorde con los tiempos que corren. Los esfuerzos para profesionalizar a nuestros legisladores por esta vertiente hoy han sido muchos y van de la mano de propuestas de modernización parlamentaria, como las múltiples iniciativas tanto de reforma constitucional como de ley [...] ¹⁴⁶

De igual forma, Raigosa Sotelo sugiere que el trabajo legislativo podría verse fortalecido, si se desarrolla el servicio profesional de carrera parlamentaria, el cual comenzó en 1999 en los Estados Unidos Mexicanos. Y, además, refiere el autor en comentario que la fortaleza del aparato legislativo se podría lograr a partir de actividades complejas de alto rigor técnico, haciendo uso de la multi, trans e interdisciplina, y desde luego, por medio de una nueva técnica legislativa: la Legisprudencia. ¹⁴⁷

4.3.1 La Legisprudencia entre la teoría y la práctica

Es oportuno señalar que los estudios sobre derecho se remontan a la Edad Antigua, sin embargo, como se ha comentado anteriormente las reflexiones sobre una adecuada técnica para legislar, mediante una Legisprudencia, son relativamente recientes. En tal sentido, dicha actividad aún es poco explorada por los especialistas de Derecho Constitucional y Parlamentario, así como por los propios representantes populares.

Ahora bien, la pertinencia sobre los estudios de Legisprudencia adquiere relevancia en México, debido al fortalecimiento del poder legislativo, que antaño se encontraba subsumido a las decisiones del poder ejecutivo. Un segundo aspecto, nos lleva a la calidad de la legislación federal y de las entidades federativas que es

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 20.

necesario fortalecer y rediseñar, para alcanzar una mejor democracia, más allá de aspectos electorales.

Para Luis Raigosa Sotelo, la técnica legislativa o técnica de legislación, mejor conocida como Legisprudencia se define como: “[...] un saber o conocimiento de tipo prescriptivo, en tanto que señala cuáles son las conductas que es conveniente realizar para obtener un determinado fin, orientado a ‘la obtención de ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos’”.¹⁴⁸

Para Manuel Atienza, una técnica de la legislación bajo una racionalidad implica: un conocimiento de tipo práctico, pero que inexorablemente se sustenta en teorías y conceptos normativos y de la Dogmática Jurídica, y a la vez, considera distintas disciplinas como la Sociología, la Economía o la Política, las cuales inciden en la creación del Derecho.¹⁴⁹

De acuerdo con Luis Raigosa Sotelo, existen tres tipos de racionalidades con las que es posible comprender y abordar la realidad social y jurídica. Al respecto, la Legisprudencia, de acuerdo con Raigosa, se ubica en el tercer tipo en el cual convergen los anteriores: 1) racionalidad lógico-formal, 2) racionalidad teórica, y 3) racionalidad práctica. Véase el cuadro 4.1

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 28.

¹⁴⁹ *Cfr.* ATIENZA, Manuel, “Razón práctica y legislación”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Vol. 1, Número 3, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1991, p. 9.

Cuadro 4.1 La técnica legislativa en el contexto de los tipos de racionalidad

Tipos de racionalidad	Características	Relación con la técnica legislativa
<p><i>Lógico-formal</i></p> <p>¿Cuáles son los elementos necesarios para soportar racionalmente un conocimiento o saber?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es la racionalidad básica. • Otorga soporte a las otras 2 racionalidades. • No debe entenderse solamente como lógica deductiva, sino como argumentación. • Da soporte a la calidad de los argumentos que justifican tanto el conocimiento como las acciones humanas. 	<p>Indirecta: al sustentar el conocimiento de los saberes jurídicos: Teoría del Derecho, Dogmática Jurídica, y los de otros saberes no jurídicos: Sociología, Economía, Ciencia Política, entre otros.</p> <p>Directa: permite construir argumentos que sustenten los contenidos específicos de las propuestas de normas legales, particularmente en el contexto de la elaboración de proyectos de ley.</p> <p>Permite fundamentar — aportar razones— en las exposiciones de motivos que acompañan a los textos legales.</p>
<p><i>Teórica</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se soporta en la 	<p>Aporta al técnico en</p>

<p>¿Cuándo un saber es racional?</p>	<p>racionalidad lógica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A su vez da sustento a las acciones racionales. • En la forma de contenido científico es la “forma más perfecta” de racionalidad teórica. 	<p>legislación conocimientos con calidad, como, por ejemplo, los que son propia de la ciencia jurídica y los de otras parcelas del conocimiento científico, para sustentar los contenidos de las normas.</p>
<p><i>Práctica</i></p> <p>¿Cuándo una conducta o acción es racional?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupone las otras 2 racionalidades, especialmente la teórica. • Permite discutir la relación medios fines, en una perspectiva técnico-instrumental, pero también la calidad de los propios fines. 	<p>Es la racionalidad propia del técnico en legislación.</p> <p>Suele apoyarse en el uso de directrices legislativas.</p> <p>Los parlamentarios y oficinas del ejecutivo tienden a establecer oficinas técnicas especializadas en estas tareas.</p>
<p>Fuente: RAIGOSA SOTELO, Luis, ¿Cómo hace una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación, Senado de la República, LX Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2008, pp. 31 y 32.</p>		

Conforme lo expuesto, se observa que la creación de un proyecto de ley es una actividad compleja, la cual requiere de una reflexión profunda. No se trata meramente de la redacción de un texto legal que habrán de votar los legisladores a su arbitrio. Sino más bien, se trata de un proceso que comienza con una idea la cual se correlaciona con algún problema social, el cual tendrá que convertirse en una política pública. Para ello, se tendría a su vez que plasmar en un lenguaje propio de las leyes, a través de un proyecto legal. Posteriormente, se requiere de un momento político, que es previo a la aprobación de la ley, es decir, un proceso dialógico complejo para el afinamiento del diseño de la norma a debate¹⁵⁰. De esta forma, Luis Raigosa Sotelo señala:

En consecuencia, el técnico en la legislación aporta sus conocimientos y experiencia de manera muy útil, convirtiéndose en una especie de arquitecto de estructuras sociales, que diseña escenarios de colaboración social, que habla hacia el futuro, y que dialoga con enorme provecho con los diseñadores de las políticas sociales, como sostienen Hart y Sacks.¹⁵¹

4.3.2 Los contenidos de la Legisprudencia

La Legisprudencia es una actividad compleja que abarca todo el diseño de una norma jurídica. Aunque, podemos señalar que de manera concreta se enfoca en dos grandes aspectos: 1) generales (las cuestiones de lenguaje legal y sobre la estructura y forma de las leyes); y 2) especiales (referidos a los diferentes tipos de disposiciones, como son las leyes llamadas modificativas, las procesales, las penales, etcétera).¹⁵²

Como se observa, uno de los primeros problemas a los que se tiene que enfrentar el legislador —incluso uno de los que más llega a persistir a la hora de la

¹⁵⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 37.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 38.

¹⁵² *Ibidem*, p. 41.

aplicación de las normas jurídicas—, es el lenguaje de las leyes. No es sencillo presentar recomendaciones sobre este rubro porque se trata de un “lenguaje jurídico”, que en palabras de Luis Raigosa Sotelo significa: “[...] un lenguaje natural sometido a un proceso de tecnificación, aunque limitado [...]”.¹⁵³

Los problemas del lenguaje jurídico se hacen evidentes cuando los propios legisladores llegan a desconocer las teorías y conceptos jurídicos, con lo cual usan términos equivocados que trascienden a la hora de aplicar e interpretar las normas jurídicas por el poder ejecutivo y el poder judicial.

En este sentido, para Raigosa Sotelo el lenguaje jurídico se caracteriza por los siguientes aspectos: 1) Se presentan tendencias al uso de vocablos específicos, en la forma de términos técnicos; 2) Se da una tendencia a la precisión lingüística, pero sin llegar a la exactitud; 3) Se identifica por un tono impersonal y funcional, más no retórico; 4) Se evidencia una orientación conservadora, y a veces arcaizante; 5) Se da un uso pobre del lenguaje, con tendencia a la repetición; y 6) Existen tendencias al crecimiento mediante la asignación de nuevos significados a términos existentes.¹⁵⁴

Ahora bien, la Legisprudencia presenta una serie de recomendaciones para los siguientes conflictos típicos del lenguaje legal: problemas ortográficos, de semántica de las leyes, y correcciones de estilo, entre otros.

Por otro lado, aparecen una serie de aspectos a considerar en la elaboración de las leyes, desde la Legisprudencia. Así, Yoel Carrillo García resume los principales problemas y su correspondiente solución, que presentamos en el Cuadro 4.2. Al respecto, es oportuno señalar que suscribimos dichas soluciones por ser pertinentes y necesarias para el Poder Legislativo en México:

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ *Idem.*

Cuadro 4.2 Problemas y soluciones para mejorar la calidad de las leyes desde la Legisprudencia

Problemas	Soluciones
<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación legislativa. • Proliferación legislativa. • Rapidez con que son modificadas las leyes después de aprobadas. • Fragmentación y estratificación. • Ambigüedades del lenguaje. • Pluralidad de las fuentes de producción. • Escritura inorgánica e incoherente. • Ambigüedad sintáctica y semántica. • Recurso a la derogación tácita. • Normas intrusas. • Antinomias. • Redundancias. • Incoherencias. • Oscuridad en el lenguaje. • Crecimiento exponencial de la legislación. • Ineficacia de las leyes. • Ineficiencia de las leyes. • Uso excesivo de los re-envíos 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un Digesto. • Potenciar la actividad legislativa del parlamento. • Simplificación. • Formación de especialistas en redacción de leyes. • Uso correcto del lenguaje técnico-jurídico. • Creación de un organismo que centralice la revisión de la calidad de las leyes combinado con la realización de la evaluación descentralizada. • Adopción de normas para la redacción de las leyes. • Registro de todas las disposiciones vigentes para derogarlas expresamente cuando sea necesario. • Respeto del principio de unidad material. • Publicación en un solo volumen de toda la legislación vigente. • Publicación de los nombres de los

<p>legislativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erosión del principio de previsibilidad del Derecho. • Pluralismo normativo. • Crisis política manifestada en la creación de gobiernos de coalición. • Intervencionismo estatal en las relaciones sociales. • Proceso legislativo secreto, engorroso y excluyente. • Normas carentes de contenido normativo. • Aumento de las normas de contenido difuso. • Avalancha de leyes que se contraponen y contradicen. • Progresivo debilitamiento de la autoridad de la ley. • Crisis del Estado providencial. • La ley ha dejado de ser una fuente suprema. • Existencia de la supra-estatalidad normativa. • Existencia de la infra-estatalidad normativa. • Recurso a las leyes- medida. • Crisis de la ley que se expresa en: nostalgia por las grandes codificaciones y aspiración a 	<p>autores materiales de las leyes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Divulgación de los trabajos preparatorios y diferentes versiones de los proyectos de ley antes de su aprobación. • Realización de audiencias con los interesados/afectados o sus representantes para conciliar intereses y posibilidades de coordinación de acciones. • Ampliar la participación popular en el proceso legislativo. • Evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de los proyectos de leyes y las leyes vigentes, respectivamente. • Hacer las leyes accesibles a los ciudadanos. • Creación de una nueva cultura de pensamiento y acción. • Control en todas las fases del <i>iter legis (camino de la ley)</i>. • Elaboración de un manual unificado de técnica legislativa. • Elaboración y ejecución de un programa de simplificación legislativa. • Elaboración de actos normativos simples, racionales y claros. • Hacer público el procedimiento legislativo.
---	---

<p>revisar la práctica legislativa a la luz del principio de certeza y seguridad jurídicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista conceptual la crisis se expresa en la pérdida de los atributos clásicos de la ley (generalidad, abstracción, unidad, estatalidad) y los valores por ella garantizados (certeza, seguridad, igualdad, libertad). • Ignorancia del Derecho vigente. • Sustitución de las leyes por interpretaciones arbitrarias o ilegítimas • Desbordamiento de las fuentes del Derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renovación institucional radical que elimine la presión oculta que ejercen diferentes grupos en todas las fases del proceso legislativo. • Racionalización de la producción legislativa. • Reforma de las mentalidades en la administración. • Correcta inserción de la disposición en el ordenamiento jurídico. • Adopción de la técnica de <i>sunset laws</i> (Una ley dejará de ser efectiva después de una fecha determinada). • Establecimiento de un <i>due process of legislation</i> (respetar el debido proceso). • Controlar la eficacia social de las normas jurídicas. • Comprobación de las normas antes de extender su aplicación. • Actualización y sistematización constante de los actos legislativos. • Creación de un censor de las leyes. • Fomentar una cultura de la brevedad en materia legislativa. • Nuevo proyecto de codificación (codificación perpetua, neocodificación).
--	---

Fuente: CARRILLO GARCÍA, Yoel, "Calidad de las leyes: algunos puntos

críticos”, Revista Ratio Juris Vol. 7 N° 14 (enero-junio 2012) pp. 30 y 31.

Los comentarios en negritas son propios.

Un aspecto adicional para considerar en la técnica legislativa legisprudente, se refiere a la estructura y forma de las leyes. Para ello, es indispensable distinguir entre leyes nuevas y aquellas que son reformadas. Lo anterior, implica darles un tratamiento distinto, y en el caso de aquellas que se van a modificar, se tendrán en consideración aquellos aspectos que motivan los cambios.

Sobre los aspectos especiales de la técnica legislativa, Luis Raigosa Sotelo considera que se trata de aquellas problemáticas particulares que tiene cada ley. Es decir, se deben analizar y aplicar técnicas y conceptos correspondientes a las áreas del derecho: civil, penal, administrativo, laboral, etcétera. En tal sentido, resulta oportuna la identificación de los tipos de enunciados normativos que nos señala el autor en comento, la cual es enunciativa más no limitativa, y se transcribe a continuación¹⁵⁵:

Enunciados regulativos:

- 1.- Principios de cumplimiento obligatorio.
- 2.- Principios que establecen permisiones.
- 3.- Directrices de cumplimiento obligatorio.
- 4.- Directrices que establecen permisiones.
- 5.- Reglas de acción de cumplimiento obligatorio.
- 6.- Reglas de acción de cumplimiento potestativo.
- 7.- Reglas que establecen fines, de cumplimiento obligatorio.
- 8.- Reglas que establecen fines, de cumplimiento potestativo.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 54 y 55.

Enunciados constitutivos:

- 9.- Reglas que confieren poderes de ejercicio obligatorio.
- 10.- Reglas que confieren poderes de ejercicio potestativo.
- 11.- Reglas puramente constitutivas.
- 12.- Actos normativos.
- 13.- Valores.
- 14.- Definiciones.

De esta manera, Luis Raigosa Sotelo refiere una clasificación de las normas jurídicas que podría ser tomada en cuenta por el arquitecto legislativo:

En consecuencia, con lo expresado, creemos que, de manera preliminar, considerando la actividad de elaborar proyectos de ley, las normas —o enunciados normativos— que se encuentran en los textos pueden clasificarse de la siguiente manera, atendiendo a la función que cumplen dentro del ordenamiento público:

- a) Enunciados normativos que aportan sistematicidad al ordenamiento legal.
- b) Enunciados normativos sobre órganos jurídicos.
- c) Enunciados normativos que otorgan competencias.
- d) Enunciados normativos que regulan conductas.
- e) Enunciados normativos que determinan sanciones.
- f) Enunciados normativos sobre procedimientos.
- g) Enunciados normativos de particular importancia: principios.¹⁵⁶

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 57.

4.3.3 Los diez mandamientos del buen legislador

De manera particular, dentro de las diversas propuestas que señala Luis Raigosa Sotelo para introducir la Legisprudencia en el sistema legislativo mexicano, destaca la llamada: “Los diez mandamientos del buen legislador”. En esta se condensan diez directrices de importancia notoria como lo vemos en el cuadro 4.3:

Cuadro 4.3 Los diez mandamientos del buen legislador

Primero: Respetarás la Constitución sobre todas las cosas.

Esta directriz es particularmente importante para el sistema legislativo mexicano, a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de derechos humanos y amparo. Al respecto, es oportuno señalar la obligatoriedad para todas las autoridades de respetar los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano y ratificados por el Senado de la República, los cuales tienen el mismo rango que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo: No matarás los valores fundamentales del orden jurídico.

Esta directriz adquiere una importancia vital, porque el sistema jurídico mexicano es un todo, cuyas partes inexorablemente se encuentran fundamentadas en valores y principios, los cuales no pueden ser soslayados por el legislador. De ahí que toda norma jurídica, debe respetarlos e incentivarlos.

Tercero: Honrarás los intereses de los padres de la ley, para que la ley pueda

servir a esos intereses con flexibilidad por el resto de su vida, y las vidas de sus descendientes.

Si bien es cierto, las normas jurídicas tienen una temporalidad, más aún, derivan de determinados valores y principios políticos, existen algunos que no pueden retroceder por ser conquistas de generaciones pasadas. Por ejemplo, en el caso del Estado Mexicano, recordemos que se han logrado los derechos sociales en virtud de la Revolución Mexicana, y resulta inverosímil retroceder sobre los mismos, mediante modificaciones legislativas, porque estaríamos contrariando el espíritu de los padres fundadores del Estado posrevolucionario.

Cuarto: No hurtarás la aplicabilidad de la ley, incorporando medios legales inadecuados a los fines perseguidos.

Esta directriz resulta oportuna para la aplicación eficaz y efectiva de las leyes en la sociedad. Es decir, si se aspira a un cumplimiento pleno de las normas jurídicas por parte de la población, habrán de preverse sólo aquellos medios idóneos para la plena efectividad, evitando aquellos artilugios que compliquen los resultados esperados por las propias normas jurídicas.

Quinto: No cometerás contradicciones.

Este principio o mandamiento es esencial para la Legisprudencia. Esto porque no pueden existir normas jurídicas que incluso dentro de sus propios artículos contengan contradicciones, ni mucho menos, con la Norma Suprema y otros ordenamientos. De tal forma, que el cuidar las posibles contradicciones resulta una *conditio sine qua non* puede operar el sistema legislativo en México de manera eficiente y eficaz.

Sexto: Te abstendrás de caer en imprecisiones innecesarias.

Uno de los aspectos que debilitan la efectividad de las normas jurídicas, son las imprecisiones. De tal forma, los técnicos legislativos deberán diseñar las normas jurídicas con toda diligencia y cuidado necesarios, a efecto de dar precisión en los puntos a ser regulados por el Estado.

Séptimo: No desearás las ambigüedades.

Este mandamiento se correlaciona con el anterior, es decir, una norma jurídica creada desde la Legisprudencia evitará el uso de sentidos ambiguos, lo cual implica que la aplicación y cumplimiento de la normativa aumenta cuando su sentido es preciso.

Octavo: Te abstendrás de cometer vaguedades, sin contar con una buena justificación.

Con referencia a esta directriz, el legislador no puede confeccionar las normas sin firmeza ni consistencia. Los objetivos, disposiciones y sanciones de la normativa deben estar claramente determinados a fin de que la sociedad los pueda conocer, y, por ende, cumplir a cabalidad.

Noveno: Te guardarás de cometer repeticiones y legalismos, y evitarás la verborrea, en la medida de lo posible.

Como se ha señalado con anterioridad, el diseño de las normas jurídicas debe de ser claro y conciso, lo cual implica un lenguaje directo, evitando argumentaciones irrelevantes, así como el uso de artilugios que no clarifican el sentido de la disposición.

Décimo: Recuerda las reglas de la interpretación de las leyes, para que los

tribunales no tomen la palabra del legislador en vano.

Este último mandamiento implica que el diseñador de las normas jurídicas ha de tener presente que las normativas no son perfectas, por lo que podrán ser materia de interpretación por el poder judicial. Entonces, cada palabra, oración, párrafo y el texto del proyecto de ley tendrá que cuidarse para que, en caso de existir conflictos en los sentidos o alcances, pueda darse una adecuada solución al respecto.

Fuente: RAIGOSA SOTELO, Luis, ¿Cómo hace una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación, Senado de la República, LX Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2008, p. 207.

Los comentarios en negritas son propios.

4.4 Directrices de Legisprudencia para el Poder Legislativo Mexicano

Para Luis Raigosa Sotelo, es posible y necesario introducir ciertas directrices de Legisprudencia en el Poder Legislativo Mexicano. Para tal efecto, el autor referido presenta una serie de propuestas que divide en dos: 1) parte general, en donde expone las directrices sobre aspectos del lenguaje de las leyes y otros aspectos formales y de estructura legal; y 2) parte especial, en la que hace referencia a las leyes modificativas, en específico, los decretos de reforma legal.

4.4.1 Consideraciones previas

4.4.1.1 Los procedimientos legislativos

Como se abordó en el capítulo tres, el procedimiento legislativo es un conjunto de pasos que se siguen para la aprobación de una iniciativa de ley hasta su correspondiente publicación. Al respecto, es necesario precisar que existen

varios procedimientos legislativos, dependiendo los ordenamientos jurídicos que resultan modificados por la acción legislativa del Congreso de la Unión. Estos se pueden observar en el siguiente Cuadro 4.4.

Cuadro 4.4 Los procedimientos legislativos en México		
Procedimiento Legislativo	Órgano Competente	Orden o sector normativo afectado (fuente)
El procedimiento de reforma constitucional, que está marcado por el artículo 135 constitucional, además de los artículos 71, 72 y demás relativos y aplicables de la Constitución Federal y, en su caso los de las Constituciones Estatales que regulen la composición y funcionamiento de los Congresos Estatales.	Formado por el Presidente de la República, los que tienen competencia para presentar iniciativas, el Congreso de la Unión, en los términos del mismo artículo y los correspondientes de sus Constituciones Estatales, en lo que sean aplicables.	El orden formado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
El procedimiento conocido típicamente como procedimiento legislativo, que, en realidad, tiene por objeto solamente al orden	El Congreso de la Unión y el Presidente de la República.	El orden integrado por la legislación federal ordinaria

<p>legislativo ordinario federal.</p> <p>Este procedimiento está regulado por los artículos 71, 72, 73 y demás relativos de la Constitución Federal.</p>		
<p>Se trata en términos generales del mismo procedimiento legislativo ordinario federal, con la salvedad de que las materias específicas que puede afectar se encuentran contempladas en el artículo 122 de la Constitución Federal.</p> <p>De conformidad con lo previsto en el apartado B del artículo 122 constitucional:</p> <p>“El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en</p>	<p>El Congreso de la Unión y el Presidente de la República, en términos del artículo 122 constitucional.</p>	<p>El orden legislativo del Distrito Federal, integrado por la normatividad estatutaria del Distrito Federal (equivalente a la Constitución del Distrito Federal) y la legislación ordinaria del Distrito Federal.</p> <p>Ahora Ciudad de México con su correspondiente Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017.</p>

<p>virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión”</p>		
<p>El procedimiento legislativo correspondiente al derecho parlamentario aplicable al Congreso de la Unión.</p>	<p>El Congreso de la Unión o cada una de sus respectivas Cámaras según sea el caso.</p>	<p>La legislación parlamentaria interna, tal como su ley orgánica, sus reglamentos y los acuerdos que afectan la vida y funcionamiento de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.</p>
<p>Fuente: RAIGOSA SOTELO, Luis, ¿Cómo hace una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación, Senado de la República, LX Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2008, p. 259.</p> <p>Los comentarios en negritas son propios.</p>		

4.4.1.2 La iniciativa de ley

En primer lugar, es oportuno definir el concepto: “iniciativa de ley”. Para tal efecto, se entiende como aquella facultad que la Norma Suprema otorga a ciertos representantes populares, entes oficiales y ciudadanos de proponer al poder legislativo una propuesta de ley, que puede ser nueva o que modifique alguna existente. Específicamente, conforme lo señala el artículo 71 constitucional le corresponde al: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Las iniciativas de ley se pueden clasificar de acuerdo con 1) el criterio del orden normativo fuente del derecho que resultará afectado (orden constitucional, federal ordinario, aplicable al propio Congreso de la Unión, etcétera); y 2) de acuerdo con la materia sobre la cual versa el propio proyecto de ley.¹⁵⁷

Asimismo, es oportuno clasificar a las leyes materia de un proceso legislativo, en leyes nuevas, y en los decretos de reformas o leyes modificativas, que son aquellas que afectan a una parte de dichas normas jurídicas.

Ahora bien, las partes de una iniciativa de ley son (independientemente de si se trata del contenido de una iniciativa de ley completa o de un decreto de reforma legal), las siguientes: 1) elementos formales que precisan al autor de la iniciativa; 2) exposición de motivos; y 3) contenido de la ley o decreto, denominado parte dispositiva. De manera específica, Luis Raigosa Sotelo señala:

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 255.

Los requisitos formales que contienen las iniciativas son los siguientes:

a) Al inicio del texto que contiene la iniciativa:

- El órgano a quien se dirige la iniciativa.
- El nombre del o de los autores de la iniciativa.
- La explicitación de la fundamentación para presentar la iniciativa.

b) Al final del texto de la iniciativa:

- La fecha y el lugar del documento, datos que van al final del texto de la iniciativa.
- La firma, también al final del texto¹⁵⁸.

4.4.2 Recomendaciones de lenguaje legal

De acuerdo con Luis Raigosa Sotelo, una iniciativa de ley debe presentarse de manera breve, clara y precisa. Con respecto a la brevedad, se considera oportuno señalar el número necesario de expresiones lingüísticas, con lo cual se tendría que suprimir aquellos mensajes oscuros y confusos. Con respecto a la claridad, implica una adecuada comprensión de las leyes entre todos sus tipos de destinatarios. Sobre la precisión, implica un uso del lenguaje técnico sólo en aquellos casos que lo requieran. Y con referencia al estilo, tenemos que considerar que se trata de un texto legislativo, con lo cual no se requiere de adornos lingüísticos, sino más bien, implica un uso repetitivo de términos, en lugar del recurso de utilizar sinónimos.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 260.

¹⁵⁹ *Cfr. Ibidem*, pp. 268 y 269.

De igual forma, Raigosa Sotelo precisa las siguientes recomendaciones para elaborar una iniciativa de ley, desde una perspectiva de la Legisprudencia:¹⁶⁰

1.- El sujeto en la norma legal: los destinatarios de la norma tienen que quedar claramente señalados en el texto de la disposición. Se sugiere evitar el uso de pronombres.

2.- La acción en la norma legal: se recomienda el uso de la voz activa, sólo el uso de la voz pasiva en casos excepcionales. Los verbos son aquellos que señalan las acciones como prohibir, obligar o permitir conductas o facultades de las autoridades o de la población.

3.- Criterios para redactar un artículo: se recomienda redactar artículos breves y de frases cortas; que cada artículo abarque un tema; cada párrafo, una oración; y cada oración, una idea.

4.- Los términos en el derecho: sobre este rubro se recomienda que, si la materia cuenta con términos técnico-jurídicos, estos deben de utilizarse. Además, se sugiere adoptar las definiciones que hayan sido adoptadas por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina. En su caso, si el legislador pretende dar un significado diferente al uso común, se requiere la definición de manera clara.

5.- Algunas prohibiciones específicas para el técnico y legislación: 1) evitar en lo posible el uso de expresiones ambiguas; 2) evitar el uso de ejemplos; 3) no usar sinónimos. Todos los términos deben corresponder a los mismos conceptos; 4) no usar términos extranjeros o neologismos. En caso de uso común de extranjerismos, incorporar su correspondiente definición; 5) evitar la doble negación; y 6) no incorporan razonamientos. Las normas jurídicas deben ser directas.

¹⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 267-283.

6.- Las enumeraciones en la ley: se sugiere que, si los elementos son diversos y su enunciación puede generar confusión, es oportuno integrar una lista de numerales dentro del artículo.

7.- La utilización de siglas: se recomienda no usar abreviaturas o siglas, sino definiciones. En casos excepcionales es posible usar siglas, pero resulta indispensable precisar su significado. Las siglas se escriben en mayúsculas y sin puntos intermedios.

8.- El uso de mayúsculas: sobre este apartado se sugiere usar mayúsculas para nombres propios, instituciones públicas, documentos formales, nombres de espacios geográficos, títulos u oficinas.

9.- Uso de expresiones en números: los números se escriben con letra. Asimismo, se recomienda ser consistente y evitar una mezcolanza entre números y letras. En este orden de ideas, se recomienda que las fracciones y porcentajes se redacten con letras. Las fechas se escriben en cifras arábicas. De igual forma, las horas se escriben en cifras arábicas, con cuatro dígitos y considerando las veinticuatro horas del día.

10.- Tratamiento de cuestiones de género: se debe colocar el género femenino, y posteriormente, el género masculino. Si fuera necesario, es conveniente usar expresiones neutras particularmente si el enunciado normativo conserva su precisión y claridad.

11.- Expresiones que señalen la edad: si se expresa una edad específica, se recomienda señalarla con toda precisión.

12.- Forma de citar artículos: se sugiere que la cita de un artículo se realice indicando el título completo de la ley o disposición en cita. Los números de los artículos se citan en cifras arábicas.

4.4.3 Recomendaciones de estructura de la parte dispositiva de una ley

La parte dispositiva de una iniciativa de ley la conforman aquellas disposiciones normativas que propone el legislador. Esta se integra por los siguientes elementos: 1) disposiciones generales: nombre de la ley, finalidad, objeto, ámbito de aplicación, definiciones legales y normas supletorias; 2) parte sustantiva; y 3) parte final: disposiciones derogatorias y transitorias¹⁶¹.

Para Luis Raigosa Sotelo, sobre este rubro es importante tomar en consideración las siguientes recomendaciones:¹⁶²

1.- El nombre o título de la ley: las diferentes nomenclaturas que se les da a las leyes son muy importantes. Puede ser: constitución, código, estatuto, ley, ordenanza, presupuesto o reglamento. Además, las leyes se pueden dividir en federales, generales, orgánicas, reglamentarias, y otras sin especificación. Sobre este punto, el autor referido recomienda: si se trata de un decreto mediante el cual se reforma el contenido de una de varias leyes, el título ha de abarcar los nombres completos de las normas a modificar.

2.- Objeto de la ley: Aquí se debe de expresar con toda claridad cuál es el objeto de esta, su justificación, así como la delimitación del campo de regulación en el que el legislador impone determinadas reglas.

3.- Definiciones legales: el uso de estas es común en el derecho. De acuerdo con Luis Raigosa Sotelo, es oportuno considerar las siguientes reglas:

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 283-304.

¹⁶² *Idem*.

Reglas para elaborar adecuadamente una definición jurídica:

- Definir sólo si es necesario.
- Usar un mismo término para un único significado.
- Determinar si la definición aplica a toda la materia de la ley o solamente a parte de ella.
- Definir de modo completo y autosuficiente.
- Colocarlas al principio de la ley o del capítulo o parte de la ley que afecte concretamente¹⁶³.

4.- Las remisiones legales: son recursos frecuentes en el legislador mediante los cuales el texto de una disposición incorpora el de otra, al remitir a este segundo texto. Se recomienda plantearlas con toda claridad, y cotejando que la remisión sea correcta.

5.- Las disposiciones sobre supletoriedad normativa: resulta indispensable establecer una remisión genérica desde una ley específica a otra, a efecto de no dejar a la discrecionalidad del intérprete, si no que se debe presentar una certeza jurídica.

6.- Cuestiones de estructura interna de la ley: la estructura de una ley tiene que ser coherente conforme las diferentes partes que la componen, es decir, debe contar con una adecuada sistematicidad.

7.- Contenidos de la ley que exigen especial atención por el legislador: en todas las iniciativas de leyes resulta indispensable prever y dar cabida a los siguientes aspectos ordenados por la Carta Magna: 1) garantía de audiencia, 2) sanciones, 3) recursos o medios de impugnación. Todos estos con precisión y claridad a efecto de respetar los derechos humanos y sus garantías previstos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales en la materia.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 291.

CONCLUSIONES

La presente tesis tuvo como objetivo principal: investigar si mediante la implementación de la Legisprudencia, —como una nueva disciplina en la función legislativa del Estado Mexicano—, se podría mejorar el sistema de producción y modificación de legislación en el país. Lo anterior a efecto de contrarrestar la ineficiencia, ineficacia, sobreproducción, antinomias, vaguedades y otras problemáticas que persisten en las normas jurídicas actuales.

Para dar cauce a lo señalado, esta tesis se estructuró en cuatro capítulos. De tal forma que una vez desarrollados, fue posible llegar a las siguientes conclusiones:

Con respecto al **Capítulo 1. El Estado y sus fines**, se estudiaron diversos conceptos sobre el Estado, así como su correspondiente evolución en: polis, civitas, feudalismo, Estado absolutista, Estado moderno y Estado contemporáneo. Asimismo, se revisó su naturaleza, elementos y fines. Lo anterior fue relevante para concluir que el Estado ha sido de vital importancia para las organizaciones sociales a través de la historia, —y lo sigue siendo en pleno siglo XXI—.

Sin embargo, en este estudio fue posible advertir que, a partir de la consolidación del Estado en la Edad Moderna, y derivado de las ideas prevalentes de la época, se le llegó a considerar a dicho ente como cuasi divino, o al menos, así se observa en principio, al estar legitimado por la Iglesia, y ésta a su vez, por Dios.

Posiblemente, de ese origen mítico del Estado deriva la idea de no cuestionar los fundamentos contractualistas y sus acciones. En otros términos, se estableció un dogma que concibe a la “voluntad general” concentrada en el Estado, como aquella que aglutina las aspiraciones y requerimientos de la

sociedad en su totalidad, por lo tanto, no es posible que el Estado llegue a cometer algún error.

La anterior idea sobre la esencia del Estado, de origen contractualista, se correlaciona con la naturaleza que se le atribuye al ser el titular de la soberanía. Así, el Estado que concentra el poder máximo de la sociedad, se le caracteriza por ser: originario (no depende de otro del pasado); único (no puede existir al mismo tiempo que otro poder); absoluto y supremo (se impone a los otros poderes existentes en la sociedad); imprescriptible (no puede desaparecer siempre que exista el Estado); además de indivisible e intransmisible.

En este orden de ideas, la relación Estado-Derecho resulta esencial para la existencia de la sociedad, en virtud de que el Derecho evita el caos y constriñe al Estado a dar cabida a las soluciones de la población, para lograr el bien común.

De manera concreta, una vez llevado a cabo este estudio, fue posible identificar los tres fines principales del Estado. El primero, se trata de la defensa que se hace respecto de su independencia frente a agresiones de otros Estados enemigos, este incluye la implementación de instituciones militares y la adquisición de armamento. El segundo, es la instauración de instituciones que sirvan para procurar la seguridad y el orden público dentro de la comunidad. Y finalmente, la creación del Derecho, que constituye un fin primordial del Estado y se extiende a la declaración, interpretación y aplicación de normas jurídicas.

En el **Capítulo 2. Teoría de la división de poderes**, fue posible estudiar el contexto histórico de las monarquías absolutas, cuyo poder se encontraba desequilibrado al estar concentrado en una sola persona, es decir, se ejercía de manera tiránica, y no mediante la voluntad general y los intereses del Estado, —el soberano priorizaba sus intereses particulares—.

Como consecuencia de lo anterior, surgió el Estado moderno. Así, su objetivo se enfocó a salvaguardar sus intereses, pero, principalmente los derechos y libertades de la población en general. Es de esta forma que comenzaron a formularse varios principios para evitar los abusos del poder, sobre todo para impedir que estuviera concentrado en una sola persona.

De esta forma, destaca el Principio de la División de Poderes, cuyos antecedentes históricos se remontan a las obras de Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón, John Locke y Montesquieu. A la par, en esta investigación se estudió la esencia de la mencionada división de poderes en las obras clásicas de Ignacio Burgoa Orihuela, Manuel García Pelayo, Felipe Tena Ramírez y Francisco Ramírez.

Al respecto, el principio de división de poderes señala que cada una de esas tres funciones del Estado se debe ejercer por instancias diferentes. Es decir, tal división implica la interacción entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Así, la mencionada división de poderes es un principio esencial de las democracias constitucionales, y se garantiza en las Constituciones de los Estados.

A la vez, en esta investigación fue posible advertir que no basta con que la idea se plasme en el texto constitucional, sino que de igual forma, es necesario puntualizar los límites, pesos y contrapesos que hacen armonioso el funcionamiento del Estado en su conjunto, —lo cual también se debe establecer en la Carta Magna dada su importancia para la operatividad de las instituciones—.

Una vez llevado a cabo el **Capítulo 3. Las funciones del Estado**, fue posible profundizar en el tema de la división de poderes, y, por ende, en la distribución de actividades que realiza el Estado para mantener el equilibrio de su poder. De esta forma, se identificaron diversas funciones, dentro de las que destaca el establecimiento de la legislación positiva, a fin de mantener el orden público, el control de las actividades económicas, la creación e implementación de

los servicios públicos, el fomento y respeto de los derechos humanos en general, entre otras.

De esta manera, fue posible analizar que uno de los poderes de mayor importancia es el legislativo. Así, esta investigación se enfocó en estudiar el procedimiento legislativo como una serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del Estado facultados para ello, a efecto de reformar, adicionar, derogar, abrogar, elaborar, aprobar o expedir una ley o decreto. Dicho procedimiento legislativo se integra por seis etapas: 1) iniciativa, 2) dictamen, 3) discusión, 4) aprobación, 5) promulgación y 6) iniciación de la vigencia.

Finalmente, en el **Capítulo 4. La Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación en el Estado Moderno**, fue posible concluir que, por siglos una de las tareas primordiales que ha desempeñado el Estado ha sido la creación de normas jurídicas, dirigida a regular la actividad de los ciudadanos, con el propósito de alcanzar el fin último del Estado: el bien común de la población.

De esta forma, en este apartado de la tesis se pudo observar que actualmente no se ha desarrollado un método científico para la aprobación de leyes y decretos, —lo cual ayudaría a filtrar errores como la incompatibilidad con el sistema jurídico establecido, antinomias, errores conceptuales, y otros que actualmente se presentan tanto en la labor legislativa mexicana, como en las normas de derecho positivo—.

Así, la Legisprudencia surgió a finales del siglo XX con el objetivo de encontrar una nueva metodología capaz de enriquecer la técnica a la hora de crear las leyes. Esta nueva forma de producir normas jurídicas muestra la escisión existente entre el mundo del derecho y el de la política: se oculta que el proceso legislativo conlleva necesariamente la elección de valores morales y políticos, y que en realidad no es neutral y objetivo.

En otros términos, aunque aparentemente la actual forma legislativa es pragmática, racional y libre, lo que conllevaría a una reflexión prudente en la creación de las normas jurídicas por el soberano, no es así, porque se ha dado una mera delegación general e ilusoria de la población a los representantes. Así, se ocultan los verdaderos cimientos del aparato político moderno —como sucede en México—, que son subjetivos.

Conforme lo anterior, Luc J. Wintgens considera que al legislador se le ha dejado estrictamente como un actor político, libre y soberano, el cual no tiene que rendir cuentas de sus acciones. Empero, tal idea es equivocada: los legisladores son actores de derecho, lo cual implica que la sociedad en general puede y debe teorizar en su institución, acciones y resultados.

En esta investigación, además, fue posible observar que hace ya varias décadas el Estado Mexicano ha pasado por una profunda transformación, en la que se ha fortalecido al poder legislativo y al poder judicial, y como efecto paralelo, se ha acotado el presidencialismo. Sin embargo, de manera concreta el incremento del poder de los legisladores, aún no se ha visto reflejado en un mejor desempeño en sus labores. En otros términos, sus actividades legislativas aún requieren ser fortalecidas desde la Legisprudencia.

Así, en la República Mexicana persiste una paradoja, por un lado, el poder legislativo se ha visto fortalecido, y la legislación tiene un papel esencial para el Estado y sociedad mexicanos; pero, por otro lado, la calidad, efectividad y eficacia de las normas jurídicas no necesariamente ha mejorado, como lo evidencia el Estado de derecho débil que persiste en amplias zonas del país.

Además, en esta tesis se pudo evidenciar que en el siglo XXI —caracterizado por la globalización y múltiples retos económicos, políticos y sociales—, se requiere establecer sistemas jurídicos que permitan una adecuada interrelación y una menor incidencia en los conflictos entre las naciones. Esto

sería posible mediante la elaboración de normas jurídicas que provengan de un proceso legislativo a conciencia, científico o racionalizado. Dicha labor le compete a la Legisprudencia, cuyas recomendaciones han sido señaladas en el capítulo cuatro. A saber, mejorar el servicio profesional de carrera en el poder legislativo; integrar la multi, trans e interdisciplina; llevar a cabo diagnósticos y programas de seguimiento legislativos; integrar a expertos en el ramo, entre otras.

Finalmente, se considera que con la implementación de la Legisprudencia en los Estados Unidos Mexicanos se podrían crear leyes eficaces, eficientes, y sobre todo que cumplan los fines de la sociedad en general, acordes a un mundo globalizado. La Legisprudencia ya está puesta en marcha, pero aún falta mucho camino por recorrer, de ahí la importancia de continuar con su estudio y consolidación en el sistema legislativo mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

1. BARRAGÁN BARRAGÁN, José *et al.*, *Teoría de la Constitución*, 8a. ed., México, Porrúa, 2018.
2. BAR-SIMAN-TOV, Ittai y Daniel Oliver-Lalana, ed., El resurgimiento global de la jurisprudencia: una aproximación comparada al papel de la legislación en la educación e investigación jurídica, en *La legislación en serio. Estudios sobre derecho y jurisprudencia.* ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, ed., México, Porrúa, 1973.
4. CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 2011.
5. DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. De Héctor González y Uribe, ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
6. DE LA CUEVA, Mario, *La idea de Estado*, 5a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
7. FRAGA MOURET, Gabino, *Derecho administrativo*, 48a. ed., 6a. reimp., México, Porrúa, 2021.
8. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2010.
9. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 10a. ed., México, Editorial Porrúa, 2021
10. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, ed., trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
11. MEZA SALAZAR, Martha Alicia y Jesús de la Fuente Rodríguez, coord., *Estado telemático (ciberestado) y teoría del Estado*, ed., México, UNAM, Editorial Tirant lo Blanch, 2021.
12. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, trad. De Nicolás Estévanez, 14 ed., México, Porrúa, 2001.
13. MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Poder Legislativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2020.
14. NAVA VÁZQUEZ, César, *La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2008.

15. RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, ed., México, Porrúa, 2006.
16. RAIGOSA SOTELO, Luis, *¿Cómo hace una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, Senado de la República, LX Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 2008.
17. SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 20a ed., México, Porrúa, 2021.
18. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 1977
19. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985.

Cibografía

1. CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1998. <http://bit.ly/461Bapb>
2. DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018. <https://bit.ly/460SP0v>
3. FERNÁNDEZ RUIZ, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*, ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. <https://bit.ly/462xzaE>
4. MORA DONATTO, Celia Judith y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa: una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa*. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012.
5. MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980
6. ORBEGOSO SILVA, Miluska y Jorge Luis Cáceres Arce, coord., *La igualdad material como fin del Estado en XV Libro de ponencias del congreso*

iberoamericano de derecho constitucional constitucionalismo: democracia a la defensiva en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, Tomo I, Arequipa, ed., Universidad Católica de Santa María, 2022. <https://bit.ly/3t09PFg>

7. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997. <https://bit.ly/3EPxdlb>
8. VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique y Homero Vázquez Ramos, coord., *La división de poderes: teoría y realidad en Cátedra Nacional de derecho Jorge Carpizo reflexiones constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. <https://bit.ly/3PnKcpy>

Artículos de Revista

1. ATIENZA, Manuel, “Razón práctica y legislación”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Vol. 1, Número 3, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1991.
2. ANZALONE, Ángelo, “El Estado, sus fines y su relación con el derecho. La perspectiva de Felice Battaglia”, en *Revista jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social*, vol. 3 núm. 1/2013, enero-junio 2013, 8 de octubre, 2013. <https://bit.ly/463J7dE>
3. CARPIZO, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, núm. 115/ enero-abril/, 1 de enero, 2006. <https://bit.ly/3PtXa56>
4. CARRILLO GARCÍA, Yoel, “Calidad de las leyes: algunos puntos críticos”, *Revista Ratio Juris* Vol. 7 N° 14 (enero-junio 2012).
5. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99/ septiembre-diciembre/, 1 de enero, 2000. <https://bit.ly/3LzRwxl>
6. GARCÍA PELAYO, Manuel, “La división de poderes y su control jurisdiccional”, en *Revista De Derecho Político*, núm. 18-19, 1983. <https://bit.ly/3PtDEFV>

7. MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, “La Administración Pública Federal: análisis sobre su diseño y escenarios futuros”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 141/ septiembre-diciembre/, 2016
8. PEREDO ROJAS, Marcela Inés, Edgar Hernán, Fuentes-Contreras, “Test del margen legislativo proporcionado. Entre la función y el contenido de la legislación dentro de los marcos constitucionales actuales”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 47/ julio-diciembre/, 23 de noviembre, 2022.
9. WINTGENS, L. J. “Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (26), 2003, pp. 261–287. <https://doi.org/10.14198/DOXA2003.26.14>

Otros documentos

1. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
3. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
4. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Reglamento del Senado de la República
5. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
6. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución de Cádiz, 1812
7. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución de Apatzingán 1814
8. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Acta Constitutiva de la Federación 1824
9. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución de 1824
10. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución de 1836

11. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Bases de Organización Política de la República Mexicana 1843
12. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Acta Constitutiva y de Reformas 1847
13. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901
14. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Reformas y Adiciones a la Constitución de 1857. De 1901 a 1916
15. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución de 1917
16. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Reformas y Adiciones a la Constitución de 1917, hasta 1990

Diccionarios

1. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz: Estado, [En línea] <https://dpej.rae.es/lema/estado1> [consulta: junio, 2023].
2. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz: Promulgar, [En línea] <https://www.rae.es/drae2001/promulgar> [consulta: julio, 2023].