

ombudsman



I. Para esta palabra escandinava de origen alemán, no existe una traducción apropiada. *Ombudsman* es un vocablo sueco que puede significar representante, mediador, agente, guardián etc., y es aplicado a una institución jurídica actualmente existente en más de 50 países.

II. Hoy más que nunca los derechos de los gobernados se encuentran inmersos en la dinámica de las relaciones entre el Estado y sociedad, éstos se expresan en diferentes órdenes, tales como los procesos económicos; el surgimiento de nuevos actores en la sociedad civil y por supuesto, en la delimitación de las funciones del Estado. Todas estas expresiones, entrañan el replanteamiento del antiguo vínculo entre gobernantes y gobernados. En esta nueva dimensión cobra fuerza un viejo y noble anhelo del género humano, que con el paso del tiempo se ha venido perfeccionando, hasta alcanzar lo que hoy día, se conoce como derechos del hombre. Estos derechos "se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a la vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico". En tal virtud, no pertenecen al derecho positivo sino que pertenecen al universo del derecho natural, lo que Cicerón llamaba *nata lex*; son derechos inherentes al ser humano, anteriores y por lo tanto superiores a cualquier norma legislativa, es decir el Poder Legislativo no los crea, simplemente los reconoce y garantiza en aras de un deber ético-jurídico.

Las modernas relaciones políticas, tienen en los derechos humanos uno de los catalizadores más sólidos. Bajo este marco es posible hablar de los límites de la acción política del Estado ante el particular, ya sea como individuo o bien, como parte de un grupo social. El concepto de derechos humanos implica la relación político-jurídica, entre el Estado y la sociedad; debiendo ser esta relación legítima y limitada, fincada en el pleno respeto a los derechos fundamentales del ser humano. Ninguna nación que se considere justa, moderna y democrática puede desconocer la trascendencia que tiene el reconocimiento y salvaguarda de los derechos humanos.

Surge en 1789 en Francia una idea que hoy es generalmente aceptada, y que habla de la vigencia del concepto de los derechos del hombre como principio y finalidad de la asociación política. Esta idea consistía en enlazar fines y medios, es decir los derechos del hombre y las formas políticas por los que éstos pueden ser alcanzados. Durante la Revolución francesa, se consagra en la legislación la concepción liberal del Derecho, según la cual todo el orden jurídico tiene como único fin al individuo. Esto con fundamento en el pensamiento de la Escuela Racionalista del Derecho Natural.

El texto de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de agosto de 1789, en su artículo 1o., señala que: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos; las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común." Asimismo el artículo 2o., dice que: "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión."

El anterior orden de ideas, puede y debe coaligarse con la legitimidad constitucional, entendiendo que es la Constitución la Ley Suprema de toda Nación y que en ellas se plasman los principios básicos que han de regular al Estado, así como sus relaciones con la sociedad. En ella han de reconocerse y garantizarse los derechos fundamentales del hombre. Es el pueblo y sólo el pueblo el único detentador de la soberanía, y el Estado sólo actuará como garante del mismo.

Una de las bases del Estado moderno es el reconocimiento político de los derechos de los gobernados. Todo ser humano es libre e igual ante los demás y nadie puede atentar contra su persona o sus bienes. Se trata, pues, de un Estado que reconoce los límites marcados por esos derechos; tal reconocimiento de las formas y de los límites de la autoridad es el acuerdo

fundamental por el que se deben construir las comunidades políticas. Con este acuerdo tácito quedan establecidas las fronteras de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La concepción del Estado limitado es conocida en nuestros días como Estado de derecho, en el cual el poder público es ejercido a partir de preceptos normativos generales y circunscrito a las leyes que derivan de aquéllos. La idea de un Estado de derecho incluye la recuperación de los derechos humanos para su formulación jurídica, lo que lleva inmerso el compromiso del poder público de reconocerlos como acotamiento de su propio actuar.

Es entonces un Estado de derecho aquel que, impedido constitucionalmente para ejercer arbitrariamente el poder en contra de sus gobernados, se erige por y para la sociedad en su conjunto. Un Estado como el descrito representa el compromiso de equilibrar la relación entre el poder público y la libertad individual.

Como afirmaba el maestro de Burdeos, Jean Duguit, toda Constitución va precedida de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en tanto que ésta es el catálogo de prerrogativas "anteriores y superiores al propio Estado".

El *Ombudsman*, nació con la Constitución de 1809 en Suecia, con la finalidad de establecer un control adicional para el cabal cumplimiento de las leyes; supervisar la aplicación de éstas por parte de la administración pública y crear un nueva vía, ágil y sin burocratismos, que conociera de las quejas de los gobernados sobre las arbitrariedades cometidas por la autoridad. Como institución es un órgano público, autónomo, apolítico y apartidista. Es el órgano encargado de recibir e investigar las quejas de los particulares contra la deficiente actuación o abusos de las autoridades. Generalmente es un servicio gratuito y sencillo; es un sistema de control de calidad de la administración pública. Interviene para, de ser posible, lograr un arreglo amistoso entre las autoridades y el quejoso, pero de no lograrse, formula una recomendación no obligatoria para la autoridad, pero respaldada por la fuerza moral con que el Ombudsman cuenta y por el apoyo que la opinión pública otorga a sus informes, dados a conocer generalmente a través de los medios masivos de comunicación.

Las características generales del *Ombudsman* son:

1. Se establecen en las constituciones. El reconocimiento cabal de esta figura ha cobrado tal importancia, que se le ha elevado a rango constitucional.
2. Cuenta con poder de investigación. El *Ombudsman* debe disponer para el cumplimiento de sus tareas, con la información necesaria acerca de los asuntos que se le presentan y que por lo tanto está obligado a investigar. En casi todos los países ha quedado establecida la facultad del organismo para solicitar información a la autoridad competente en relación con el asunto tratado. En realidad son pocos los casos de reticencia u obstaculización de las autoridades, ya que debido a la gran fuerza moral del *Ombudsman*, el prestigio de las mismas puede quedar en entredicho.
3. Su representante debe ser un hombre apolítico y apartidista. La persona que se encuentre al frente de esta institución, no debe de tener ningún interés especial en partido político alguno, ni tampoco en alguno de los tres poderes del Estado, ya que su único interés debe estar depositado en la lucha en favor de los derechos humanos, y es en razón de esto que cuenta con una alta calidad moral frente a la sociedad.
4. Su actividad debe ser independiente de toda presión, tanto de los tres poderes del Estado, así como de los organismos no gubernamentales. El hecho de que algunos *Ombudsman* sean nombrados por el Legislativo o por el Ejecutivo, o por ambos, no implica que dichos poderes interfieran o influyan en las recomendaciones emitidas, ni aun cuando este órgano sea de origen legislativo, ya que en tales casos se señalan límites de competencia.

5. La autonomía es una característica fundamental, ya que le proporciona independencia a la institución, así como los elementos necesarios para su funcionamiento, tanto financieros como humanos.

6. La imparcialidad es un elemento básico, no sólo en el plano jurídico, sino además en el político; es un valor que sirve de complemento a la autonomía y a la independencia, ya que sustrae al Ombudsman de compromisos con los partidos políticos y los órganos estatales, permitiéndole servir mejor a los gobernados.

7. Los ciudadanos deben de tener acceso directo al *Ombudsman*, sin necesidad de ser representados por nadie. Es decir la accesibilidad de los gobernados a la institución es primordial. El acceso puede ser directo como el modelo escandinavo clásico, donde los ciudadanos presentan directamente sus quejas, e indirecto como en Inglaterra y Francia, donde se requiere la mediación de algún miembro del parlamento (Inglaterra) o del Senado (Francia), quienes recogen la inconformidad respectiva y la canalizan al órgano de defensa.

8. El servicio que el *Ombudsman* ofrezca debe de ser gratuito, pues de esta manera no mediará ningún interés económico, evitando así que se convierta en una institución con fines meramente lucrativos.

9. Es competente para conocer de asuntos de la administración pública, así como de justicia y militar

10. Formula recomendaciones no obligatorias para la autoridad. En lo referente al poder resolutorio del *Ombudsman*, es decir a su capacidad de emitir respuestas luego de haber investigado las quejas recibidas; estas respuestas o resoluciones, deben tener el carácter de recomendación y nunca de fuerza coercitiva, y mucho menos material, para obligar a su cumplimiento. En términos jurídicos, se dice que tales resoluciones no son vinculatorias y, por tanto, no pueden invalidar los actos de autoridad que se intentan corregir o enmendar, los cuales únicamente pueden ser resarcidos por la autoridad misma; las resoluciones más comunes dependiendo del *Ombudsman* son: la recomendación, la amonestación, el recordatorio y la opinión.

11. Elabora informes anuales y extraordinarios con el resultado de sus gestiones, mismos que presenta al Poder Legislativo y a la opinión pública.

12. Coexisten con las organizaciones no gubernamentales de protección de los Derechos Humanos.

13. El perfil institucional de la autoridad es una característica de capital importancia. Si bien este organismo carece de poder coercitivo, su enorme fuerza moral le permite prescindir de él. De aquí que el nombramiento al cargo de *Ombudsman* deba recaer en una persona con honorabilidad pública y con alta capacidad profesional, comprometida en la lucha a favor de los derechos del hombre. De su autoridad moral han de surgir opiniones dignas de atenderse, y la autoridad que no las tome en cuenta se expondrá al juicio severo de la opinión pública.

El concepto de dicho órgano no tiene una definición unívoca. Sin embargo, Héctor Fix-Zamudio ha concebido con gran elocuencia una valiosa concepción, describiendo al *Ombudsman*:

... como uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos que, con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, ante las acciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y como resultado de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de

informes públicos, generalmente anuales, a los más altos Órganos del Gobierno, al Órgano Legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

De la anterior definición se desprenden algunas consideraciones que conviene señalar. Diremos en primer término que el *Ombudsman* es un mecanismo complementario para la adecuada relación entre gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre. Ahora bien el *Ombudsman* no es un tribunal con poder ejecutorio, sino que la eficacia de su actuación reside en la fuerza moral que tiene ante la opinión pública. Su fuerza prescinde de elementos coactivos; es más bien propositiva y de recomendación y, dado el prestigio público de su personal, constituye un llamado de autoridad moral.

III. Como antecedentes del *Ombudsman* en México, podemos mencionar los siguientes:

En el año de 1847 estuvo vigente en el estado de San Luis Potosí la Ley de Procuraduría de Pobres, impulsada por Ponciano Arriaga. Dicha norma estableció la competencia de tres procuradores, los cuales defendían a los que menos tenían de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas.

El gobernador de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla, creó el 3 de enero de 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de gestoría ante autoridades sirvió de complemento a los medios jurídicos ya establecidos.

La Procuraduría de Vecinos, se fundó por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, en diciembre de 1984. El funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.

La Universidad Nacional Autónoma de México, instauró el 29 de mayo de 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios. Dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos susceptibles de solucionarse por la vía establecida en la legislación universitaria.

La Procuraduría para la Defensa del Indígena (Oaxaca) y Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero). Estas procuradurías, nacidas en 1986 y 1987 respectivamente, tienen la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país. La Procuraduría para la Defensa Indígena en Oaxaca depende del Ejecutivo local, y se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Funge además como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto de los derechos indígenas. Por otra parte, la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero depende del Ejecutivo del estado, y su función es la de proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan en la montaña.

La Procuraduría de Protección Ciudadana, nació en el estado de Aguascalientes el 14 de agosto de 1988, con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por actos u omisiones en los deberes de las autoridades o servidores públicos.

El municipio de Querétaro instauró la Defensoría de los Derechos de Vecinos, el 22 de diciembre de 1988. Su finalidad es investigar las denuncias sobre afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales.

En 1989 nació, como órgano desconcentrado, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, cuya finalidad es contribuir a que los actos de las autoridades del Distrito Federal sean legales.

La instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 5 de junio de 1990, significó la adopción del *Ombudsman* en el país. Su creación se debió a un acto del Ejecutivo, como respuesta a la creciente demanda social. Con ello se dio un paso fundamental para rescatar la idea del respeto a los derechos humanos en todos y cada uno de los actos gubernativos.

En principio la Comisión Nacional fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo. Se adscribió a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, que marcaba como función de esa dependencia encargarse de dicho rubro. Esta adscripción administrativa de la Comisión la hizo blanco de críticas, las cuales iban dirigidas, precisamente, a su ubicación dentro de una dependencia del Poder Ejecutivo, donde supuestamente no cumpliría cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos.

A partir del 29 de junio de 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue dotada con un nuevo marco jurídico, derivado de su reconocimiento constitucional por una iniciativa del Ejecutivo Federal, que adicionó el artículo 102 de la Constitución con un apartado B. Esta iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992, aprobándola por unanimidad el 11 de junio. La Cámara de Diputados, por su parte, la aprobó por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra el 23 de junio de ese mismo año.

La adición como apartado B del artículo 102 constitucional quedó de la siguiente manera:

El congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán los organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los Poderes Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales Y jurisdiccionales."

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados."

De esta forma la Comisión de Derechos Humanos alcanzó, en sólo dos años, el nivel constitucional que la sociedad reclamaba. La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con una ley que la dota, como organismo descentralizado, de la autonomía que significa tener una personalidad jurídica y un patrimonio propios, esenciales para su función de *Ombudsman*. Con este marco jurídico la Comisión accede a una nueva etapa en su trascendente y fructífera vida institucional.

La labor del *Ombudsman* mexicano contribuye notablemente a la actualización de la relación entre gobernantes y gobernados, en el marco de una cultura de los derechos humanos que comprende los distintos ámbitos del que hacer nacional. En suma, el *Ombudsman* surge y actúa allí donde las libertades individuales se han traducido en motivo de fuerza social (JORGE MORENO COLLADO).

bibliografía

AGUILAR CUEVA, Magdalena, *Manual de Capacitación*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La Protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdiccionales nacionales*, CIVITAS Y UNAM, México, 1982.

LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Cámara de Diputados-UNAM, México, 1993

opinión pública

I. Para la Real Academia Española el término *opinión* deriva del latín *opinio*, *-onis*, que en español significa el concepto que se forma o se tiene de una cuestión o cosa o, bien, la estimación generalizada de las personas acerca de asuntos determinados. Mientras que la palabra *pública* proviene del latín *publicus*, siendo ésta el adjetivo que califica de notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Estos dos vocablos, unidos, se refieren a la postura que adopta la población en lo relativo a situaciones, actos o hechos de trascendencia general, es decir, el concepto que se tiene sobre acontecimientos políticos, sociales, económicos y jurídicos.

El término *opinión*, se escribe en inglés *opinion*, en francés *opinion*, *avis*, en alemán *Meinung*, *Ansicht*, en italiano *opinione* y en portugués *opinão*. Mientras que *pública*, se escribe en inglés y francés *public*, en alemán *Öffentlich*, en italiano *público* y en portugués *público*.

II. Como antecedentes del vocablo *opinión pública*, tenemos que se produjeron dos fenómenos con el advenimiento del Estado social de derecho, casi de manera simultánea, uno causa del otro, por un lado, la aparición de instituciones democráticas que representaban los intereses de los trabajadores, ya que con su participación en las asambleas deliberativas se concibe un nuevo parlamento, no como un órgano exclusivamente legislativo, sino mejor dicho como un foro de la lucha de clases e instrumentos de poder, que dirigía y formaba la postura de su respectiva clase social, es decir, como fuente creadora de la *opinión pública*. Por otro lado, también se inicia una separación de atribuciones normativas dejando al Ejecutivo, además de las funciones administrativas, amplias facultades reglamentarias, entendidas las primeras como las relativas a la prestación de servicios públicos. Ambos cambios, originaron una importante *opinión pública* respecto a la forma en la cual debe funcionar un Estado con tendencias democráticas, primero, dando el carácter representativo, plural y popular a las asambleas, segundo, fijando como idea insustituible que los órganos de gobierno son tres (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los cuales deben estar estrictamente separados. Lo anterior, constituyó la idea de *opinión pública*, la cual tiende a modificarse por *opiniones públicas* constituidas por distintos grupos con intereses.

El término *opinión pública* ha sido ampliamente usado y utilizado, sin embargo, por ese mismo hecho, su significado ha quedado al arbitrio de quien lo emplea. Al respecto, por un lado, se maneja como sinónimo de cuerpo electoral, lo cual es impreciso pues el segundo vocablo puede ser más amplio o más reducido dependiendo de las circunstancias particulares de cada país; por ejemplo, es amplio cuando los electores no comulgan en la calificación sobre la actividad del gobierno, pero es más reducido el cuerpo electoral, aun cuando sin capacidad para determinar a sus gobernantes, la mayor parte de la población tiene una *opinión generalizada* sobre la política del gobierno. Con lo cual, de forma estricta, podemos afirmar que la *opinión pública* es un traje a la medida de las instituciones políticas, ya que es innegable que son éstas las formadoras y conductoras de la *opinión pública*.

Por otro lado, el parlamento, el Congreso o la Asamblea sirve de foro a los representantes populares, para manifestar, *in genere*, la voluntad de sus electores, y donde las fuerzas políticas pueden definirse oficialmente sobre cada situación o problema, brincando de esta forma a la *opinión pública*, como un medio de identificar o enjuiciar la postura de cada partido político. En este sentido, la información parlamentaria es sugestiva si se le relaciona con la función de publicidad, entendida esta última como instrumento relevante de la formación y canalización de la *opinión pública*. Al respecto, para Habermas, el "que se hicieran notorias las discusiones parlamentarias

aseguraba a la opinión pública su influencia, aseguraba la conexión entre diputados y electores como partes del mismo público".

III. Particularmente en México durante la vigencia de las "Siete Leyes Constitucionales" de 1836, se estableció un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros, quien era responsable ante Dios y la opinión pública (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

ABELLAN, Ángel Manuel, "El parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto". en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1992.

DÍEZ-PICASO, Luis María, "Parlamento, proceso y opinión pública". en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 18, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, septiembre-diciembre de 1986.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

HARBEMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Antoni Domènech (trad.), Gustavo Gili, Barcelona, 1981.

MOTERO, José Ramón, "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2,

Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, enero-abril de 1989.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

RABASA, Emilio O., "Historia de las constituciones mexicanas", en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, UNAM, México, 1991, t. I.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

VALADÉS, Diego, "El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México", en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, UNAM, México, 1988.

VEGA GARCÍA, Pedro de, "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

_____, "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, México, 1979.

ZAMITIZ GAMBOA, Héctor, "[E]l proceso de comunicación política en las campañas presidenciales de 1994 y la opinión pública en México", en *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 6, UNAM, México, enero-marzo de 1995.

oposición

I. Desde un punto de vista general significa desacuerdo, resistencia, enfrentamiento. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define *oposición* como el conjunto de fuerzas sociales que rechazan la actuación de un régimen o gobierno y luchan contra éste, de forma no violenta. Por lo que hace a su etimología, proviene del latín *oppositio*, acusativo de *oppositio* oposición; de *oppositus*, participio pasivo de *opponere* oponer.

Este término se escribe en otros idiomas de la siguiente manera: *oposiçao* en portugués; *oppositio* en inglés; *oposición* en francés; *widerspruch* en alemán; *opposizione* en italiano.

II. La oposición es considerada por Guita Ionescu e Isabel de Madariaga "como parte esencial del conjunto del proceso político, como la *altera pars* del poder o del gobierno. Todo análisis de la historia del poder debe necesariamente abarcar su contrapartida. Desde el punto de vista lógico, orgánico y morfológico, la oposición es la contrapartida dialéctica del poder, historiadores y teóricos de la política no podrían, aunque quisieran, separar a estos hermanos siameses sin grave riesgo de deformarlos. De modo que la oposición no es un falso tema sino un co-tema, que ha venido figurando a través de los tiempos en todos los estudios sobre el poder, el gobierno, la política, la sociedad o la conflictiva, estudios a los que este ensayo habrá de acudir a cada paso".

Oposición es un término que se emplea para hacer referencia al partido o partidos que no tienen el poder político; es decir, aquella o aquellas organizaciones políticas que están y se manifiestan contra el régimen establecido; en algunos casos esa oposición -de acuerdo con sus intereses- puede aliarse con el partido gobernante, o con otros partidos opositores. En el primer caso la oposición se atempera, mientras que en el segundo es probable que se exacerbe.

El peso político y función de la oposición va también de acuerdo con el régimen político, en uno de tipo presidencial, la oposición adopta varias actitudes, ya sea de obstrucción, de competencia o de alianza. En el primero, la oposición ejerce la impugnación al gobierno y su partido de manera permanente y sistemática, minimizando los aciertos y exagerando los errores, con la idea de obtener el triunfo en la siguiente contienda electoral.

En un régimen parlamentario las anteriores actitudes de oposición no varían, pero tienen distinta connotación. En primer sitio, a la oposición le interesa el control del parlamento, lo que correlativamente le brindaría la responsabilidad del gobierno. Su papel es más activo y cuenta con medios para cuestionar la labor del gobierno, que en un momento dado lo pueden llevar a derrocarlo; además, el cambio de gobierno en este tipo de sistema político, se juega en gran parte en el campo de las coaliciones en el parlamento.

En ese sentido, la oposición tiene un significado muy especial en la vida política de cualquier país, por un lado, su existencia es reflejo de la garantía de ciertas libertades (expresión, reunión, asociación) y por otra, muestra el pluralismo de una sociedad, lo que da paso a la competencia política y la alternancia en el poder (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, memoria del 2o. Congreso Internacional de Derecho Electoral, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.

CHARLOT, Jean, *Los partidos políticos*, Hispánicas, México, 1991,

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

IONESCU, Ghita e Isabel de Madariaga, *La oposición*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977.

oposición parlamentaria

I. (Véase *oposición y parlamento*).

II. Son el grupo parlamentario que no tiene la mayoría en un órgano legislativo; la oposición parlamentaria se puede conformar por una sola fracción política o varias, atendiendo a la pluralidad de su composición. Por naturaleza, su papel dentro de un parlamento es ser contrapeso a la

mayoría, ya sea utilizando los mecanismos de control, o adoptando actitudes en contra de la voluntad mayoritaria.

Este término tiene una estrecha relación con el de oposición y minoría parlamentaria; con el primero, porque la oposición parlamentaria es representación de los partidos políticos opositores a un régimen. También puede darse el caso, de que el Poder Ejecutivo esté en manos de una determinada organización política y el Poder Legislativo de otra, existiendo entonces la dicotomía de un partido al mismo tiempo mayoritario y opositor.

Respecto a la minoría parlamentaria, son precisamente las fuerzas políticas con menor representatividad en un parlamento, las que se constituyen como oposición, que bien pueden actuar de manera aislada o en alianzas con otras fracciones, de acuerdo con sus intereses. En algunos casos, la oposición parlamentaria llega aliarse con el grupo parlamentario mayoritario para sacar adelante un proyecto legislativo, que puede tener el voto en contra del resto de los miembros del órgano camarál.

En este renglón, cabe hacer mención el papel que tiene la oposición en el régimen político inglés, ya que es de un tipo *sui generis*. Por principio, es institucionalizada, reconocida por la *Ministers of the Crown Act 1937* y posee un estatuto propio, de ahí su denominación: "Leal oposición de su Majestad". La función de esta singular oposición no es tanto derribar al gobierno, sino dar a conocer a la sociedad los errores del mismo.

III. El párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución mexicana dispone que los diputados podrán agruparse, según su afiliación de partido, en la forma y mediante el procedimiento que establezca la ley del Congreso, a fin de garantizar su libre expresión. En este sentido, la Ley Orgánica del Congreso General, regula en sus artículos 31 a 37 lo relativo a los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y de los artículos 94 a 99 lo respectivo a los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores.

Cabe señalar, que si bien el texto constitucional no contempla la formación de grupos parlamentarios en el Senado, ha sido precisamente el avance de la oposición, la que ha permitido abrir las puertas de este órgano legislativo, a ciudadanos de distinta filiación política, ya que durante varias décadas esta Cámara tan sólo se integró por miembros de un partido. De ahí que la reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1994, tomara en cuenta esta nueva realidad política y adoptara la figura de senadores de primera minoría.

A través de los grupos parlamentarios, el Congreso mexicano ha podido organizar su vida parlamentaria, no sólo para ubicar a sus miembros por fracción política en un lugar específico del recinto, sino también, para facilitar la coordinación de los legisladores y permitir que a través de su coordinador, nombrado por ellos mismos, se alcancen consensos de acciones conjuntas con el resto de los grupos parlamentarios, lo cual impide debates estériles o posturas radicales. Aunque se dan casos, en que la oposición se radicaliza al grado no sólo de votar en contra, sino de salirse airadamente del recinto camarál.

La oposición parlamentaria resulta más efectiva y puede conseguir beneficios en negociaciones diversas, cuando los asuntos a debate requieren de mayoría calificada que el partido mayoritario solo no puede alcanzar. Este veto de las minorías se produce en las reformas constitucionales y ocurrirá también en la designación de Consejeros Electorales (Cámara de Diputados) y de los Magistrados Electorales (Cámara de Senadores) que requieran del voto favorable de los dos tercios de los legisladores presentes (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BARRENA GARCÍA, Alberto, *La democracia como problema*, Ediciones ICAI, Madrid, 1978.

GARCÍA COTARELO, Ramón y Blas Guerrero, *Teoría del Estado y Sistema Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2a. ed.

PÉREZ SERRANO, Nicolás y Serrano Jáuregui, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

orden

I. Etimológicamente proviene del latín *ordinem* acusativo de *ordo* orden, en los dos primeros sentidos: hilera, fila (originalmente hilera de hilos en un telar). Dentro de las definiciones que le da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa distribución armónica y simétrica de un conjunto de personas u objetos; o bien, norma que debe seguirse en la consecución de un determinado fin. Asimismo, el término orden es empleado para hacer alusión a la tranquilidad social o a un mandato que hay que acatar.

Esta voz se traduce como *ordem* en portugués; *order* en inglés; *ordre* en francés; *ordaung* en alemán; *ordinè* en italiano.

II. En el ámbito del derecho, el término orden implica el mandato de un superior a un inferior, que debe ser obedecido, ejecutado y cumplido, con base en lo contenido en una norma. Para el derecho parlamentario, el término orden tiene una doble dimensión; el parlamento al crear las normas jurídicas, debe procurar que las relaciones de *supra* a subordinación, se den en un marco de respeto, sin ventajas para ninguna de las partes; pero también, garantizar que las normas jurídicas otorguen estabilidad y paz social, es decir, que exista orden público. Otra de las aplicaciones que encuentra la palabra *orden*, es la referente al *orden del día*, en el sentido, de la distribución metódica de los asuntos que se abordarán en una sesión.

Asimismo, el término orden tiene otra aplicación en el ámbito del parlamento, en el sentido, de que no existe perturbación o desorden en el recinto tanto de parte de los legisladores, como de los concurrentes a las galerías; correspondiéndole al presidente de la Cámara velar por el mantenimiento del orden y la inviolabilidad de la sede del órgano legislativo. Otra manifestación que encuentra la voz orden en el derecho parlamentario, es el orden en las listas de oradores (pro y en contra) el que se elabora durante la sesión, ya sea por estarse discutiendo una ley, algún tema trascendente o por haberse presentado una moción (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1985.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1990.

orden del día

I. Tanto en instituciones de derecho privado, como de derecho público, el término *orden del día* es utilizado en el mismo sentido, como una guía de cuestiones a conocer en asamblea o sesión. Para el derecho parlamentario, significa la relación de puntos a tratar en las sesiones (ordinarias o extraordinarias) de un Congreso o Cámara, o en su trabajo de comisiones; lo que le permite armonía y sincronización en sus labores a efecto de evitar excesos o perturbaciones, en el desarrollo de las sesiones. En la milicia, la orden que diariamente se da por escrito a los cuerpos,

para señalar el servicio del día siguiente, informales acerca de distintos asuntos, dictar disposiciones especiales y acerca de otras situaciones que a la milicia le interesan.

Es de destacar que en términos parlamentarios, el término orden se emplea en masculino, el *orden del día*, que significa secuela, desarrollo ordinal de los asuntos, desahogo sucesivo de los mismos; en tanto en que el lenguaje castrense es femenino, *la orden* que se refiere a cumplir determinaciones de la superioridad.

II. El Reglamento del Congreso de los Diputados en España, en el capítulo segundo del título cuarto, regula el orden del día, estableciendo que es fijado por el presidente de la Cámara y lo realizará de acuerdo con la Junta de Portavoces. Por su parte, el orden del día de las comisiones se fija por su respectiva mesa, atendiendo al calendario de trabajo del Congreso y con acuerdo del presidente de la Cámara.

Por razones de urgencia o importancia, el gobierno o un grupo parlamentario pueden solicitar la inclusión de un tema en el orden del día, siempre y cuando cumpla con los trámites parlamentarios. Ahora bien, el *orden del día* del pleno, señala el mencionado ordenamiento, sólo puede ser alterado por éste, a petición del presidente o de dos fracciones parlamentarias o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

Cuando se quiere modificar el *orden del día* de una Comisión, procede a propuesta de su presidente o de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de sus integrantes.

III. La regulación del *orden del día*, en el Congreso mexicano, no es tan amplia como en España, ya que el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General, tan sólo se limita a señalar en su artículo 30 que el orden que deben de seguir los asuntos a conocer; así, primero es el acta de la sesión anterior; comunicaciones entre las cámaras, del Poder Ejecutivo o del Poder judicial o de algún poder local; iniciativas del Ejecutivo, legislaturas o de las cámaras; dictámenes de proyectos de ley o decretos, memoriales de los particulares, dictámenes a discusión y minutas de ley.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso establece para la Cámara de Diputados en su artículo 27 inciso d) que es atribución del Presidente de la Mesa Directiva cumplimentar el *orden del día* para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; estableciendo claramente, que en el orden se distinguirán los asuntos que requieran votación, de los puramente deliberativos o de trámite. Corresponde a los secretarios y prosecretarios la obligación de leer los documentos *del orden del día*, según los dispone el precepto 29 en su inciso e).

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, el artículo 71 inciso d) de la ley orgánica, establece como obligación del Presidente de la Mesa Directiva cumplimentar el *orden del día* de las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión. Al igual que los secretarios y prosecretarios de la Cámara de Diputados, los de la Cámara de Senadores tienen la misma obligación, de acuerdo con el precepto 72 inciso e), de la multicitada ley, de dar curso a los asuntos del *orden del día* (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, José Francisco de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Cambio XXI, México, 1993.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

VALDÉS ABASCAL, Rubén, Miguel Valdés Villarreal y Salvador Rocha Díaz, *Técnica Legislativa* Porrúa, México, 1988.

orden en la cámara

I. *Orden*, proviene del latín *ordo*, *-inis*, colocación de las cosas en el lugar que les corresponde. Cámara, *vid. supra*, cámara.

Sus equivalentes en otros idiomas son: inglés *order*; francés, *ordre*; alemán, *Befehl*, *order*; portugués, *ordem* e italiano, *ordine*.

El término orden en la cámara alude al conjunto de prácticas y reglas para preservar los procedimientos que se observan al interior de las cámaras, así como para organizar el trabajo de la asamblea.

II. En la Cámara de los Comunes inglesa, el encargado de mantener el orden es el líder de la Cámara o el presidente del Comité, en su caso (*order in the House*). Cuando un legislador está en uso de la palabra y se sale de la cuestión o rompe cualquiera de las reglas del debate, el líder lo llama al orden. Si el legislador persiste, el líder le ordena salir de la Cámara o lo reconviene por desobedecer la autoridad de la Presidencia. Cuando un miembro de la Cámara utiliza un lenguaje no parlamentario, el líder le ordena abandonar el recinto y pedir disculpas a la Cámara. El requerimiento del líder generalmente produce la retractación y la disculpa.

El derecho de la Cámara de proceder contra cualquier miembro está expresamente preservada por la regla permanente número 24. Si un desorden grave se provoca en la Cámara el líder puede suspender la sesión por un tiempo determinado o incluso hasta suspender la Cámara. Durante 60 años, este poder se ha ejercitado sólo nueve veces. El presidente del Comité tiene los mismos poderes que el líder de la Cámara al interior del Comité y los procedimientos aplicables son similares en caso de suscitarse desorden por parte de algún miembro.

En la Cámara de los Lores el orden es mantenido por la propia Cámara. El Lord Juez del Tribunal de Equidad o el líder no han podido preservar el orden mejor que cualquier otro miembro. Un miembro que rompe una regla puede ser llamado al orden por cualquier otro miembro.

La Constitución de los Estados Unidos en su artículo 1, cláusula 1, sección 5 establece la autoridad del Congreso para juzgar los requisitos de los miembros y castigar a los que se comportan en forma indebida, señalando que "cada Cámara puede determinar las Reglas de sus Procedimientos, castigar a sus Miembros por Conducta desordenada y, con la concurrencia de dos terceras partes, expulsar a un miembro". Entre las causas de censura se encuentran ataque a otro miembro, injurias al líder de la Cámara, declaración constituyente de traición, corrupción y otras ofensas.

Cualquiera de las cámaras puede castigar a sus miembros con la expulsión o la censura si han incurrido en ofensas graves. Cuando sólo se trata de violaciones leves a las reglas, el funcionario que preside la Cámara puede llamar al orden a cualquier miembro, sin necesidad de un voto formal de censura. Otras medidas disciplinarias que se han aplicado recientemente por el Congreso son la negativa al derecho de voto, multas, destitución de presidencias de comités o subcomités y reprimendas. Las causas de estas medidas son generalmente por ofensas cometidas por los senadores y diputados durante su servicio en el Congreso.

III. En México, el responsable de mantener el orden en el Congreso es el presidente de cada una de las cámaras. En la Constitución mexicana se establecen sanciones aplicables a los servidores públicos, que son extensivas a los miembros del Poder Legislativo. Por otra parte, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen los procedimientos a seguir para mantener el orden en el interior del recinto camarl cuando alguno de los miembros incurre en una conducta inadecuada (si se pronuncian injurias o se apartan del asunto a discusión, p.e.). Dependiendo de la falta cometida, se pueden aplicar sanciones muy diversas a los diputados o senadores, desde las reprimendas o extrañamientos por

parte del presidente de la Cámara hasta la pérdida de su carácter de representante (desafuero). Se imponen igualmente sanciones económicas.

Otras cuestiones relativas al orden se contemplan en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso mexicano, en la sección titulada "De las Galerías" (art. 205 al 214). Se dispone en dicha sección, que en ambas cámaras habrá un lugar destinado al público que concurra a presenciar las sesiones, denominado "Galerías" (art. 205). Los concurrentes deberán presentarse desarmados y guardar respeto, silencio y compostura, no tomarán parte en los debates y no podrán fumar (art. 207, 208). Quienes perturben el orden serán expulsados o detenidos por orden del presidente de la Cámara en caso de falta grave o delito (art. 209). En caso de desorden se levantará la sesión pública y ésta podrá continuar en secreto; se procederá de la misma manera cuando los miembros de la Cámara alteren el orden (art. 210). Los presidentes de las cámaras podrán solicitar guardia militar o policíaca si lo consideran conveniente y ésta quedará bajo sus órdenes (arts. 211, 213). Al salón de sesiones sólo podrán entrar, no siendo diputados o senadores, personas autorizadas por el presidente (art. 212). Los diputados y senadores no podrán entrar armados y si lo hicieren, en caso extremo, el presidente hará que abandonen el salón (art. 214) (DAVID VEGA VERA).

bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

SMIH, James Frank (coord.), *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, 1a. ed., t. 2.

ordenamiento

I. El término *ordenamiento* etimológicamente proviene del italiano *ordinamento*; del catalán antiguo, *ordenament* que significan ordenar; del francés *ordonna cement*, orden de pago. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo define como una ley pragmática u ordenanza que da el superior para que se observe alguna cosa; es decir, la palabra ordenamiento se emplea para referirse a un cuerpo normativo que regula una determinada materia.

II. En el campo del derecho, el término ordenamiento encierra dos concepciones, una restringida y una amplia; en la primera, se utiliza como sinónimo de ley, reglamento, código u ordenanza, en el entendido, que un ordenamiento es un cuerpo de normas jurídicas relativas a alguna de las ramas del derecho. En cambio en un sentido amplio, se refiere a ordenar e integrar todas las normas de un sistema jurídico, a fin de percibir el lugar que corresponde a cada norma jurídica y a cada conjunto de normas dentro de la unidad; de ahí, que cuando se habla de un sistema jurídico, también se emplee el vocablo ordenamiento jurídico.

Al respecto, Hans Kelsen manifiesta en su obra *Teoría Pura del Derecho*, que una pluralidad de normas forma una unidad; "un sistema, un orden, cuando su validez puede ser atribuida a una norma única como fundamento último de esa validez. En cuanto fuente común, esta norma fundamental constituye la unidad en la pluralidad de todas las normas que integran un orden".

Como referencia histórica del término *ordenamiento*, como cuerpo normativo, encontramos en la época medieval el llamado Ordenamiento de Alcalá del año de 1348, en que Alfonso XI mando

tener como derecho supletorio del mismo, la codificación de las Siete Partidas (1243) de Alfonso X el Sabio. Considerándose dicho ordenamiento, como uno de los primeros documentos del derecho escrito.

La relación de este término con el derecho parlamentario, estriba en las funciones legislativa y deliberativa del parlamento, a partir de la creación, modificación o derogación de normas jurídicas que constituyen un ordenamiento; ya sea, en su dimensión restringida o amplia (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1985.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1994.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1990.

organismos electorales

I. Son los cuerpos legales encargados de la preparación, organización y vigilancia de un proceso electoral. Respecto a su composición, la doctrina electoral contempla seis tipos, atendiendo al titular del control del organismo. Así, hay de carácter *administrativo*, cuando su dirección corresponde al Poder Ejecutivo; *legislativo*, cuando la responsabilidad recae en los miembros de un parlamento; *judicial*, cuando el órgano jurisdiccional tiene esa tarea; *político*, cuando los partidos políticos tienen el control; *ciudadano*, si la ciudadanía tiene a su cargo el órgano rector de los comicios y *mixto*, que es una combinación de dos o más formas de las anteriores

Independientemente de su tipo, los organismos electorales cuentan por lo regular con una organización piramidal que parte de las circunscripciones electorales básicas hasta llegar a la cúspide donde se encuentra el máximo órgano, al que el tratadista mexicano Berlín Valenzuela ha denominado "organismo rector del proceso electoral". En realidad los dos tipos dominantes de organismos electorales de la época actual son los de corte administrativo y los de carácter judicial, en sus vertientes de procuración e impartición de justicia.

II. Los organismos electorales tienen una especial significación para el derecho parlamentario, con base en los siguientes planteamientos: son dichos cuerpos colegiados los encargados de organizar y vigilar el desarrollo de la elección de los miembros de un parlamento; de acuerdo con el tipo de integración de los organismos electorales, cabe la posibilidad de participación total o parcial de parlamentarios; en algunos casos, la designación de los miembros de los multicitados organismos corre a cargo del Poder Legislativo. Es decir, existe una vinculación entre la materia parlamentaria y la electoral.

Que un organismo electoral sea de tipo legislativo, tiene sus ventajas y desventajas. En cuanto a las primeras, se menciona la participación directa de los legisladores en el control de las elecciones, considerando su extracción partidista y gusto por la política; mientras que entre las desventajas, encontramos la distracción de las tareas legislativas de los parlamentarios; la influencia interesada de los grupos parlamentarios para tratar de favorecer a los miembros de su partido y, en un momento dado, la confusión de su tarea como juez y parte.

Cuando se está frente a un organismo electoral de carácter mixto, en el que se conjuga la participación de distintas partes, por ejemplo, de los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos políticos y ciudadanos, la intervención de los miembros de un parlamento dependerá del número de representantes en la instancia electoral y del peso político que se le otorgue (voz y voto). La

influencia del parlamento depende también de la forma de su intervención en el proceso de integración del órgano electoral, ya que en algunos casos, se opta porque el parlamento apruebe el nombramiento de algunos de los miembros del mismo.

Cabe destacar que a raíz del cambio del sistema de autocalificación política, en el que los presuntos legisladores analizaban y, en su caso, declaraban válida su elección, hoy en día, se ha optado porque sean los organismos electorales los encargados de esta tarea, que en el supuesto de irregularidades o inconformidades por algunas de sus decisiones, existe un órgano con funciones jurisdiccionales en la materia, para impugnarlas mediante los recursos correspondientes. Tal es el caso de Costa Rica, España, Francia y México.

III. La reforma electoral de 1996, marca un nuevo horizonte para la democracia mexicana. La plena ciudadanización de los órganos electorales es uno de los puntos más sobresalientes. El artículo 41 de la Constitución general establece en su fracción III que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), que guía sus funciones en los siguientes principios: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En la integración de dicho órgano participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, conforme a los lineamientos constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El IFE cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia para realizar sus funciones. El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por: un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, con voz y voto; los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, concurren, con voz pero sin voto y un secretario Ejecutivo.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, lo mismo que sus respectivos suplentes.

Los consejeros del Poder Legislativo son propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Sólo hay un Consejero por cada grupo parlamentario, no obstante que un partido tenga representación en los dos órganos que integran el Congreso de la Unión.

La presencia del Poder Legislativo en este tipo de organismos responde, primero, a que es una función estatal la organización de las elecciones; segundo, los miembros de las cámaras son electos popularmente y su participación va encaminada a conocer las reglas y procedimientos para sus comicios; tercero, es importante su presencia ya que cuando existe la posibilidad de emprender una reforma legal en materia electoral, sirve la asistencia de los legisladores, tanto para conocer la postura del órgano rector de los comicios, como buscar consensar el planteamiento de su fracción política y cuarto, las aportaciones que puedan hacer los parlamentarios en el organismo, atendiendo a su experiencia y planteamientos de sus grupos parlamentarios (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 1980.

NUÑEZ, Arturo, *El Sistema Electoral Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

PATÍÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

SOLANO YÁÑEZ, Delfino, *Los organismos electorales en la renovación política electoral*, México, Porrúa, México, 1987.

órgano deliberante

I. En cuanto al término *órgano* proviene del latín *organum* y del griego *órganum* que significan instrumento. La sexta acepción que nos da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, alude a la persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o de un designio.

Este término se escribe *orgam* en portugués; *organ* en inglés; *orgue* en francés; *orgel* en alemán; *organo* en italiano.

Por su parte, la palabra *deliberar* es definida por el citado diccionario como el considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de nuestras decisiones antes de adoptarlas y la razón o sinrazón de los votos que se nos piden, previamente a su emisión.

Su equivalente en portugués es *deliberar*; en inglés *to deliberate*; en francés *deliberer*, en alemán *beraten* y en italiano *deliberare*.

II. Uno de los sinónimos que se emplean para referirse al parlamento, es el de órgano deliberante, en razón de la función deliberativa que desempeña. En ese sentido, en el parlamento, previamente a la toma de una determinación, se procede al análisis y evaluación del asunto de que se trate, ya sea a nivel de comisión, o durante su discusión en tribuna. El trabajo parlamentario en sus distintas facetas, requiere de la deliberación por parte de los legisladores, que en ocasiones se apoyan en especialistas de la materia, para ilustrarse y saber en qué dirección tomar una decisión.

Es evidente que la deliberación ha de ser ordenada, minuciosa y real en cuanto al tema que se está discutiendo, a efecto, que al momento de legislar se elija la vía más adecuada a las circunstancias y realidades de un país. De ahí, que ha de haber la suficiente deliberación, tanto de parte de la mayoría como de la minoría, dándose por hecho la buena fe de todos los que intervienen, que el interés general esté por encima del interés particular; ya que, la decisión que adopten tendrá alguna repercusión que será valorada por la sociedad.

De lo anterior, se desprende que al parlamento se le denomine órgano deliberante, ya que en virtud, de la trascendencia de los temas que conoce, se requiere de un conocimiento amplio, que pueda ser plasmado en algún ordenamiento jurídico.

Dado que deliberar significa igualmente discernir acerca de la culpabilidad o no de una persona, es la acción que realizan los jurados y los jueces antes de dictar sentencia.

Diversos autores, hablan de un "poder deliberante" y no de "Poder Legislativo", como Maurice Hauriou, basándose en que la deliberación es su propia operación de voluntad que se manifiesta en los razonamientos y opiniones de los legisladores; y que, si se le denomina órgano legislativo se debe a su función de crear leyes, que no es la única.

III. En México, las Cámaras del Congreso deliberan en sentido estricto, a través de sus comisiones jurisdiccionales en los procedimientos de juicio político y declaratoria de procedencia (desafuero), de acuerdo con el Título Cuarto de la Constitución General de la República y la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (JAVIER OROZCO GÓMEZ)

bibliografía

BIDART CAMPOS, Germán, *Derecho Político*, Buenos Aires, 1962

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992, 2a. reimp.

HAURIOU, Maurice, *Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1990.

órgano ejecutivo

I. (Véase *órgano*; véase *poder ejecutivo*).

II. Es el órgano del estado con estructura jurídica y competencia determinada, en el que recae la responsabilidad de llevar a cabo las tareas de gobierno. Al respecto, es pertinente precisar la existencia de poderes ejecutivos duales, donde hay Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como en el caso del régimen parlamentario; o de tipo plural, como el Directorio Suizo o de carácter unipersonal, como el presidencial.

El *órgano ejecutivo* tiene distintas aplicaciones, atendiendo al régimen político donde se sitúe; en un sistema presidencial el titular de dicho órgano es el Presidente, que auxiliado por secretarios de Estado se dedican a la administración pública de un país; en el sistema parlamentario, en Primer Ministro y los ministros tienen esa función.

En el sistema federal, los gobiernos locales atendiendo al modelo de la Federación, también cuentan con un órgano ejecutivo, depositado en un gobernador. Asimismo, en cuanto a las funciones que le corresponden al órgano ejecutivo, tiene que ver el régimen político; así, por ejemplo, en uno presidencialista, el titular de dicho órgano es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, por lo que sus atribuciones son de diversa naturaleza. En cambio, en uno parlamentario, el rey es Jefe de Estado y el Primer Ministro Jefe de Gobierno, siendo este último, el encargado del órgano ejecutivo.

Es mediante el principio de la división de poderes como se logra delimitar las funciones de cada uno de los órganos del Estado, como lo señalaron en su época John Locke en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690) y el Barón de Montesquieu en *El espíritu de las leyes* (1748); quien en dicha obra delineó las funciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las que se ejercen a través de sus órganos respectivos: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes y las diferencias entre los particulares."

Cabe señalar, que aunque suelen emplearse como sinónimos, los términos órgano y poder, para referirse a los entes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la palabra poder se refiere a la estructura estatal en la que recae algunas de esas funciones; en cambio, órgano hace alusión a las instancias que derivan del poder y que se encargan de operar las facultades que se les otorgan.

III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 80 que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el artículo 90 establece la composición de la administración pública federal, que es la encargada del despacho de las labores del Poder Ejecutivo Federal a través de los órganos respectivos. Dicho precepto estipula que la administración pública será centralizada y paraestatal, en la primera se comprenden las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, los que reciben el nombre de *dependencias*; en el segundo tipo, están las empresas públicas, los organismos descentralizados y los fideicomisos, los que reciben el nombre de *entidades*. Estas últimas, se encuentran incorporadas a las dependencias del ejecutivo federal según el ramo o actividad, a fin de que exista una coordinación. Estos organismos del Poder Ejecutivo se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece sus bases de organización y competencia, correspondiéndoles las actividades que en forma programada contemplan las políticas, prioridades y restricciones fijadas en el plan de gobierno.

En concordancia con lo anterior, cabe señalar, la facultad de la Cámaras del Congreso Mexicano de poder citar a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, para

que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos. Correlativamente, a petición de una cuarta parte de sus miembros, en la Cámara de Diputados y de la mitad, en la de Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, haciendo del conocimiento del ejecutivo sus resultados.

El artículo 93 constitucional, contiene dos instituciones: una, la facultad de control del Congreso mexicano de los órganos del Poder Ejecutivo, la cual es inherente a su naturaleza y funciones como parlamento; y dos, la coordinación que puede existir entre Poder Legislativo y Ejecutivo, cuando se dispone que en caso de crear una comisión de investigación para supervisar el trabajo de las mencionadas entidades públicas, se le deben informar los resultados al Ejecutivo, para que, de ser necesario éste tome alguna medida que implique la imposición de sanciones (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CARPIZO, JORGE, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978.

SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1966, vol. II.

VEGA VERA, David, *El presidencialismo mexicano en la modernidad*, Porrúa, México, 1989.

órgano judicial

I. La idea de *órgano* debe distinguirse de la de *poder*, por lo que no alude tanto a la función como a la estructura. Por ello, *órgano judicial* es el *aparato*, *la organización* del poder encargado de impartir justicia: tribunales y jueces y, por extensión las procuradurías.

El órgano judicial es el aparato u organización que se encarga de conocer y resolver las controversias entre particulares, poderes públicos o entre éstos, escuchando a las partes en un juicio y basado sus resoluciones en el derecho. Para tal objetivo, existen distintos órganos jurisdiccionales que con base en criterios que competencia (materia, cuantía, jurisdicción) conoce de las diferencias entre las partes. Es decir, es la instancia que representa al Estado para dar cumplimiento a una de sus atribuciones, la aplicación de la ley, a efecto de preservar la convivencia social.

II. Los órganos en los que se deposita la función judicial, están a cargo de jueces, considerados como aquellos individuos investidos legalmente, por el Estado "para declarar el derecho en cada caso concreto". De ahí, que cada vez, que se hace referencia a órganos judiciales nos tenemos que referir al término jurisdicción, como una potestad o atributo del Estado para que a través de sus órganos aplique éste su derecho.

En varios países el órgano judicial posee una segunda atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros poderes. Es decir, el órgano judicial le corresponde vigilar que el Legislativo y Ejecutivo actúen dentro del ámbito de competencia que les ha asignado la ley; por lo que, en estos casos es intérprete en última instancia de un marco jurídico.

A partir de esta concepción, es conveniente señalar que cuando se hace referencia al órgano judicial, se está hablando de instancias encargadas de impartir justicia, mediante la aplicación del derecho; función, muy distinta, a la procuración de justicia a cargo del Ministerio Público, aunque en estricto sentido, pudiera considerarse como judiciales algunas actuaciones de éste, pero en razón de su propia competencia no lo son, como el solicitar la aplicación del derecho y ser el representante de la sociedad.

Su relación con el derecho parlamentario, estriba en diversos rubros: en primer lugar, el parlamento es el encargado de elaborar las leyes, por lo que regularmente existe una comunicación entre estos dos órganos, a efecto de que el Congreso o una Cámara conozca la opinión de los especialistas, para ampliar su marco de referencia de una reforma legal; en otros casos, los nombramientos de ciertos integrantes de los órganos judiciales, pasan por la aprobación del parlamento o bien, puede presentarse la situación, que un órgano judicial requiera de información que posee el órgano legislativo o viceversa, teniendo los dos la misma facultad de poder solicitársela.

III. Los órganos del Poder Judicial en México, se encuentran precisados en el artículo 94 de la Constitución, y son: Suprema Corte de Justicia, como máximo órgano jurisdiccional del país; Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; Juzgados de Distrito y Consejo de la Judicatura Federal. A los anteriores, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación agrega: el Jurado Federal de Ciudadanos y los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal para los casos previstos por el artículo 107 fracción XII constitucional.

Conforme a la ley orgánica referida, la Suprema Corte se compone de 11 ministros y funciona en Pleno y por medio de dos Salas, las cuales se integran por cinco ministros. Los Tribunales Unitarios se componen por un magistrado, que se apoya en el número de secretarios, actuarios y empleados que fije el presupuesto; mientras que los Tribunales Colegiados se integran por tres magistrados, un secretario de acuerdos y secretarios, actuarios y empleados que fije el presupuesto.

Los Juzgados de Distrito se componen de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. El Jurado Federal de Ciudadanos se forma por siete ciudadanos designados por sorteo, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

Derivado de la reforma judicial de 1995, se creó el Consejo de la Judicatura Federal que se integra por siete consejeros y tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Funciona en Pleno o comisiones. Para su adecuado funcionamiento cuenta con los siguientes órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal; el Instituto de la Judicatura; la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

El Poder Legislativo en México interviene en el nombramiento de algunos de los miembros del Poder Judicial Federal, como son: de acuerdo al artículo 96 constitucional, los ministros de la Suprema Corte, el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designa al ministro. El artículo 100 constitucional señala que el Consejo de la Judicatura se compone por siete miembros, dos de los cuales son designados por el Senado, uno por el Presidente de la República, uno será el presidente de la Corte, un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, los que son electos mediante insaculación.

Asimismo, cuando la falta de un ministro excede de un mes, el Presidente de la República somete a la aprobación del Senado el nombramiento de un ministro interino (art. 98 constitucional). Cuando las licencias de los ministros exceden de un mes, sólo las puede conceder el Presidente de la República con aprobación del Senado (art. 99 constitucional) (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 4a. ed.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1990.

órgano legislativo

I. Bajo la denominación de *órgano legislativo*, se hace referencia al cuerpo colegiado encargado de la función legislativa, atendiendo al tradicional principio de la división de poderes. Así, cuando empleamos el término en estudio, nos podemos estar refiriendo a un Congreso, Cámara, Cortes, Asamblea según el nombre que le otorgue cada país, a la institución depositaria del Poder Legislativo.

II. Con base en esta consideración, por *órgano legislativo* se entiende a la institución política integrada por un número determinado de miembros, electos popularmente o por designación o de forma hereditaria, que tiene como función primordial crear las normas jurídicas de un país. Asimismo, expide decretos que son normas que se pueden referir a personas, lugares, tiempos; impone contribuciones; realiza tareas administrativas; concede amnistías; supervisa el gasto público, entre otras.

Pero el órgano legislativo es más que un cuerpo colegiado encargado de hacer leyes; su labor también está orientada a ilustrar y educar mediante la opinión que se genere en los debates; su actividad como vigilante del gobierno permite garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes; a las que podríamos agregar, las funciones informativa y de investigación.

En ese sentido, el órgano legislativo realiza las más variadas funciones, las que pueden variar, en cantidad o forma de aplicación, considerando el régimen político donde su ubique. Como en otros apartados de esta obra, encontramos distintas manifestaciones del término en un régimen presidencial que en uno parlamentario, semipresidencial o hasta en uno dictatorial.

Adentrándonos al estudio de los órganos legislativos, es conveniente señalar el tipo de sistema de organización que poseen, ya sea uno bicameral o unicameral. Por lo que hace a la primera forma, por lo regular las dos Cámaras existentes reciben el nombre de Diputados o Senadores; en otros se habla de Asamblea Nacional y Senado; Cámara Baja y Cámara Alta, algunos de los países que contemplan el sistema bicameral está Argentina, Brasil, España, Francia, México y Venezuela, entre muchos otros. En cuanto al sistema unicameral tenemos a Cuba, Nicaragua, Dinamarca, Israel y Costa Rica, por mencionar algunos.

III. El Poder Legislativo en México, deposita y ejerce su función estatal en un Congreso general que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera la componen 500 representantes de la nación electos popularmente (300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional) cada tres años. La segunda la integran 128 miembros electos popularmente (64 por el principio de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 por representación proporcional) cada seis años.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General, los órganos que componen a la Cámara de Diputados son: la Gran Comisión, el Pleno, la Mesa Directiva, la Contaduría Mayor de Hacienda, las Comisiones y los Comités, estos últimos, en número y tipo que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. La Cámara de Senadores por su parte, cuenta con los siguientes órganos, la Gran Comisión, el Pleno, la Mesa Directiva y Comisiones en número y tipo que necesite para realizar sus funciones.

Finalmente, la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que durante los recesos de éste, desempeña las atribuciones concedidas por la Constitución. La Comisión se compone por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores) designados mediante voto secreto en sus respectivas Cámaras (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 4a. ed.

SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1966, vol. I.

órganos centrales

I. Por *órganos centrales* debemos entender las instituciones encargadas de llevar a cabo las tareas de administración pública, que se enmarcan en la función del Poder Ejecutivo. Las características de estos órganos estriban: en una relación de subordinación jerárquica; en ser dependientes del titular del ejecutivo y por consecuencia actúan en su nombre. A partir del Poder Ejecutivo se implementan una serie de órganos inferiores que acatan las instrucciones u órdenes de los primeros.

II. Atendiendo, a la teoría del derecho administrativo, los órganos centrales son "unidades político-administrativas con responsabilidad directa frente al jefe de estado o jefe de gobierno"; en ese sentido, podemos ubicar dentro de este rubro, a las secretarías de Estado; departamentos de Estado o a los ministerios que de acuerdo con el régimen político, auxilian al titular del Poder Ejecutivo en sus funciones; en algunos casos, podemos agregar a las procuradurías de justicia que se ubican en la administración pública centralizada.

Como en todo órgano estatal, los centrales se basan en una relación jerárquica para realizar sus funciones; es decir, estaremos frente a una relación de *supra* a subordinación, la que marcará los términos y las formas que se tienen que manejar para la toma de decisiones, en ámbitos como el de la plantación, ejecución, coordinación y control. De ahí, que en la relación jerárquica existan derechos y obligaciones recíprocos, ya sea entre empleados públicos u órganos.

III. Si atendemos a la administración pública en México, los órganos centrales guardan una estructura y rango previamente establecido; así, partiendo de la cúspide, se encuentra el secretario, titular del órgano; subsecretarios; Oficial Mayor; directores generales; directores y subdirectores de área; jefes de departamento; jefe de oficina; jefe de sección y jefe de mesa.

Asimismo, esta organización jerárquica se mantiene en cada uno de los órganos centrales mexicanos, que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se les denomina dependencias; adquiriendo el nombre formal de Secretarías, éstas son: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; Pesca; Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República.

Los órganos centrales para realizar sus funciones, se basan en una serie de poderes o facultades que en su conjunto complementan la relación jerárquica, a saber son: *de decisión* (para resolver en cualquier sentido); *de nombramiento* (para designar y remover a los colaboradores); *de mando* (para ordenar el trabajo a los inferiores); *de revisión* (facultad de los superiores para revisar el trabajo de los inferiores); *de vigilancia* (supervisión a los subalternos); disciplinario (facultad para sancionar con base en la ley, ya sea verbal, apercibiendo, suspendiendo o cesando de las funciones) y *para resolver conflictos de competencia* (el superior determina que subalterno conoce de un asunto).

Finalmente, los órganos centrales en cuanto a su organización y funcionamiento están sujetos al régimen político; si es presidencial, son instancias subordinadas y manejadas por el Presidente, el que decide quiénes serán sus titulares y su desenvolvimiento; en uno parlamentario, el Primer Ministro y los ministros están sujetos a la censura de los parlamentarios, por lo que su actuación es más controlada, ya que su integración, depende del partido mayoritario en el órgano legislativo (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 1994.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Descentralización", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México, 1993, t. I.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1992.

órganos desconcentrados

I. Los *órganos desconcentrados* son las unidades administrativas a las que un órgano central, les transmite parte de sus funciones, con el objeto de acercar la prestación del servicio al usuario y descongestionar el poder. De hecho, los órganos desconcentrados son parte de los centrales, ya que son creados para cumplir con atribuciones que corresponden a la competencia de éstos.

II. Respecto a la instauración de órganos desconcentrados, existen dos planteamientos: el primero, con la idea regional, es decir, que se desincorporan funciones a ciertos sitios geográficos de un país; la segunda, con un carácter atributivo, refiriéndose tan sólo a desconcentrar facultades.

Dentro de las ventajas que se le atribuyen a los órganos desconcentrados, la doctrina contempla las siguientes: la acción administrativa es más rápida y flexible al descongestionar la actividad; propicia el acercamiento entre autoridad y particulares, ya que el órgano puede conocer más de cerca los problemas y motiva la eficacia de los órganos inferiores al otorgarles la responsabilidad de ciertos asuntos.

Es pertinente que establezcamos la diferencia entre órganos desconcentrados y órganos descentralizados; los primeros son subordinados de uno central, mientras que los segundos, dependen indirectamente del Poder Ejecutivo; los desconcentrados pueden contar o no con personalidad jurídica y patrimonio propio, mientras que los descentralizados siempre lo tienen; en cuanto a facultades, la de los desconcentrados son limitadas y la de los descentralizados son autónomos. De una manera general, en ambos casos, la desconcentración y la descentralización buscan separarse del centro.

III. La Ley Orgánica de la Administración Pública en México, los contempla en su artículo 17, apuntando:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La distribución de competencias se puede dar por ley, decreto o manifestarse en un reglamento, donde intervendría el parlamento, al ser el encargado de crear, modificar, adicionar, abrogar y derogar los ordenamientos jurídicos; en otros casos se otorga por algún acuerdo secretarial que

delegue las facultades administrativas; en el primer supuesto, se dice, que la competencia de los órganos desconcentrados es directa y en el segundo caso, derivada. Por ello, el motivo de la creación de estos órganos es compartir facultades, que en un momento dado, un órgano central no puede atender cabalmente, debido al cúmulo de atribuciones.

No es común que los órganos desconcentrados tengan personalidad jurídica, pero existen casos peculiares, como el Instituto Nacional de Bellas Artes, que sí cuenta con personalidad jurídica, pero no por ello, deja de ser dependiente de la Secretaría de Educación Pública. La Comisión Nacional Bancaria no posee personalidad jurídica y es un órgano que tiene nexo jerárquico con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Otros ejemplos de órganos desconcentrados tenemos el Departamento de Industria Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional y el Hospital General de México a cargo de la Secretaría de Salud (JAVIER OROZCO GÓMEZ),

bibliografía

FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 1994.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1990.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Desconcentración en Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México, 1993, t. I.

órganos del estado

I. Los *órganos del estado* son entes individuales o colegiados, que cuentan con elementos materiales y personales, a los que se otorga una estructura jurídica y competencia para efectuar las diversas funciones del poder público. En ese sentido, podemos considerar como órganos del estado a las instituciones que representan a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, si partimos de la tradicional división de poderes; así, un Ministerio, una Secretaría de Estado, la Cámara de Diputados, el Senado, los Tribunales de Justicia sólo por mencionar algunos, son los encargados de las funciones del Estado y expresar su voluntad.

II. Los órganos del estado varían en composición, estructura y facultades de acuerdo con el área del poder estatal al que pertenezcan; asimismo, varían en número, como en su papel, ya que hay órganos del estado con carácter de representación popular y otros de administración; no por ello, dejan de tener ese denominativo, ya que los actos del órgano son actos imputables al estado y no pueden entenderse desvinculados de la actividad de éste.

De acuerdo con la doctrina constitucional, los órganos del estado pueden dividirse en dos tipos: órganos del estado total y órganos del estado federal. En cuanto a los primeros se hace referencia a las instituciones que son producto de un centralismo político. Por lo que hace, a las segundas encontramos a los órganos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en este tipo de sistema federal, existen entidades federativas que cuentan con órganos estatales que atienden a los poderes federales.

En otro tipo de clasificación, encontramos que provienen del fundamento legal del que derivan; así, tenemos órganos del estado de tipo constitucional (se prevén en la Constitución); legales (su ámbito de competencia se fija en una ley o decreto) y los individualizados o colegiados (que pueden ser constitucionales o legales; y su tipología descansa en que en un solo individuo o en varios recae la responsabilidad del órgano).

III. En el caso de México, pueden considerarse órganos de estado los derivados de sus tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tales como el Congreso de la Unión, Cámara de

Diputados, Cámara de Senadores, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuradurías, Organismos descentralizados y desconcentrados, Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, por mencionar algunos. Estos órganos serán los encargados de desarrollar las tradicionales funciones del Estado, como se especifica en los vocablos correspondientes (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, "Organos del Estado", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, México, 1993.

SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1966, vol. I.

órganos locales de gobierno

I. Para poder entender en su justa dimensión qué son los órganos locales de gobierno, debemos atender a la forma de Estado de cada país, ya sea que nos encontremos ante una monarquía (absoluta o constitucional) o bien una república (central o federal). Es decir, a partir de la estructura política total podremos ir precisando su conformación interna. En ese sentido, los órganos locales de gobierno son los entes que tienen a su cargo el ejercicio del poder en una región determinada, atendiendo a la división política-territorial de una nación y a los lineamientos jurídicos de su estructura estatal.

II. En ese sentido, se debe partir de la división política-territorial del Estado que en la mayoría de los casos, responde a cuestiones de carácter histórico, geográficas, políticas y económicas. Esto lleva a las tareas de gobierno a realizarlas de una manera más directa y eficiente, al poder conocer los problemas de una comunidad de forma cercana e inmediata. La integración de los órganos locales de gobierno varía, ya que en países donde existe un absolutismo de poder la designación de funcionarios regionales se hace sin la participación ciudadana, hasta aquellos estados en los que sus entidades federativas, provincias, prefecturas o regiones se eligen popularmente son funcionarios.

En los estados federales coexisten el gobierno federal y los locales, como en México. En Inglaterra, el Estado soberano y las colectividades autónomas se gobiernan bajo la base del *self-government*; en Francia, existe el Estado soberano y las numerosas colectividades con circunscripciones territoriales muy variadas (Departamento; Distrito; Región y Comuna). Con ello, debemos dejar asentado, que los órganos locales de gobierno, atienden a la desconcentración de la estructura política y territorial de un Estado.

En el caso de Costa Rica su Constitución dispone que el gobierno de la república es popular, representativo, alternativo y responsable; ejerciéndolo por el tradicional principio de la división de poderes. Para los efectos de la administración pública el territorio costarricense se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos.

La administración de los cantones está a cargo de un gobierno municipal, formado de un cuerpo deliberante (integrado por regiones municipales de elección popular) y de un funcionario ejecutivo. A diferencia del modelo mexicano, el órgano deliberante costarricense no legisla, se encarga de los intereses y servicios locales de cada cantón.

III. Analizando el texto constitucional mexicano, podemos apreciar lo que hemos apuntado en el anterior apartado. En primera instancia, que México se constituye en una república representativa,

democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación. Con este señalamiento, se marcan dos esferas para el ejercicio del poder: federal y estatal. Respecto a la primera, dispone la Constitución mexicana que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En concordancia, las entidades federativas adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular; dividiendo el ejercicio del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

En este caso, plantea la existencia de un Poder Legislativo local, que se deposita en una Cámara de Diputados el cual tendrá como facultad principal, la creación del sistema jurídico estatal, con base en la normatividad federal. De ahí, que al derecho parlamentario le interese conocer este tipo de órgano local de gobierno, en sus distintas facetas: integración, organización y funcionamiento (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.