

580
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

CAMPUS ARAGÓN

"NECESIDAD DE UNA ELECCION DIRECTA
PARA LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO EN LA
CAPITAL DEL PAÍS".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO ZEFERINO JIMENEZ

ASESOR : LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO

MÉXICO

1988

TESIS

0270274



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.

A MIS PADRES:

Quienes me dieron la vida y supieron guiarme
por el camino de la rectitud y la justicia.

A MIS HERMANOS:

Gracias por su apoyo fraternal y
solidario.

A MI ESPOSA:

Compañera inmejorable de mi vida,
gracias por tu apoyo, amor y
comprensión.

A MIS HIJOS:

Quienes me han dado la fuerza para
seguir adelante y cuyo amor me guiará
siempre.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
Fuente inagotable de sabiduría y conocimiento,
mi admiración y gratitud.

A MI ALMA MATER

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

'ARAGÓN'.

Gracias por permitirme cursar la licenciatura en
Derecho en tus aulas, cuna de hombres decididos
y capaces.

A MI ASESOR:

Licenciado Silverio Nochebuena Tello,
Quien gracias a sus consejos y acertados
comentarios hizo posible la conclusión
del presente trabajo.

**"NECESIDAD DE UNA ELECCIÓN DIRECTA PARA LA FORMACIÓN DEL
GOBIERNO EN LA CAPITAL DEL PAÍS".**

I N D I C E

INTRODUCCION I

CAPÍTULO I

EL DERECHO Y EL ESTADO

A. El Estado como Sujeto de Deberes y Derechos 3
B. Autocracia y Democracia 11
 1. Clasificación de las Constituciones 15
 2. Monarquía y República 20
 3. Autocracia 22
 4. Democracia 23
 5. La Idea de Libertad 25

CAPÍTULO II

FORMAS DE ORGANIZACIÓN

A. Centralización y Descentralización 29
 1. Creación centralizada y descentralizada
 de las Normas 35
B. Concepto Jurídico de la División Territorial 38
C. Estado Federal y Confederación de Estados 41
 1. Centralización de la Legislación 43
 2. Estado Federal 45
 3. Confederación de Estados 51

CAPÍTULO III

EL ESTADO MEXICANO

A. Forma de Gobierno en el Estado Mexicano	58
B. Constitución de 1917	69
C. El Artículo 43 Constitucional y su Análisis	82

CAPÍTULO IV

NECESIDAD DE UNA ELECCIÓN DIRECTA EN EL DISTRITO FEDERAL

A. ¿Quién gobierna al Distrito Federal?	86
B. La Designación del Regente del Distrito Federal	93
1. La Figura del Regente	95
2. La Figura del Gobernador	96
C. El Municipio en el Distrito Federal	102
D. Las Diversas Corrientes Políticas en el Distrito Federal	106
E. La Reforma Política en el Distrito Federal	111
CONCLUSIONES	131
ADENDA	135
BIBLIOGRAFÍA	148

I N T R O D U C C I Ó N

Los temas políticos han llamado siempre mi atención, motivo por el cual me interesé por un tema de actualidad y de particular importancia. Durante mis estudios profesionales observé diferentes aspectos relacionados con el sistema político-electoral que se vive en la capital del país, situación que me pareció interesante investigar, más aún cuando a pesar de ya existir algunas ideas de reformas políticas, estas nunca se habían concretado en sus bases y mucho menos en sus alcances.

Desde hace muchos años atrás se hablaba de llevar a cabo diversas reformas a la Constitución Política en diversos aspectos, entre los cuales se encontraba la reforma político-electoral en todo el país, así como en concreto en el Distrito Federal; de tal suerte que fue así como surgió en interés por analizar la actual situación política encaminando mi estudio de manera directa al ámbito político-electoral del Distrito Federal, toda vez que considero como ya se verá en el capítulo correspondiente que la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal limita la democracia, pudiendo entrever las notables diferencias que existen con las demás entidades federativas, las cuales sí gozan del pleno ejercicio de la democracia al poder elegir al titular de ejecutivo en su entidad.

Las condiciones sociales actuales en nuestro país, sobre todo en el ámbito político, hacen necesario que no se excluya a nadie en la participación de la elección de los gobernantes.

Excluir a los ciudadanos de cualquier forma de participación o limitar dicha participación puede ocasionar que éstos se sientan relegados y que sus derechos estén siendo pisoteados; caso concreto el de los grupos indígenas de Chiapas, los cuales manipulados o no, estallaron al sentirse explotados, utilizados y sin participación plena en la vida político-electoral de su entidad.

El tema que se aborda consiste en la falta de ejercicio del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a sus gobernantes; ya que siendo éste una entidad federativa más, de acuerdo a lo establecido por el artículo 43º constitucional, resulta antidemocrático tener que tolerar gobernantes designados por el ejecutivo federal.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, mi punto de vista respecto a la situación político-electoral en el Distrito Federal en relación a la designación del Jefe del Departamento, es que tal designación deba desaparecer para transformarse en una elección universal, secreta y libre, concretándose así la democracia plena en la capital del país.

Cabe hacer mención que con posterioridad al registro del presente trabajo y durante la investigación del mismo se concretaron las reformas político-electorales, publicándose en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996, así como en el correspondiente al día 22 de noviembre del mismo año.

CAPÍTULO I

EL DERECHO Y EL ESTADO

- A. El Estado como Sujeto de Deberes y Derechos
- B. Autocracia y Democracia
 - 1. Clasificación de las Constituciones
 - 2. Monarquía y República
 - 3. Autocracia
 - 4. Democracia
 - 5. La Idea de Libertad

CAPÍTULO I

EL DERECHO Y EL ESTADO

El Derecho tiene diversas definiciones, ya que no existe una que sea reconocida universalmente; por lo tanto se abordan algunas de ellas:

Derecho desde un punto de vista gramatical es "un conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil". ¹

Otra definición la tomaremos del profesor Ricardo Soto Pérez, que nos dice: "El Derecho se nos presenta como un sistema de reglas de conducta de carácter obligatorio, impuesto por la autoridad, la cual asegura su eficacia amenazando con sanciones a los infractores y, en ocasiones, forzando a su cumplimiento hasta vencer la resistencia del rebelde". ²

¹ Diccionario Enciclopédico Munitor Color. Tomo I. Ediciones Trébol. Barcelona España, 1997.

² SOTO PÉREZ, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 15ª Edición. Editorial Esfinge. México, 1986. p. 8.

La creación del Derecho se da en razón, de que la solución a los conflictos no podía seguir siendo como en los albores de la humanidad, el empleo de la fuerza, pues de esa forma únicamente prevalecía la presencia del más fuerte, del más diestro para la pelea, pero no la de a quien le asistía la razón.

Bien sabido es que el hombre es un ser social por naturaleza, y que esa característica trae consigo un sinnúmero de relaciones interindividuos que ocasionan acuerdo y a veces desavenencias; es por ello que nace la necesidad de crear un conjunto de normas que regularan las relaciones entre los hombres y que no solo ocasionaran libertades o derechos, sino también obligaciones, es decir, reglas que al mismo tiempo que otorgaran libertad de acción u omisión a una persona, provocaran respeto o tolerancia a la libertad de acción u omisión de otra persona.

En la actualidad el Derecho es como lo manifiesta García Maynez: "el conjunto de reglas imperativo-atributivas que en una época y en un lugar determinado el poder público considera obligatorias" ³, es decir, son el conjunto de normas creadas o reconocidas por el Estado; es el Derecho en su totalidad y unidad el que estructura y rige las actividades de la sociedad, que es la base del Estado y que en realidad constituye su naturaleza.

³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 48ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1996. p. 97.

Considerando al Estado como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio",⁴ se deduce que esta organización jurídica debe estar regulada en diversos ordenamientos, mismos que conforman al Derecho Positivo.

El Derecho es creado por el Estado, teniendo éste el poder de hacer que aquél, sea cumplido por la población, para que los conflictos sean resueltos reconociéndole a cada quien sus prerrogativas; es decir, existen límites que provienen de la misma naturaleza del Estado, que se derivan de su fin y su misión; estos límites son establecidos por el Derecho, al cual el Estado se encuentra sujeto y al que no puede renunciar sin apartarse de su misma constitución esencial. Aunque el Derecho es creado por el Estado y este último después se somete a aquél para regular sus actos jurídicos, siempre existirá como un ente independiente, y como tal será sujeto de deberes y titular de derechos, lo cual enseguida se analizará:

A. El Estado como Sujeto de Deberes y Derechos.

El Estado es un instrumento creado por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al Derecho para hacerlo racional y lógico; de igual forma el Estado tiene una existencia

⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 98.

real y propia sólo y en tanto constituye un ordenamiento jurídico, esto es, un ente social que tiene un asiento estable y permanente, una estructura y organización especiales, y que, reduciendo a unidad a los individuos y demás elementos que lo componen, adquiere respecto de ellos, una vida autónoma y forma un cuerpo en sí mismo; así lo establece Eduardo Andrade Sánchez al señalar: "El Estado es actualmente una persona jurídica, porque como ordenamiento jurídico, en su conjunto, en su unidad asume la condición de titular de poderes, derechos y obligaciones propios, frente a los otros sujetos que lo forman y los cuales dependen del Estado. No todo ordenamiento jurídico es persona, pero toda persona jurídica es un ordenamiento. El Estado en cuanto entra en una vida de relación y obra directamente, o por medio de otros, afirmando sus poderes y derechos o cumpliendo sus obligaciones, se revela como persona".⁵

De lo anterior podemos decir que el Estado, por su posición que deriva del Derecho, está dotado de independencia absoluta y de Poder Supremo. Esta independencia aplicada al Estado como ordenamiento jurídico, significa que el Estado es un ordenamiento originario, lo cual implica que no deriva de ningún otro, sino que surge y se modifica por sí mismo y tiene, por la

⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. 10ª Edición. Editorial Harla. México, 1995. p. 79.

misma razón, una eficacia o validez que no le viene de fuera, sino que es puramente interna.

Como un derecho del Estado, la soberanía o poder, aplicado a él como persona, indica su independencia y por lo tanto la posición suprema que al Estado corresponde respecto a todas las personas que integran la población, las cuales derivan su personalidad del ordenamiento estatal, mismas que permanecen subordinadas al propio Estado. Este asume tal posición suprema porque tiene un poder de gobierno que es superior a los poderes de los otros sujetos.

Debido a su supremacía, la actividad del Estado debe ser controlada, es decir, su soberanía encuentra límites que provienen de su misma naturaleza estatal. Estos límites son precisados por el Derecho, al cual el Estado se encuentra sujeto, y al que no puede renunciar sin apartarse de su misma constitución esencial.

Al respecto el Maestro Antonio Caso nos dice "De ahí que no se conciba un Estado con un poder soberano ilimitado, sin normas de derecho que marquen su esfera de competencia, la cual no puede transgredir sin violar los derechos individuales. Por ello se dice que la soberanía tiene un límite racional y objetivo, constituido por la misión que el Estado tiene que realizar, y por el fin hacia el cual se orienta su actividad;

este límite, esta competencia, se encuentra enmarcada por el Derecho, por las normas jurídicas".⁶

Es pues de observarse que el Estado como sujeto de imputación, es la personificación de un orden jurídico; y es por ello que analizaremos la muy debatida cuestión de cómo el Estado siendo solo la personificación del orden jurídico a través del cual se establecen determinados deberes y derechos, puede a su vez, como persona jurídica, ser titular de derechos y sujeto de obligaciones.

El hablar de obligaciones y derechos del Estado no quiere decir que exista al lado de los individuos un ser sobrehumano que tenga también obligaciones y derechos; se habla de obligaciones y derechos al imputar al Estado, o lo que es lo mismo, a esa unidad personificada del orden jurídico los actos humanos que forman el contenido de aquellos derechos y obligaciones; estos últimos son derechos y obligaciones de individuos, que al cumplir con obligaciones y ejercitar derechos, tienen la calidad de órganos estatales. Así pues, obligaciones y derechos del Estado, son obligaciones y derechos de los órganos estatales, es decir, de los individuos, quienes deben ser considerados como órganos estatales, ya que realizan una función específica determinada por el orden jurídico; dicha función puede

⁶ CASO, Antonio. Sociología del Estado. 5ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 101.

constituir tanto el contenido de un derecho como el cumplimiento de una obligación.

LOS DEBERES DEL ESTADO.

La función de un individuo como órgano estatal forma el contenido de una obligación, si el sujeto deja de realizar dicha función se hace acreedor a una sanción, pero tal sanción no va dirigida a ese individuo en su calidad de órgano estatal, sino como individuo particular y por tal situación ésta no es dirigida o imputada al Estado; porque un individuo es órgano del Estado solo en cuanto su conducta está totalmente de acuerdo y sigue los lineamientos de las normas jurídicas que determinan su función; así, desde el momento en que un individuo que es un órgano estatal, viola una norma jurídica, ésta persona deja de ser órgano estatal y en tal virtud no se le puede, ni debe imputársele dicha conducta antijurídica al Estado. Mario de la Cueva señala: "La imputación al Estado no comprende acciones u omisiones que tengan el carácter de actos antijurídicos, pues el Estado no puede a la vez querer cometer un acto antijurídico y sancionar esa conducta, ya que la sanción de una conducta antijurídica es interpretada como un acto propio del Estado".⁷

⁷ DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1990. p. 219.

Así pues, el deber del Estado será el de preservar en todo momento y en todo lugar, el orden jurídico, pero no considerándosele como un individuo, sino haciéndolo por conducto de sus órganos estatales, quienes siendo individuos solo tienen la calidad de órganos estatales, en tanto cumplan con el deber conferido, en el momento en que como "funcionarios" dejen de cumplirlo, asimismo dejarán instantáneamente de pertenecer al organismo estatal y serán tratados en forma común como a cualquier otro ciudadano.

LOS DERECHOS DEL ESTADO.

El Derecho es un fenómeno que puede ser considerado bajo dos aspectos: desde el punto de vista del sujeto que obra, y desde la norma que sostiene el obrar. Derecho como norma y derecho como facultad; hablando de derecho se expresa el concepto de una conducta que va dirigida, disciplinada y con fuerza inflexible; esta conducta es siempre por definición una actividad humana, que se desenvuelve para cierta finalidad individual y colectiva. El Derecho parece ser pues la regla social obligatoria.

A esto Kelsen manifiesta: "Ha de ponerse de relieve que la existencia de la norma jurídica presupone la existencia de una asociación humana, organizada políticamente sobre un territorio, y afirmada en un poder de soberanía idóneo para imponer la

observancia de la norma misma. Así, nos encontramos frente a la noción del Estado, como expresión de la voluntad de los co-asociados para regular la vida social. Y la norma de derecho aparece de tal modo, como una imposición de una regla de conducta, emitida por la soberanía respecto a todos los co-asociados, con eficacia obligatoria para todos y con posibilidad de eventual coacción para su observancia". *

Podemos decir al respecto que en cierta forma el Estado tiene derechos en el mismo sentido y medida que los particulares, pues siendo una obligación del Estado preservar el orden jurídico, es su derecho castigar a todo aquel que contravenga lo establecido por ese orden.

El maestro Luis Recasens Siches menciona: "El sentido esencial de la norma jurídica consiste en emplear, si es necesario, todos los medios para evitar que se produzca el comportamiento contrario al que ella ordena y para imponer éste a todo trance". °

Lo anterior lo podemos ver por ejemplo dentro del campo del Derecho civil, en este sentido la ejecución de una sanción se hace depender de una demanda presentada por un individuo. En

* KELSEN, Hans. Teoría del Estado. 4ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1982. p. 337.

° RECASENS SICHES, Luis. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México, 1996. p. 117.

este caso el derecho del Estado a sancionar es correlativo al de los particulares de ejercitar sus derechos.

El mismo caso se da en el campo del Derecho penal, en cuanto a que la sanción es aplicada únicamente cuando el Ministerio Público ejercita la correspondiente acción penal. El acto por virtud del cual, el procedimiento penal que conduce a la sanción es puesto en movimiento, debe ser considerado como un acto estatal; y, en tal hipótesis, se puede hablar de un derecho subjetivo del Estado al castigo de los delincuentes, y se puede decir que el delincuente ha ocasionado que el Estado cumpla con su derecho de sancionarlo.

Luis Recasens comenta: "...es supuesto esencial de la norma, la de que pueda ser violada de hecho, de que la conducta del sujeto por ella obligada pueda contravenirla, pues de otra manera no sería una norma, sino un mero esenciado de hechos." ¹⁰

Es así como el Estado tiene facultades y deberes, independientemente de la forma de gobierno que éste tenga y para el caso se abordan las siguientes:

¹⁰ RECASENS SICHES, Luis.. Op. Cit. p. 186.

B. Autocracia y Democracia.

El tratadista Antonio Caso apunta: "Según Aristóteles, el poder puede residir en un individuo, en una minoría o en una mayoría. En el primer caso tenemos la monarquía, en el segundo la aristocracia y en el tercero la democracia, que degeneran, respectivamente: en tiranía, si el poder se ejercita en beneficio propio o de unos cuantos, en oligarquía, si se hace uso del poder en beneficio de los pocos que lo detentan, y en demagogia, si se inclina en beneficio de los desposeídos únicamente."¹¹

La autocracia y la democracia son dos términos totalmente diferentes, razón por la cual se expondrán por separado. Se habla en primer término de la autocracia.

De acuerdo al diccionario de Derecho Constitucional: "La palabra autocracia proviene de las palabras griegas: autos (uno mismo) y Kratos, (poder)".¹²

En el ámbito jurídico-político, el autócrata es el sujeto que a sí mismo se proclama jefe de Estado por diversos

¹¹ CASO, Antonio. Op. Cit. p. 189.

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 8ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. p. 317.

medios y ejerce el gobierno como autoridad suprema sin sujeción a ningún orden de derecho.

Por otro lado, desde el punto de vista del origen del poder, la autocracia se distingue claramente por ejemplo de la monarquía absoluta, o sea, del gobierno por un solo individuo, pues al monarca se le considera como el titular legítimo de dicho poder por el reconocimiento de su legitimidad en la conciencia de sus súbditos. En cambio, el autócrata, como ya mencionamos, no deriva su potestad de ningún título legítimo sino de la fuerza para imponerse a los gobernados que los constriñe a tolerarlo, pero no a reconocerlo. Desde este punto de vista, el autócrata equivale al tirano, calificativo que se aplica al que obtiene contra Derecho el gobierno de un Estado, rigiéndolo sin justicia y a medida de su voluntad.

La autocracia, además, diverge radicalmente de la democracia a tal punto que ambas formas de gobierno se oponen por esencia. En efecto, la autocracia ostenta los caracteres contrarios a los elementos inherentes a la democracia, destacándose entre ellos el de juridicidad, que implica la subordinación del poder público y consiguientemente de la actuación de todos los órganos del Estado al Derecho. En la autocracia no sólo no existe esa subordinación respecto al autócrata, sino que el orden jurídico emana de su voluntad al

arrogarse la potestad legislativa, en ejercicio de la cual puede alterarlo según su criterio.

El autócrata puede gobernar sin Derecho, y establecer un orden normativo en el cual prevalece su contenido ideológico y estimación personal. En uno y otro caso, organiza al Estado y como la estructura de éste deriva de su voluntad, a su poder están sometidos todos los órganos estatales no sólo en cuanto a su conducta pública sino en lo concerniente a su existencia y subsistencia mismas. De ahí que en una autocracia sea inútil hablar de cualquier tipo de control jurídico sobre los actos del gobernante, puesto que en última instancia éste concentra todas las funciones del Estado que desarrollan las autoridades que le están subordinadas.

Respecto a la democracia, podemos decir que el elemento central sobre el que se asienta ésta, es el pueblo en su acepción política, no sociológica, la cual equivale al concepto de nación. Tampoco el pueblo, conforme a tal acepción, comprende a la población total del Estado. Dentro del sistema democrático, su elemento capital, el pueblo político, es un grupo dentro de la nación o "pueblo sociológico", y que comúnmente se designa con el nombre de sociedad civil.

Ignacio Burgoa nos dice respecto de la democracia que está compuesta por diversos principios o aspectos que no pueden

aislarse unos de otros al hacer un estudio de este sistema, pues separarlos traería consigo mutilar el alcance y comprensión del sistema democrático, al expresarse de la manera siguiente:

"La democracia aglutina sistematizadamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de algunos de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, aunque proclame los demás. El concepto de democracia es, por tanto, polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse aisladamente para distinguirlo, sino que es menester apreciarlos en su conjunto para elaborarlo".¹³

Por otra parte, debemos advertir que la democracia, como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de la Constitución. Es precisamente en este orden donde se deben combinar todos los elementos que la peculiarizan a efecto de que el sistema gubernativo implantado sea un Estado

¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 20ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1996. p. 108.

que merezca el nombre de "democrático", enfatizando que su origen, su contenido y su finalidad es el pueblo.

Los elementos a que nos referimos anteriormente son: la declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía, el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado y la representación política, el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado, la libertad, el pluripartidismo, la responsabilidad de los funcionarios públicos, el referéndum popular, la juridicidad, la división o separación de poderes, y la justicia social.

Tomando en cuenta si en una nación prevalece ya la autocracia o la democracia, es que se crean formas diversas de leyes fundamentales o Constituciones, y de aquí que pasemos a hablar de los diversos tipos que de éstas existen.

1. Clasificación de las Constituciones.

Comenzaremos por mencionar la clasificación que hace Francisco Porrúa Pérez y que dice: "Prescindiendo de la múltiple tipología y de la variadísima clasificación de las constituciones a que conduce intrincadamente la doctrina, nos atrevemos a sostener que las numerosas y disímiles ideas que se han expuesto sobre dicho concepto pueden resumirse en dos tipos genéricos, que

son: la constitución real, (ontológica, y deontológica), por una parte, y la jurídico-positiva, por la otra".¹⁴

Atendiendo a la clasificación mencionada es de observarse que el primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en la tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o "querer ser"). Este tipo de Constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición sine qua non de su identidad así como en su propia finalidad pudiendo considerarse a esta finalidad como la abstracción de toda estructura jurídica (constitución teleológica).

El término y el concepto de "constitución real" fueron empleados en el siglo pasado por Fernando Lasalle para designar a la estructura ontológica misma de un pueblo, es decir, su ser y su modo de ser. Una Constitución real y efectiva la tienen y la han tenido siempre todos los países, afirmaba que del mismo modo y por la misma ley de necesidades, que todo país tiene su propia Constitución, buena o mala, estructurada de un modo o de otro, y también todo país tiene necesariamente una Constitución

¹⁴ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1996. p. 236.

real y efectiva, pues no se concibe país alguno en que no imperen determinados factores reales de poder, cualesquiera que ellos sean. La presencia esencial e innegable de la Constitución real de un pueblo, que expresa la identidad misma de éste, no puede inadvertirse; y tan es así que la doctrina, con diferentes denominaciones, se ha referido a ella.

Por lo que concierne a la llamada "Constitución teleológica", ésta no tiene una dimensión tan amplia como ser y modo de ser de un pueblo como la Constitución real, sino que denota el conjunto de aspiraciones o fines ideales que a éste se adscriben en sus diferentes aspectos vitales, implicando su querer ser. Desde este punto de vista, la Constitución teleológica responde a lo que el pueblo "quiere" y "debe" ser, o a lo que se quiere que el pueblo "sea" o "deba" ser.

Este "querer" y "deber" ser no entrañan meras construcciones especulativas o concepciones ideológicas, sino tendencias que desarrollan los factores reales de poder, como denomina La Salle al conjunto de fuerzas de diferente especie que necesariamente actúan en el seno de toda sociedad.

De lo anterior se concluye que la "Constitución teleológica" consiste en los objetivos planteados por la Constitución real, siendo éstos demarcados y condicionados por los factores de Poder.

Abordando otro tipo de Constitución que es la jurídico-positiva, ésta se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no ser reflejado por la Constitución real.

Como lo señala Eduardo Andrade Sánchez: "Es la Constitución Jurídico-Positiva la que dá origen al Estado" ¹⁵ ya que la vinculación entre la Constitución real y teleológica, por un lado, y la Jurídico-Positiva por el otro, es indudable, pues como ya se mencionó las normas de derecho plasmadas en la Constitución Jurídico-Positiva pueden reflejarse o no en la real o en la teleológica.

Otra clasificación de las constituciones se basa de acuerdo a la forma en que se establece el orden constitucional, y atendiendo a ello, existen dos tipos de constituciones: las escritas y las consuetudinarias, cuyos caracteres no se presentan con absoluta independencia y aislamiento en los regímenes en los cuales respectivamente existen, pues en éstos suelen combinarse las notas características de ambos sistemas constitucionales, siendo la preeminencia de unas u otras lo que engendra la calificación constitucional de un determinado régimen de derecho.

Las constituciones escritas, generalmente adoptadas según los modelos americano y principalmente francés, son aquellas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión. El carácter escrito de una Constitución es una garantía para la soberanía popular y para la actuación jurídica de los órganos y autoridades estatales, quienes de esa manera encuentran bien delimitados sus deberes, obligaciones y facultades, siendo, por ende fácil de advertir cuando surja una extralimitación o transgresión en su actividad pública.

La Constitución de tipo consuetudinario implica un conjunto de normas basadas en prácticas jurídicas y sociales de constante realización, cuyo escenario y protagonista es el pueblo o la comunidad misma. La Constitución consuetudinaria, a diferencia de la escrita, no se plasma en un todo normativo, sino que la regulación que establece radica en la conciencia popular formada a través de la costumbre y en el espíritu de los jueces.

Según Francisco Porrúa Pérez: "Gobierno se utiliza para designar el conjunto de los Poderes Públicos de los órganos a quienes se atribuyen el ejercicio supremo de la Soberanía".¹⁶ Así, se hablará de algunas formas de gobierno.

¹⁶ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. p. 457.

2. Monarquía y República.

La monarquía, es una de las formas puras de gobierno según la clasificación que hace Aristóteles, esta forma de gobierno presenta como características principales las de ser hereditaria, tradicional y conservadora de clases privilegiadas; en algunos casos se apoya en la divinidad para justificar su ejercicio y asegurar su estabilidad y permanencia. Existen monarquías absolutas y monarquías constitucionales. Las primeras se caracterizan porque en ellas una sola persona ejerce el poder: el monarca es el titular de la soberanía y la ejerce en nombre propio. Por lo que hace a las monarquías constitucionales, son el resultado de las luchas populares a través de las cuales se ha buscado subordinar la acción del monarca a un orden jurídico determinado; el monarca únicamente desempeña el papel de símbolo de unidad nacional, pero sin el ejercicio efectivo del poder.

Por lo que toca a la república, es una forma de gobierno popular cuyo titular o Jefe del Ejecutivo es elegido por el pueblo. Los orígenes más remotos de la república se encuentran en Roma y prosiguen a las ciudades italianas durante la edad media. Esta forma de gobierno es de origen electivo y popular; el ejercicio del poder es limitado y mantiene un régimen de responsabilidades políticas de las que con frecuencia hay exclusiones. De acuerdo con diversos puntos de vista, la república puede ser aristocrática, cuando el gobierno es ejercido

por un grupo reducido y selecto de personas, y en su propio beneficio; esta figura es similar a la oligarquía. La república es federal cuando concurren un organismo general denominado federación y varios organismos más pequeños llamados entidades federativas o estados, los cuales asumen esferas parciales de competencia y tienen, además, su propia organización política. A su vez, la república es presidencial cuando existe la división de poderes y los órganos públicos ejercen sus facultades con independencia y moderada colaboración, pero con preeminencias del Ejecutivo. Finalmente hay república parlamentaria, cuando el órgano ejecutivo hace las veces de moderador, dependiendo de la acción política o gubernamental del parlamento, que es quien tiene la dirección política del Estado.

Otra definición de Gobierno Republicano nos la da Felipe Tena Ramírez al señalar: "República es el Gobierno en el que la Jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular".¹⁷

Conforme a la constitución mexicana, la forma de gobierno es la republicana del tipo federal y democrática, porque el pueblo es titular de la soberanía; también es representativa porque se elige a los gobernantes a través del sufragio

¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 30ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1996. p. 87.

universal. Siendo estas características esenciales de la democracia, forma de gobierno que difiere de la autocracia.

3. Autocracia.

Gramaticalmente autocracia significa: "forma de gobierno en la que una persona impone su autoridad sin ninguna limitación".¹⁶

La autocracia viene a ser el lado opuesto a la democracia. En esta forma de gobierno los individuos se encuentran excluidos de cualquier participación de la creación del ordenamiento jurídico, pues no se les toma nunca opinión sobre las normas jurídicas que rigen su vida social, si están o no de acuerdo con ellas, o qué se podría cambiar y qué se podría conservar de ellas, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.

En esta forma de gobierno no cabe la opinión de los ciudadanos en la forma de organización del orden jurídico, y menos aún en cómo y quién elige a las personas que conforman el gobierno.

¹⁶ Diccionario Enciclopédico Monitor Color. Op. Cit.

Dentro de un sistema de gobierno autocrático los individuos que tienen en sus manos el poder de gobernar designan sin consultar a nadie, quienes los sucederán en sus funciones, y por lo tanto la gente común quedará siempre al margen de cualquier forma de participación en la conformación del gobierno de su nación.

Contrariamente al sistema autócrata, hay otro en el cual sí existe participación política por parte de los ciudadanos, y éste viene a ser el sistema democrático.

4. Democracia.

De acuerdo con la clasificación de las formas de gobierno que hace Aristóteles, la democracia es una de las tres formas puras o perfectas de gobierno destinadas a realizar el bien de la comunidad; Andrés Serra Rojas manifiesta que Aristóteles la define así: "La Democracia que es el gobierno ejercido por la multitud o mayoría".¹⁹

Democracia, es sinónimo de igualdad de todos los hombres ante la ley, y la libertad para todos. En parte, democracia quiere decir igualdad política en todos los hombres; esto es, todos pueden ser ciudadanos y consecuentemente tienen

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. II. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. p. 457.

derecho idéntico para intervenir en la determinación de las normas de la vida social. En la acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en el que el pueblo en su conjunto ostenta el poder o soberanía, y en uso de la misma, elige su forma de gobierno y a sus gobernantes.

"También se debe agregar que la democracia no solo abarca lo político, sino también lo económico, social y cultural, por lo cual para que haya democracia total, debe haber participación popular en los procesos políticos, económicos y en cada uno de los aspectos de la vida social, ayudando a preservar los valores naturales".²⁰ Lo anterior tiene su fundamento constitucional en los artículos 3º y 26.

Como se mencionó anteriormente la democracia es el sistema en el cual el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y consecuentemente a sus gobernantes; en virtud de esto la soberanía del pueblo es el mayor principio derivado directamente de la democracia, por lo que la soberanía reside originariamente en el pueblo, entonces todos los que se consideran ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno, y entonces se habrá conseguido parte de la democracia.

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Op. Cit. p. 208.

5. La Idea de Libertad.

En cuanto a la idea de libertad que los individuos aceptan dentro de un orden social y normativo, Hans Kelsen nos dice: "Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social que debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos".²¹

Originalmente la idea de libertad tiene un significado puramente negativo, ya que significa ausencia de sujeción a toda autoridad capaz de imponer obligaciones, solo es libre, el individuo que vive al margen de la sociedad y del gobierno. Así, la libertad en este sentido es algo que solo se puede encontrar en ese estado de naturaleza que la teoría del derecho natural oponía al estado social, pues se decía que tal libertad conformaba la anarquía.

Pero la vida en sociedad implica el orden, y el orden impone limitaciones. El Estado propone ese orden social en el cual los individuos se encuentran obligados a observar determinado comportamiento, limitando así voluntariamente su libertad.

²¹ KELSEN, Hans. Op. Cit. p. 338.

Como es de observarse al Estado puede considerársele como sujeto de deberes y derechos, como tal, su conducta o manera de obrar para con sus pobladores puede ser de manera que permita expresárseles libremente, o también restringírseles su manera de actuar; todo ello es de acuerdo a la forma en que sea organizada la vida del Estado en todo lo que respecta a la dirección del gobierno.

Mientras más armónica sea la organización del gobierno del Estado, y la forma de pensar de sus habitantes sea tomada más en cuenta para la mejor organización del mismo, estaremos alcanzando mayor libertad dentro del círculo de deberes y derechos que impone y otorga respectivamente la organización estatal.

CAPÍTULO II

FORMAS DE ORGANIZACIÓN

- A. Centralización y Descentralización
 - 1. Creación centralizada y descentralizada de las Normas
- B. Concepto Jurídico de la División Territorial
- C. Estado Federal y Confederación de Estados
 - 1. Centralización de la Legislación
 - 2. Estado Federal
 - 3. Confederación de Estados

CAPÍTULO II

FORMAS DE ORGANIZACIÓN

Dentro del Estado, que es la unidad compleja que conforma un país, existen múltiples formas de organización, entre las cuales encontramos la económica, la administrativa, militar, política, etc.

Todas estas formas son sistemas encaminados a la estructuración de las funciones del Estado. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región o el aseguramiento de ideales democráticos, es decir, la adecuada participación popular en los asuntos públicos.

Por lo anterior abordaremos las formas de organización que son: la política y la administrativa; así pues: "La organización política es la expresión de la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la

salvaguarda de los intereses sociales." ²² Es necesario estudiar cómo estas organizaciones se coordinan en el ejercicio de sus funciones y en sus diversas relaciones con el poder central.

Es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. "Las primeras consideran al Estado en unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo". ²³

Ambas formas de organización deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos. El campo de acción de ellas es muy difícil de delimitar, pues a veces no se sabe donde acaba la política y donde comienza la administración, y viceversa.

Como señala Rafael Corrales Ayala, las formas de organización administrativa se refieren a la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo de donde emana la Administración Pública Federal.

²² CORRALES AYALA, Rafael. Características del Estado Mexicano. 6ª. Edición. Editorial Edicol. México, 1994. pp. 197, 198.

²³ CORRALES AYALA, Rafael. Op. Cit. p. 204.

De esta forma la soberanía que durante el régimen colonial pasa al pueblo mexicano al lograr su independencia, se depositó en la Constitución, reservándose en todo tiempo el ineludible derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; y por consiguiente las diferentes formas de organización que éste implica; entre ellas como ya mencionamos la política y la administrativa.

De las formas de organizar al gobierno administrativamente se encuentran la centralizada y la descentralizada.

A. Centralización y Descentralización.

Se dice que hay centralización cuando el órgano superior mantiene plenamente sin ninguna limitación la competencia de dirección y control sobre todos los órganos que lo integran; y hay descentralización cuando la plenitud de esa competencia se declina parcialmente en favor de algún órgano que realiza una actividad especial y que, para su mejor eficacia, se le reconoce alguna de las atribuciones del órgano superior; es decir, la descentralización consiste en la organización del Estado mediante autoridades centrales unitarias y autoridades locales intermedias, revestidas de facultades administrativas y de un poder de decisión independiente. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa, administrativa y

judicial. No hay ningún otro órgano que comporte el ejercicio del poder público.

La centralización política es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales. "Centralizar -dice Eduardo Andrade Sánchez- significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo, de poder del Estado, es decir, de poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea una unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc., esto es propiamente la centralización administrativa que tiene por objeto los poderes concernientes a la policía y a la gestión de los intereses generales de los habitantes y a la cual se agrega seguramente una centralización social que se traduce en un aumento de la población urbana y en una intensificación de las relaciones sociales".²⁴

El tratadista Gabino Fraga comenta: "Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de este orden,

²⁴ ANMRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 203.

los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades." ²⁵

En la descentralización política "Toda división de un Estado en círculos territoriales para los fines de la gestión administrativa y de derecho, lleva necesariamente consigo efectos descentralizadores. Las autoridades de estas divisiones territoriales no son exclusivamente órganos de ejecución del gobierno central, sino que, en determinadas circunstancias, son un poder de decisión que queda fuera de la vigilancia y corrección de las autoridades superiores". ²⁶

Gabino Fraga menciona: "La descentralización, dentro del Derecho Público político, comprende dos aspectos diversos: el de la descentralización política, que hace a la estructura del Estado; y el de la descentralización administrativa, que hace a la organización de los servicios públicos". ²⁷

El Estado centralista es aquel en el cual toda la actividad pública parte del centro del Estado y a él vuelve; es decir, donde todo lo que cae dentro del círculo del Derecho Público corresponde a órganos cuya competencia se extiende a todo

²⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1988. p. 297.

²⁶ JELLINEK, George. Teoría del Estado. 3ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1990. p. 515.

²⁷ FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 204.

el territorio del Estado. El Estado descentralizado, por oposición, es aquel en el cual los asuntos políticos son ejecutados en mayor o menor escala por órganos o asociaciones políticas con competencia limitada a una región o localidad.

La centralización y la descentralización, son formas de ser de un aparato político o administrativo; son directivas de organización en sentido amplio, éstas representan dos tipos distintos y contrapuestos de ordenamientos jurídicos, pero también es cierto que se trata de dos figuras comparables en su totalidad, "si por un lado la descentralización total conduce a quebrar la propia noción de Estado; también es cierto por otro lado el carácter utopista de una centralización total en un Estado moderno, el cual está caracterizado por una gran cantidad y complejidad de fines y de funciones". ²⁸

Con lo anterior queremos señalar que todos los ordenamientos jurídicos positivos contemporáneos están en parte organizados en forma centralizada y en parte en forma descentralizada, es decir, considerando la centralización y la descentralización como dos valores posibles que pueden seguirse y aplicarse en forma simultánea, pues no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la excelencia de uno o del otro sistema directivo de organización. Por lo tanto, como consecuencia de la combinación

²⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 308.

de los dos principios, muy difícilmente, centralización y descentralización están en estado puro, sino que existen como centralización y descentralización en estado imperfecto.

Existe la afirmación por parte de los estudiosos de ciencias de la administración, ciencias políticas y de Derecho, que: "el problema de la transferencia de funciones desde el centro hacia la periferia, o sea la descentralización, está ligado a cualquier administración, no solamente a la administración estatal sino también a la de los entes públicos menores, y las grandes, por así decirlo, entidades empresariales privadas." ²⁹

El problema de la descentralización no se plantea en todos los ámbitos en los mismos términos y es importante situarlo cada vez en el ámbito social y en la época histórica en los que encuentra concreta realización. El problema asume sin embargo particular importancia bajo el perfil administrativo, y un ejemplo lo podemos observar en el artículo 5° de nuestra Constitución Política, el cual en su último párrafo enuncia un principio de descentralización administrativa; pues en él se faculta a las leyes de cada Estado a determinar cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las

²⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 401.

condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

El ejemplo enunciado lo podemos retomar como una muestra de lo intermedio que resulta la existencia de la descentralización y la centralización; pues como se menciona las leyes de los estados determinarán las profesiones que necesitan título para su ejercicio; pero también es cierto que en el caso de los profesionistas, la única facultada para expedir cédula profesional es la Secretaría de Educación Pública. En este sentido resulta necesario repetir que efectivamente centralización y descentralización representan dos principios de organización opuestos pero que sin embargo, se agrupan necesariamente porque en la práctica la presencia de uno y otro principio es esencial.

Uno y otro sistema de organización no subsisten en su integridad y totalidad, sino que se manifiestan en formas, por así decirlo intermedias.

Resulta evidente que "la centralización y la descentralización, generalmente consideradas como formas de organización estatal referidas a la división territorial, tienen que entenderse como dos tipos de ordenamientos jurídicos. La diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado tiene que buscarse en una gran variedad de sus ordenamientos

legales".³⁰ De hecho, todos los problemas de centralización y descentralización son problemas que conciernen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de las mismas.

1. Creación centralizada y descentralizada de las Normas.

La centralización y descentralización no solo se refieren a la organización del gobierno, en su ámbito político y administrativo, sino también en el legislativo.

Como hemos dicho el Estado es un orden jurídico. Sus elementos: territorio y población, representan los ámbitos territorial y personal de validez de ese orden. El poder del Estado es la validez y eficacia del orden jurídico, mientras que las funciones del mismo son etapas de la creación del propio orden.

Así, la centralización y descentralización la encontramos en el ámbito legislativo y no solo referente al ámbito territorial y personal de validez de las normas jurídicas, sino también a los métodos de creación y ejecución de las mismas. De tal modo adquieren importancia las cuestiones relativas a, si las normas centrales, o sea las que tienen ámbito territorial de

³⁰ KELSEN, Hans. Op. Cit. p. 361.

validez en todo el territorio que ocupa el Estado; o las locales, o sea las que solo se circunscriben a una determinada parte del territorio del Estado, son creadas y ejecutadas por el mismo órgano o por órganos diversos.

Respecto a lo anterior el tratadista Herman Heller apunta: "La teoría clasifica estas cuestiones en dos aspectos, es decir, la centralización y la descentralización tienen tanto un aspecto dinámico como un aspecto estático. La idea de centralización encuentra su expresión cuando todas las normas centrales son creadas y ejecutadas por un solo individuo quien forma el centro jurídico del mismo Estado; la idea de descentralización se encuentra comúnmente conectada con la de un cierto número de órganos, cada uno de los cuales tiene su propia sede en el distrito a que se extiende su competencia".²¹ Ahora bien, existe la tendencia a hablar de centralización o descentralización estática, siempre que uno o varios órganos se encarguen únicamente de la creación de las normas, sin tomar en cuenta los ámbitos territoriales de validez de dichas normas; cuando se toma en cuenta tales ámbitos, es decir, la ejecución de esas normas; los términos centralización y descentralización adquieren un significado dinámico.

²¹ HELLER, Herman. Teoría del Estado. 10ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 308.

Para el concepto dinámico de la centralización y la descentralización, no solo tiene importancia el número de los órganos creadores de normas, sino también la forma en que tales órganos son instituidos, sean cuales fueren los respectivos ámbitos territoriales de validez de las normas creadas por ellos.

La descentralización y la centralización son a un tiempo estática y dinámica; como ejemplo podemos mencionar el caso concreto de nuestro sistema jurídico, en el cual existen normas federales que son creadas por el Congreso de la Unión cuyo ámbito territorial y personal de validez es todo el territorio que conforma al país y toda la población en general; y también se encuentran normas estatales creadas por las Legislaturas de los Estados o descentralizadas cuyo ámbito territorial y personal de validez está limitado solo al territorio que ocupa esa entidad y a la población que ocupa ese territorio, es decir, los legisladores de cualquier entidad federativa crean leyes únicamente válidas para esa entidad, sin tratar de que sean aplicadas ni en otro Estado, ni mucho menos en todo el territorio nacional.

La idea de un orden jurídico centralizado implica que todas las normas de este orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende, lo cual significa que todas sus normas poseen la misma esfera territorial de validez. "Algunas de las normas son válidas para todo el

territorio, pues si no fuera así el territorio no sería de un solo orden, en tanto que otras solo son válidas para diferentes porciones territoriales. Así a las normas válidas para todo el territorio se les denomina normas centrales o federales y a las que solo tienen validez en una parte del territorio del Estado se les denomina normas regionales o locales." ²²

Al hablar de entidades federativas y ámbitos territorial y personal de validez, nos encontramos con que el territorio que ocupa un Estado no es una sola masa territorial, sino que todo Estado se divide en entidades federativas o estados miembros, creándose así el concepto de división territorial.

B. Concepto Jurídico de la División Territorial.

La doctrina tradicional distingue dos elementos del Estado: el territorio y la población. Es de la esencia del Estado ocupar un cierto territorio, pero este no consiste necesariamente en una sola porción de tierra; el territorio estatal puede hallarse separado, algunas veces le pertenecen partes de territorio que no son contiguas físicamente, sino que se hallan separadas entre sí; estas áreas geográficas separadas forman una unidad, ya que el orden jurídico es válido para todas

²² SOTO PÉREZ, Ricardo. Op. Cit. p. 91.

ellas; pues el territorio del Estado es en realidad el ámbito espacial de validez del orden jurídico creado por el Estado.

Cuando se habla de formas de organización de un Estado, se debe hablar en primer orden de su división territorial. Un Estado siempre va a estar organizado en ámbitos territoriales de validez, es decir, va a estar dividido en territorios, en cada uno de los cuales se creará un orden jurídico que va a normar el derecho dentro de cada uno de esos territorios o entidades que forman en unión al Estado.

De lo anterior se desprende que la división territorial se da respecto a la jurisdicción que ejercen los órganos federal y local en sus respectivos ámbitos, y como ya se mencionó, cada uno de estos órganos crea su propio orden jurídico.

Las normas válidas para una parte del territorio constituyen un orden jurídico parcial o local, pues representan a una comunidad jurídica parcial o local. Al decir que el Estado se encuentra descentralizado, queremos decir que se halla dividido territorialmente, y significa que "el orden jurídico nacional, no contiene solamente normas centrales, sino también normas locales. Las diferentes esferas territoriales de validez de los órdenes locales son las subdivisiones territoriales".³³

³³ KELSEN, Hans. Op. Cit. p. 207.

El orden jurídico central y los órdenes jurídicos locales, forman en su conjunto el orden jurídico total o nacional que constituye al Estado; la comunidad central lo mismo que las comunidades locales, son miembros de la comunidad total; de lo anterior resulta válido decir que las "normas válidas para diferentes regiones, pero relativas a la misma materia, es decir con igual esfera material, pero con distinta esfera territorial de validez, pueden regular una misma materia en diferentes localidades".³⁴

A lo anterior podemos comentar que mientras más grande sea el territorio del Estado y más variadas las condiciones sociales, será más imperativa la descentralización por división territorial.

Cabe hacer la distinción de que existen tres ámbitos de validez de las normas jurídicas; ya hablamos del territorial que puede ser federal o local; pero las necesidades de organización actual han hecho que surja otro ámbito de validez de normas que es el internacional, lo cual sucede al formarse una Confederación de Estados.

³⁴ Ibídem. p. 362.

C. Estado Federal y Confederación de Estados.

El maestro Ignacio Burgoa nos dice: "Etimológica, conceptual y constitucionalmente Federación es unión", ³⁵ es decir, en la Federación los Estados aún cuando son centros políticos y no meramente organizativos y administrativos, se encuentran como partes moleculares formando un todo, este todo que los envuelve y representa por medio del pacto federal; es la unidad política integral llamada Federación.

El federalismo nace en Estados Unidos de América, con la Constitución de Filadelfia. Manuel Gómez Morín nos dice "Los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el federalismo. Con visión extraordinaria, tres gentes (Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson), habían llegado separadamente a la conclusión de que el imperio británico realizaba ya ese orden". ³⁶

La existencia de estados libres y autónomos, la determinación de unirse, la cesión de facultades expresas en las

³⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Op. Cit. p. 326.

³⁶ GÓMEZ MORÍN, Manuel. La Nación y el Régimen Mexicano. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. p. 307.

entidades federativas, y la dualidad de los órdenes estatal y federal realizan los lineamientos básicos del sistema federal.

El pacto federal, o pacto de unión implica lógicamente la libertad de asociarse en un todo jurídico-político. De no existir la libertad, tendríamos no una Federación, sino un Imperio.

Los estados, para poder lograr la Federación requieren ceder a ésta facultades que le den vida, lo cual supone que los estados crean a la Federación; así tenemos que los estados voluntariamente se limitan, quedando también restringida la Federación recíprocamente con las entidades federativas.

El artículo 40º constitucional expresa: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Finalmente los estados, por ser libres y autónomos, tienen su Constitución y gobierno propios, por ende su propio orden político constitucional. La Federación igualmente tendrá su propio orden constitucional y político, se suele decir que ambas órdenes son iguales, sin embargo no hay tal, los Estados

han creado la Federación, y la han dotado de un régimen superior a los Estados, el artículo 133 constitucional no deja lugar a dudas, existe una supremacía federal. Las entidades federativas han sido el escaño, para que ascienda a las alturas el Estado federal.

Por lo que toca a la confederación ésta es resultado de un pacto, que libremente conciertan entidades independientes y soberanas, libres de todo vínculo jurídico que pueda compelerlas a permanecer en unión perpetua. Es una unión contractual de estados independientes que se unen con el objeto de defender en lo exterior el territorio común y de asegurar la paz interior entre los estados confederados.

Dentro de una confederación los estados miembros no pierden su fisonomía político-constitucional exterior, conservando por tanto y como rasgo esencial sus relaciones exteriores o relaciones internacionales, lo cual significa que los estados agrupados o unidos en la confederación, en nada tienen mermadas sus facultades de decisión, o sea sus facultades soberanas.

1. Centralización de la Legislación.

El origen de la centralización de la legislación está basado en que los organos creadores de las normas del Estado

tienen su ámbito territorial de validez en el lugar donde tiene su residencia el órgano supremo legislativo, pero a su vez algunas de estas normas son válidas también en el ámbito territorial de las entidades locales.

Hans Kelsen, señala: "las normas centrales forman un orden jurídico central, por el que se constituye una comunidad jurídica parcial que comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del territorio del Estado Federal. Esta comunidad parcial constituida por el orden jurídico central es la "Federación". Es una parte del Estado Federal total, así como el orden jurídico central es parte integrante del orden jurídico total del Estado Federal".³⁷

Así el orden jurídico total de un Estado, está formado por el orden jurídico federal o central y el orden jurídico local o entidades federativas; es así como se habla de centralización de la legislación (normas federales) y descentralización (normas locales).

El fundamento legal de la creación de normas en las entidades locales (la descentralización de las normas), se encuentra en la centralización de la legislación, ya que es el órgano central quien otorga facultades a los órganos locales para crear sus propias normas y sean aplicadas dentro de su ámbito

³⁷ KELSEN, Hans. Op. Cit. p. 377.

territorial de validez, ya que por sí solos esos órganos locales no pueden decidir o autofacultarse en esa creación legislativa respecto de normas que estén fuera de las autorizadas por el órgano central, es decir, no pueden autofacultarse para crear normas que estén comprendidas dentro de las llamadas federales; solo tienen la facultad para la creación de normas locales, teniendo que constreñirse a las disposiciones de índole federal.

2. Estado Federal.

Etimológicamente la palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino "foedus", "foedare" equivale, pues, a unir, a ligar o componer.

Si este concepto traduce alianza o unión, debe concluirse que un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas constituidas, respectivamente por la independencia previa de los estados que se unen; por la alianza que concertan entre sí, y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. La independencia previa de estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a

tcios sin absorberlos, importan los tres supuestos lógicos y prácticos de la creación de un Estado federal o Federación.

En el Estado en que la unión del órgano central con las otras entidades locales está representada por un solo individuo por medio de un estatuto constitucional, la formación política que se crea se llama Federación.

Respecto a la figura de la Federación mencionaremos los pensamientos y apuntes que hace el tratadista Ignacio Burgoa, al señalar: "En toda Federación existen dos clases de organizaciones y una doble jerarquía de poderes; por una parte el gobierno federal o central, y por la otra el gobierno local".³⁸ Se establece el ejercicio de la mayor parte de poderes a cargo del gobierno central y al mismo tiempo, las entidades locales gozan de una parte de ese poder sobre un campo extenso de actividad gubernamental.

"La existencia de un poder superior al de los estados, autónomo pero limitado, de manera que esté asegurada también la independencia de estos últimos, representa por lo tanto el criterio para distinguir la Federación de las otras formas de

³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Op. Cit. p. 758.

asociación entre Estados en las cuales los factores de la división política tienden a prevalecer sobre los de la unidad".³⁹

El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio; así como de normas locales que tienen validez solamente para algunas partes de este territorio, o sea, para los estados o componentes que forman la totalidad nacional. "Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, o sea la legislación de la federación, mientras que las leyes locales generales son creadas por órganos legislativos locales, también llamadas legislaturas de los estados miembros".⁴⁰ Esto presupone que en un Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico se encuentra dividido entre una autoridad central y varias locales. Así podemos decir que entre más amplia es la competencia de los órganos centrales, más restringida es la competencia de los órganos locales, es decir, la de los Estados miembros, resultando así, mayor el grado de centralización.

El Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, que el órgano legislativo de cada Estado miembro, es competente en relación con materias que

³⁹ FRAGA, GABINO. Op. Cit. p. 230.

⁴⁰ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. p. 431.

conciernen a la constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes cambios en sus propias constituciones.

"Esta autonomía constitucional de los Estados miembros de una Federación es limitada, pues dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la Constitución Federal".⁴¹

La centralización en el Estado federal, o sea, el hecho de que una considerable porción de las normas del orden jurídico total tenga validez en toda la extensión de la Federación, se encuentra limitada por el hecho de que el órgano legislativo central está compuesto de la siguiente manera: consta de dos cámaras; los miembros de una de ellas son elegidos directamente por todo el pueblo del Estado federal y se le llama Cámara de los representantes o de Diputados. La segunda se compone de personas elegidas, por el órgano Legislativo de cada Estado miembro y lleva el nombre de Cámara de los Estados o Cámara de Senadores, pues estos representantes son considerados como representantes de los estados miembros de la Federación.

Corresponde a cada Estado federal que los estados que lo componen se encuentren legalmente representados en la Cámara de Senadores, independientemente de la amplitud de su territorio

⁴¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Op. Cit., p. 378.

o del número de sus habitantes, pues cada Estado miembro enviará al Senado el mismo número de representantes, tal como lo establece el artículo 56° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema federal en México tiene su antecedente más remoto en las Colonias de la Nueva España, como se sabe, éstas no gozaban de autonomía en lo que a su régimen interior respecta, sus órganos de gobierno eran designados por el rey de España, en quien se centralizaban las tres funciones estatales. Como supremo legislador, el monarca español expedía los ordenamientos orgánicos y funcionales de las colonias, concentrando en su persona, además, los poderes judicial y administrativo, que eran ejercidos en su nombre por funcionarios o cuerpos colegiados que él mismo designaba.

Políticamente el imperio español era una entidad central. Las partes que integraban ese todo formaban una unidad jurídico-política sin autonomía interior y dependiendo directamente de él. Esta situación experimentó notables cambios en la Constitución de Cádiz de 1812. "En este ordenamiento se reconoció una especie de autarquía a las provincias coloniales y se investió a sus órganos representativos, que eran las diputaciones, con facultades para gobernarlas interiormente".⁴² De esta manera, la concentración del poder en la persona del

⁴² ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 202.

monarca sufrió una descentralización gubernativa, al otorgarse en la mencionada Constitución la autonomía provincial que entrañó el principio del federalismo.

Desde que la Constitución de Cádiz se juró en la Nueva España, las diputaciones provinciales defendieron perseverantemente los derechos que ese ordenamiento les concedía, protegiendo, durante más de dos lustros, su reconocimiento definitivo en el régimen jurídico-político del México independiente.

De esta manera fue como la unidad colonial que presentaba la Nueva España, cuyo gobierno se depositaba en el rey evolucionó hacia una especie de descentralización, al otorgarse o reconocerse en la Constitución de 1824 la autonomía de las provincias de que se formaba y cuyo gobierno interior, en importantes aspectos de su vida pública, se confió a sus respectivas diputaciones.

Así, dicha autonomía todavía no se traducía en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821, en que se crea el Estado mexicano, adjudicándoles en el acta constitutiva del 31 de enero de 1824 el calificativo de "Estados libres y soberanos", sin que hayan tenido con antelación ninguno de estos atributos.

Los esfuerzos tenaces que hicieron en ese sentido las diputaciones provinciales, culminaron con el establecimiento del régimen federal consignado en la Constitución.

La Constitución de 1824 estableció que la nación mexicana adoptara para su gobierno la forma de república, representativa popular y federal, sin haber imputado a los Estados de la Federación los atributos de libertad y soberanía que eran incompatibles con la realidad político-jurídica.

La fórmula que en la Constitución de 1824 expresaba el régimen federal no fue reiterado por las leyes fundamentales de 1857 y de 1917. En éstas se declaró a las entidades federativas como "libres y soberanas".

Dentro de la unidad política que representa un Estado federal existen tantas "soberanías" cuantos sean los Estados que lo compongan, y estos deben considerarse "libres" en la aceptación política y jurídica de la libertad estatal.

3. Confederación de Estados.

A diferencia de la Federación, la Confederación de Estados no es una forma de Estado, sino que entraña una alianza, la cual puede ser temporal o permanente entre varias entidades estatales, soberanas e independientes. Por consiguiente, la

Confederación, a diferencia de la Federación, no da origen a un nuevo Estado que abarque y comprenda a todos los que se alían, sin que tampoco tal alianza asuma personalidad jurídica en el orden internacional. Los Estados confederados conservan su libertad para separarse de la Confederación; o sea que tienen el derecho de secesión, del que carecen los estados federados.

Concretando lo anterior, podemos decir que en una Confederación como lo manifiesta Ignacio Burgoa "Los Estados que componen la unión conservan sus gobiernos respectivos, con autoridad y competencia en determinadas materias y ceden el control de otros asuntos a un gobierno central creado con este fin".⁴³ A lo anterior podemos comentar que la Confederación descansa en un pacto, por medio del cual se reúnen los Estados con el fin de proteger el territorio exteriormente y asegurar entre ellos una paz interna; esta unión necesita una organización permanente para que puedan concretarse los objetivos planteados.

El poder depositado en la Confederación, para el orden representativo exterior, no puede ejercerse coercitivamente en forma interna sobre los miembros integrantes.

Respecto a la alianza entre Estados llamada Confederación, el tratadista Héctor González Uribe dice: "Dado

⁴³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Op. Cit. p. 291.

que los Estados difícilmente pueden mantenerse aislados, sus alianzas son a menudo caracterizadas por formas de cooperación y asociación, las cuales no excluyen la división política y el poder de cada Estado de rescindir en cualquier momento los vínculos que los ligan, ... los Estados confederados dan vida a un órgano político de carácter diplomático compuesto por los representantes de los Estados, que tienen la tarea de tomar las decisiones de interés común". "

De lo anterior podemos decir que el principio político sobre el cual se basa la Confederación es la subordinación del órgano central al poder de los Estados. El criterio que marca la conducta de los miembros de tal órgano, es por lo tanto la defensa de los intereses de los Estados que ellos representan.

La Confederación no tiene un gobierno democrático. Sus órganos emanan de los gobiernos o de los parlamentos de los Estados miembros. El pueblo está completamente excluido de la elección de los representantes en los órganos confederales y de la participación en las decisiones que ellos toman.

Tomando en consideración todo lo mencionado anteriormente podemos decir que la Confederación es una asociación entre gobiernos más que entre pueblos, y atendiendo a

" GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Naturaleza, Objeto y Método de la Teoría General del Estado. 6ª Edición. Editorial Harla. México, 1989. p. 284.

ello la Constitución de una Confederación de estados es un orden jurídico válido en el territorio de todos los Estados de tal comunidad internacional. La Confederación, conjuntamente con los Estados miembros, forma la comunidad jurídica.

De lo antes expuesto se deduce, que al existir la centralización y la descentralización como formas de organización, que se emplean simultáneamente en determinado Estado, es de entenderse que existan normas de carácter federal que son aplicables en todo el territorio del Estado, y también normas de carácter local que son aplicables únicamente en el territorio de la entidad federativa donde son creadas.

Siendo el Estado Federal un pacto entre las entidades que lo conforman, éstas ceden parte de su soberanía al Supremo Poder Federal y aceptan que normas federales sean aplicables en su espacio territorial, y que las que son creadas por su órgano legislativo no puedan aplicarse en otra entidad, ni mucho menos en todo el territorio del Estado federal.

CAPÍTULO III

EL ESTADO MEXICANO

- A. Forma de Gobierno en el Estado Mexicano
- B. Constitución de 1917
- C. El Artículo 43 Constitucional y su Análisis

CAPITULO III

EL ESTADO MEXICANO

El Estado Mexicano, como tal reúne ciertas características, que le permiten existir, siendo la primera de ellas el estar dotado de una Constitución que ordena simultáneamente el poder y la libertad, señalando una órbita estricta a las facultades de los gobernantes en su relación con los gobernados.

Respecto al surgimiento de la Constitución en México, Ricardo Soto Pérez dice: "Nuestro país, al consumir su independencia no tenía una tradición constitucional, ya que durante los 300 años que duró la dominación española, sólo conoció el sistema absolutista que prevaleció en España y en sus colonias en el que el poder emanaba de la voluntad del rey, sin consultar la opinión del pueblo ni la de sus representantes."⁴⁵

La existencia de un conjunto de normas fundamentales, que dan vida a las estructuras que integran los órganos inmediatos del Estado, corresponde a la presencia de las normas

⁴⁵ SOTO PÉREZ, Ricardo. Op. Cit. p. 19.

básicas del orden jurídico que hemos reconocido como una de las notas esenciales del Estado.

Felipe Tena expresa que la Constitución "Es la ley de la soberanía y que tiene por objeto organizar los poderes públicos, creándolos y dotándolos de competencia, así como proteger frente al poder público ciertos derechos individuales"⁴⁶

Ese orden jurídico ha de señalar la órbita estricta de las facultades de los gobernantes, es decir, debe traducir el principio de legalidad que es una de las más importantes conquistas de la sociedad política y del cual derivan consecuencias de trascendencia tan extraordinarias como son la seguridad jurídica, el orden, la paz, la justicia y la libertad.

El orden jurídico o normas jurídicas constitucionales indudablemente han de consagrar, como lo hace la vigente Constitución mexicana un capítulo a la definición y precisión clara del alcance de los derechos fundamentales de la persona humana, o sea de las garantías individuales.

La importancia de ese capítulo constitucional es básica en la estructuración del Estado. De su correcto enunciado y de la protección decidida a los derechos de la persona humana, se

⁴⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 55.

derivará el equilibrio necesario entre la libertad y el poder, equilibrio del cual depende la existencia del Estado democrático.

Otra de las características del Estado mexicano es el reparto o división del poder, aunque en teoría se requiere de un equilibrio fundamental de poderes como estructura de las garantías constitucionales, en cuanto significa el reparto de las atribuciones del poder público en la serie de estructuras definidas por la Constitución para su ejercicio; asimismo debe conservarse como una de las mejores maneras de asegurar su correcto funcionamiento democrático.

Manuel Gómez Morín, comenta: "Los argumentos expuestos por Montesquieu en su célebre doctrina de la división de poderes, con las modificaciones necesarias que la doctrina y la vida política posterior le hicieron perfeccionándola, proporciona un sistema magnífico para llevar a cabo con mayor soltura y eficacia las funciones cada vez más complejas del Estado moderno".⁴⁷

Ese reparto de funciones, para adquirir la eficacia correspondiente a su enunciado teórico, tiene que corresponder en la práctica a un decidido empeño de los funcionarios encargados de las diferentes tareas del gobierno y la administración, para

⁴⁷ GÓMEZ MORÍN, Manuel. Op. Cit. p. 305.

llevar a efecto sus labores con entera independencia de los otros órganos del Estado, en cuanto a no admitir presiones ni influencias políticas o de otra índole en menoscabo de su respectiva autonomía. Un sano equilibrio y un eficaz, prudente y autónomo ejercicio de las tres funciones características de la organización política, la legislativa, ejecutiva y judicial significan un firme avance en el sendero de la democracia y de la libertad.

Como podemos ver, estas son algunas de las características del Estado mexicano pero a efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema es oportuno puntualizar sobre lo siguiente.

A. Forma de Gobierno en el Estado Mexicano.

La forma de gobierno adoptada por el Estado mexicano de acuerdo con el artículo 40 constitucional es la republicana, representativa, democrática y federal, precepto que a la letra dice:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Respecto a lo anterior se hace el siguiente comentario: ya que como el pueblo es soberano y puede escoger la forma en que ha de ser gobernado, su voluntad es constituirse en una república representativa, democrática, federal. Esta forma de gobierno reviste la característica de que los cuadros políticos que la dirigen serán renovados cada seis años como es el caso del Presidente de la República, del Congreso de la Unión, de los gobernadores de los Estados, y de sus poderes locales.

Como nuestro sistema republicano federal va a estar compuesto de estados que son libres y soberanos para la organización de su régimen interior de gobierno, con la única limitación de que su régimen interno no contraríe los principios establecidos por nuestra Constitución.

Se ha cuestionado con bastante frecuencia si la forma republicana de gobierno era o no conveniente para nuestro país al consumir su independencia.

La disyuntiva entre república o monarquía, preocupó a los hombres públicos de México durante cerca de medio siglo de vida independiente, a tal extremo que los propugnadores de uno y de otro régimen no sólo esgrimieron sus armas dialécticas en la prensa y en la tribuna, sino que suscitaron luchas internas y movimientos de agresión y de defensa de la soberanía mexicana que ensangrentaron durante varios años el suelo patrio.

Los primordiales argumentos expuestos por los monarquistas para tratar de demostrar la atingencia de sus ideas y la conveniencia de su institucionalización en México, destaca la consideración de que la forma republicana de gobierno era la causa total, si no única, de los trastornos, agitaciones, crisis, desunión, atraso, pobreza e incultura en que por mucho tiempo se debatió nuestro país, y se soñaba con el remedio monárquico para aliviar radicalmente todos estos males.

Ahora sólo se quiere responder, de modo breve y somero, a la pregunta de si la república como forma gubernativa era o no la que convenía a México o la que, por necesidad histórica, debía implantarse, para lo cual se toma el pensamiento del maestro Antonio Caso que dice: "Es innegable que las ideologías jurídicas, políticas y filosóficas que inflamaron a la revolución francesa tuvieron una gran repercusión en América. Tan es así, que sobre ellas se construye el edificio constitucional norteamericano en 1787. Pese a la estricta y abominable censura civil y eclesiástica, a las constantes amenazas y persecuciones de que eran víctimas por parte del gobierno virreinal y a los riesgos que su libertad y vida corrían, los ideólogos y jefes de nuestro movimiento de independencia, significativamente Hidalgo y Morelos, nutrieron sus espíritus con el pensamiento que dichas ideologías proclamaron y difundieron".⁴⁸ El concepto de

⁴⁸ Caso, Antonio. Op. Cit. p. 115.

república para los pensadores franceses y norteamericanos tenía un contenido muy exuberante y sustancioso, según lo hemos recordado. De ese contenido formó parte esencial el principio de la radicación popular de la soberanía, es decir, la idea de que el pueblo o la nación tiene en todo tiempo, como elemento connatural de su ser, el poder de autodeterminarse y de elegir libremente a sus propios gobernantes. Estos elementos del concepto republicano estaban en abierta oposición con los principios y sistemas monárquicos de gobierno, conforme a los cuales la soberanía del Estado residía en el rey, cuya sucesión al trono era generalmente hereditaria, sin que, por tanto, la voluntad popular nacional pudiese designar al sucesor de la corona.

Era así lógico que los auténticos insurgentes no creyeran en ninguna forma de gobierno distinta de la republicana, por lo que, la adopción de ésta fue un hecho que necesariamente tenía que apoderarse de las conciencias de los genuinos directores del movimiento insurgente, según lo comprueba la diversa documentación que de él emanó y primordialmente la Constitución de Apatzingán del 14 de octubre de 1814.

Por otra parte, el establecimiento del régimen monárquico en México no era de ninguna manera posible. La población de la Nueva España, diseminada en un vastísimo territorio sin fronteras precisas, era notoriamente heterogénea

desde el punto de vista étnico, socioeconómico y cultural. Merced a esa heterogeneidad, las grandes mayorías humanas estaban postradas en la extrema pobreza.

También la politización de los grupos mayoritarios de la población neoespañola era un hecho totalmente desconocido. La suma ignorancia en que dichos grupos estaban colocados les impedía ya no sólo discutir sobre cualquier régimen o forma política, sino aun distinguir con someridad la monarquía de la república, pues ni siquiera conocían el sistema dentro del cual vivían.

Respecto a lo anterior Eduardo Andrade Sánchez nos menciona "El único dato político que empírica y circunstancialmente se proyectaba sobre ellos se reflejaba en el trato ocasional con la autoridad inmediata de la aldea, villa o ciudad, identificándola muchas veces con su explotador urbano y rural. Consiguientemente, sólo sectores minoritarios muy reducidos de españoles y criollos y algunos mestizos tenían viabilidad y oportunidad por su relativa ilustración, para enterarse del status político que los rodeaba y, por ende, para opinar críticamente sobre él y dentro de la clandestinidad, en el sentido de mantenerlo, reformarlo o sustituirlo". "

⁴⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 121.

Abundando en lo anterior podemos señalar que la monarquía, a los ojos de los ilustrados, progresistas y evolucionistas de la Nueva España, representaba la figura de un régimen de opresión, de dependencia y servidumbre, sin importar que dicho régimen fuese absoluto o limitado. Las ansias de libertad que fueron el móvil y la aspiración de la independencia mexicana, no podían avenirse con la idea monárquica, puesto que únicamente la república las podía satisfacer.

Estas y otras muchas consideraciones nos conducen a la conclusión que, desde ningún punto de vista la implantación de la monarquía era un hecho vislumbrable y mucho menos viable, pues sólo las ambiciones clasistas lo podían considerar como posible y realizable.

En otras palabras, la república fue la forma de gobierno que sociológica, política y jurídicamente convenía a México; los monarquistas atribuían a dicha forma de gobierno todo el malestar público que padeció nuestro país durante casi toda su vida independiente, pero esta situación no se debió al régimen republicano en sí mismo, sino a una serie de numerosos factores que se resumen en la falta de politización de gobernantes y gobernados, la cual casi siempre se registra en todos los países recién nacidos a la vida independiente.

El jurista Ignacio Burgoa escribe: "Después del efímero y fracasado imperio de Iturbide, como se sabe, triunfan las ideas republicanas y el régimen respectivo se implanta en la Constitución Federal de 1824. Tales ideas y régimen se reiteran en las Leyes Fundamentales del centralismo, sin que en ningún momento de la historia de nuestro país la república se hubiese extinguido como aspiración institucional de los adalides del pueblo de México, ya que no pudo ser desplazada por los grupos conservadores y reaccionarios que se ilusionaron con la monarquía ni por las fuerzas extranjeras que apoyaron militarmente el postizo imperio de Maximiliano".⁵⁰

La agresión que sufrió la soberanía nacional por dichas fuerzas y la traición a México en que incurrieron quienes con engaños trajeron a gobernar como "emperador" al archiduque austriaco, elevaron el rango de la república, pues ésta implicó ya no sólo una mera forma de gobierno, sino aun la bandera de los liberales encabezados por Benito Juárez, y en cuyos pliegues ondeaba el destino de la patria, que al fin pudo mantener ileso la soberanía y la dignidad de la nación en que se personifica. Continúa comentando Ignacio Burgoa: "Si comparamos el espíritu inflamado de pasión republicana de los ideólogos y políticos de la revolución francesa con el pensamiento tenaz, indoblegable y austero del insigne indio de Guelatao y de los ilustres hombres

⁵⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. Cit. p. 306.

de la reforma que compartieron con él las amarguras de una de las épocas más cruentas de nuestra historia, podemos concluir que entre uno y otro hay tal similitud, que se identifican dentro de una mística por la república en la que se conjugan los más altos valores políticos y humanos".⁵¹

Desde que se adoptó para México la forma republicana, ésta necesariamente tuvo que ser, como lo es, representativa, pues la representación política, íntimamente ligada a la democracia, es una figura jurídica imprescindible en todo Estado moderno.

Sólo las comunidades humanas demográficamente escasas y confinadas en un reducido territorio pueden organizarse en una república en que la democracia sea directa, situación que casi ya no se presenta en la actualidad. El concepto de "república representativa" lo emplea el artículo 40 de nuestra Constitución vigente, precepto que es exactamente igual al que, con el mismo numeral, contenía la Ley Fundamental de 1857. Por virtud de la representación política, que esencialmente es distinta de la representación civil, según veremos, se entiende jurídicamente que los órganos del Estado y sus titulares nunca actúan por sí, sino en nombre del pueblo o la nación.

⁵¹ *Ibídem.* p. 307.

Suponer lo contrario equivaldría a subvertir todos los principios sobre los que descansa la república democrática, al considerar que las autoridades estatales pudieren válidamente realizar sus diferentes funciones sin ninguna relación jurídico-política con el elemento popular o nacional.

Esta consideración, a su vez implicaría la eliminación de este elemento como soporte de la soberanía y la imputación de ésta al jefe del Estado o a cualquier grupo oligárquico o aristocrático. Por lo anterior, siguiendo los principios teóricos inherentes a la república democrática, el artículo 39 constitucional declara que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste-", disposición que funda lógicamente la representación política del mismo pueblo por los órganos del Estado a través de las diversas funciones públicas en que dicho poder se desarrolla. Esta idea nos lleva a la conclusión de que todos los actos del Estado, se emiten siempre con la subyacente referencia al pueblo por efecto de la representación política.

Ahora bien, la república no necesariamente está ligada a la democracia. En otras palabras, puede existir una república representativa sin que sea democrática, pudiendo ser aristocrática, pues en este último caso los órganos del Estado, en su calidad jurídico-política sólo representan a los grupos

socioeconómicos que intervengan en la elección o designación de sus titulares, quedando las mayorías populares desvinculadas de ellos, aunque sean las destinatarias del poder público.

Fácilmente se advierte en consecuencia, que la extensión de la representación política, derivada de la fuente electiva o designativa de los titulares de los órganos primarios del Estado, determina el carácter democrático o aristocrático de una república.

No todas las constituciones mexicanas que adoptaron la forma republicana de gobierno instituyeron al mismo tiempo la democracia abierta, ya que no implantaron el sufragio universal que es la base de la representación política auténticamente popular.

Así, las Siete Leyes Constitucionales o Constitución centralista de 1836 contrajo la calidad de ciudadano y, por ende, el derecho de voto activo para los cargos de elección popular en favor de los mexicanos que tuviesen "una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad" (Art. 7º-I de la Primera Ley), en la inteligencia de que ese derecho político subjetivo se suspendía "por el estado de sirviente doméstico" y "por no saber leer y escribir desde el año de 1846 en adelante" (Art. 10º-II y IV, ídem).

Similares prescripciones contenían las Bases Orgánicas de 1843, cuyo artículo 18 elevó la renta anual a doscientos pesos por lo menos "procedente de capital físico, industrial o trabajo personal honesto". En cambio, la Constitución de Apatzingán sí estableció el sufragio universal al declarar que el derecho de voto activo para la elección de diputados pertenecía 'sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos' (Art. 6º), teniendo esta calidad todos los nacidos en América (Art. 7º).

En lo que atañe a la representación política del pueblo en favor de los diputados integrantes del Supremo Congreso, dicha Constitución instituyó la forma indirecta en tercer grado para su nominación, ya que ésta debería provenir de las Juntas Electorales de Provincia, cuyos miembros, a su vez eran designados por las Juntas Electorales de Partido y los individuos que a éstas debían componer eran nombrados por las Juntas Electorales de Parroquia, procediendo su integración del voto de la ciudadanía residente en la respectiva circunscripción territorial.

Es de suponer lógicamente, que este sistema electoral mediatizaba al pueblo en relación con los diputados que componían el Supremo Congreso, mermando la autenticidad de la representación política popular que éste debía ostentar. La Constitución Federal de 1824 sí implantó el sufragio universal para la elección de los diputados al Congreso General, al

prescribir que la base para su nombramiento sería la población (Art. 10º) y que la votación respectiva se haría por los ciudadanos de los Estados' (Art. 8º); habiendo facultado a las Legislaturas locales para determinar las cualidades de los electores' (Art. 9º).

Por último, las constituciones de 1857 y la vigente de 1917 reiteran el sufragio universal, y en cuanto a la designación de diputados y senadores al Congreso Federal y Presidente de la República, la primera estableció la elección indirecta en primer grado (Arts. 55º, 58º párrafo A y 76º), y la segunda la directa (Arts. 54º, 56º y 81º).

B.- Constitución de 1917.

La Constitución que nos rige actualmente, creada por el Congreso Constituyente de 1917 declara en su artículo 40º, sobre la adopción del federalismo por el Estado mexicano lo siguiente: "Es voluntad de pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Este precepto es exactamente igual al artículo 40º de la Constitución de 1857, que provino del artículo 46º del proyecto respectivo.

A lo establecido por el precepto constitucional señalado, Rafael Corrales Ayala dice: "El texto de la disposición constitucional transcrita involucra una incongruencia teórica y una inexactitud desde el punto de vista de la realidad histórica de México... En efecto, al declararse en dicho precepto que los Estados se encuentran unidos en una Federación, se presupone que celebraron un pacto para formarla, lo que a su vez denota que preexistieron a ella como entidades libres y soberanas".⁵²

Interpretando de este modo el artículo 40º constitucional, en su redacción se descubre la teoría de Montesquieu, para quien la federación resulta de la asociación de varias sociedades, entidades o cuerpos políticos.

A través de la exposición histórica acerca de nuestro federalismo se advierte sin lugar a dudas que antes de que se implantara el régimen federal en la Constitución de 1824 no existían los Estados libres y soberanos; por tanto, este régimen no provino de ellos sino de las diputaciones provinciales que presionaron en el Congreso Constituyente respectivo para que se adoptara; de lo que se concluye que no habiendo existido tales Estados, lógicamente no pudieron haberse unido en una federación.

La declaración de que 'es voluntad del pueblo mexicano' organizarse en una república federal, refleja la verdad histórica

⁵² CORRALES AYALA, Rafael. Op. Cit. p. 172.

en la formación federativa puesto que teóricamente al menos, en la Asamblea Constituyente de la que emanó el ordenamiento fundamental de 1824 se encontraba representado el pueblo mexicano y no Estado libre y soberano alguno.

Con tal representación, los diputados respectivos adoptaron en nombre del pueblo la forma federal de Estado, creando a las entidades federativas que correspondían a las antiguas provincias neo-españolas. En México por ende, la federación no surgió de ningún pacto o unión entre Estados preexistentes, sino de la decisión popular bajo el supuesto representativo indicado de otorgar al Estado la referida forma.

En la Constitución de 1857 se habla de que los Estados existieron antes que ella; lo indica así el preámbulo donde se asienta que los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios se reunieron para decretar la Constitución; lo confirman también varios artículos de ella, así también lo comprueba la circunstancia de haber sido firmada por los diputados en su carácter de representantes de los Estados. Sin embargo no se reconoce que esta preexistencia de los mismos sea una verdad histórica, sólo se admite como una ficción legal.

En lo concerniente a lo estipulado en el artículo 39º constitucional, se asienta que el pueblo mexicano tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de

su gobierno, de manera que nuestro sistema actual es una creación del pueblo y no de los Estados; el pueblo y sólo el pueblo es quien puede modificarlo, y en ningún caso los Estados, porque no se les reconoce ese derecho.

Para reiterar lo anterior tomamos la afirmación del maestro Ignacio Burgoa al decir "Más explícito todavía el artículo 40°, se afirma en él que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados; así es que el pueblo mexicano es el que ha formado la Constitución; no es ella la obra de los Estados".³³

Podría pensarse que existe una incongruencia que afecta al artículo 40° constitucional, consistente en que al mismo tiempo declara una verdad histórica y prescribe una ficción jurídico-política; la verdad histórica consiste en que el pueblo mexicano decidió adoptar la forma federal de Estado, y la ficción jurídico-política estriba contrariando esa verdad, en que los Estados libres y soberanos se unieron para formar la federación.

Asimismo, del precepto mencionado podría surgir una errónea interpretación relacionada a que los Estados miembros de la Federación poseen las calidades de libres y soberanos; estas

³³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Op. Cit. p. 406.

calidades deben ser consideradas sólo en cuanto a su régimen interior, si se toma en cuenta el contenido literal del precepto, lo cual señala: 'compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior'.

De esta forma, los Estados miembros sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior se refiere, y no así al conformar la Federación, ya que al asociarse pierden o ceden esta calidad de libres y soberanos para entregarla al Estado Federal, quien es el único que tiene estas calidades ante otros Estados. Por lo tanto, el Estado Federal es quien posee la supremacía respecto de los Estados miembros de los que está compuesto.

Es evidente que el Estado Federal tiene un territorio, que a su vez comprende los diferentes territorios que corresponden a las entidades federativas. Sobre el territorio federal las autoridades u órganos de la federación ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional a través de las cuales se desempeña el poder público. Por ende, dicho territorio es el ámbito de imperio de este poder; ahora bien, la libertad o autonomía de las entidades federativas se revela en que las autoridades u órganos de las mismas, despliegan dentro del espacio territorial que a cada una de ellas pertenece las citadas funciones públicas. En consecuencia, dentro del territorio de las mencionadas entidades se ejercen el poder público federal y el poder público local, dualidad que podría implicar una

interferencia entre ambos si no existiera un principio cardinal sobre el que se sustenta el sistema competencial entre los órganos federales y los de los Estados federados.

El maestro Ignacio Burgoa, al respecto señala: "Por virtud de ese principio, las autoridades de la Federación deben tener facultades expresamente consignadas en la Constitución para desempeñar cualquiera de las tres funciones públicas aludidas, pudiendo las autoridades locales ejercerlas sobre las materias que no encuadren dentro del marco competencial de los órganos federales".⁵⁴

Dicho principio se establece en el artículo 124º de la Constitución mexicana de 1917, el cual corresponde con toda exactitud al artículo 117º de la Ley Suprema de 1857, que a la letra dice: "Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Fácilmente se comprende que este precepto es la base sine qua non para delimitar las órbitas competenciales entre las autoridades federales y las locales en el desempeño de las funciones legislativa, ejecutiva o administrativa y jurisdiccional, es decir, que conforme a él los órganos federales que las ejercen deben tener facultades constitucionales expresas

⁵⁴ *Ibidem.* p. 206.

para desplegarlas, gozando los locales de una competencia reservada a efecto de poderlas realizar. Por facultades expresas deben entenderse aquellas que prescribe explícitamente la Constitución para los órganos federales, y las que la misma Constitución considera globalmente necesarias para ejercerlas, o sea, las implícitas que sean el medio indispensable para desempeñar las explícitas.

El jurista Felipe Tena Ramírez, al comentar el artículo 124º constitucional, reafirma esta consideración en cuanto a la naturaleza y alcance de las facultades expresadas para los órganos de la federación, en el sentido de que éstas "no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos".⁵⁵ La ampliación de la facultad así ejercitada significaría en realidad, o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad; en ambos casos, el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales.

Tenemos así en nuestro Derecho Constitucional un sistema estricto que incluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto que es a manera de puerta de escape un medio por el cual los poderes federales están en posibilidad de

⁵⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 113.

ejercitar facultades que según el rígido sistema del artículo 124° deben pertenecer en términos generales a los Estados. Es de referirse a la última fracción del artículo 73° (actualmente fracción XXX), que a la letra dice: "Artículo 73°.- El Congreso tiene facultad:

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

Las facultades mencionadas son las comúnmente llamadas facultades implícitas.

Respecto a lo anterior Eduardo Andrade Sánchez señala "Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas".⁵⁶

La explicación lógica del principio contenido en el artículo 124° se apoya en el proceso, también lógico de la formación federativa. Si se supone que la Federación es un pacto entre Estados libres y soberanos preexistentes, por medio del

⁵⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 135.

cual se crea a un nuevo Estado que los engloba y al cual se le debe dotar de órganos o autoridades para que cumpla con los fines que motiven su fundación, se debe concluir que la competencia de tales órganos o autoridades deben integrarse únicamente con las facultades que las entidades pactantes quieran cederle, reservándose éstas para sí, las que siempre hayan tenido. De este modo, la órbita competencial de las autoridades u órganos del Estado federal resulta de una transmisión que en su favor efectúan los Estados miembros respecto de ciertas atribuciones al formar la Federación, conservando las que como entidades libres y soberanas tengan y que no hayan decidido transferir.

Esta hipótesis puede corresponder a determinados procesos históricos de creación federativas, como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, caso que no se adecua a la manera de cómo en México nació el régimen federal en la Constitución de 1824, pues si los Estados no precedieron a la Federación, lógicamente no pudieron otorgar ni reservarse facultades. Por ende, el artículo 124º constitucional no debe interpretarse en razón de dicha hipótesis, sino en el sentido de que la demarcación de los ámbitos de competencia federal y local, mediante el principio que proclaman, proviene directamente de la Ley Fundamental, es decir, de la voluntad de la Asamblea Constituyente o de los órganos encargados de reformarla. De esta guisa, los Estados miembros suelen tener las facultades que tal asamblea o tales órganos quieran darles o mantenerles, ya que su

competencia no deriva de su voluntad política, sino de la Constitución, pues como sostiene Felipe Tena Ramírez "corresponde a esta hacer el reparto de jurisdicciones".⁵⁷

En la Constitución de 1824 no se proclamó expresamente dicho principio cardinal, sin que esta omisión no lo propusiese como base sine qua non de todo régimen federal, puesto que en el desempeño de sus facultades el Congreso general podía dictar todas las leyes y decretos conducentes al ejercicio de sus atribuciones expresas, sin mezclarse en la administración interior de los Estados, plasmado esto en el artículo 50^o fracción XXXI.

Resulta curioso observar que, siendo dicho principio característico de los sistemas federales, en el segundo proyecto constitucional del 3 de noviembre de 1842, que fue de naturaleza centralista, se consagrara con toda claridad al prevenirse en su artículo 71^o que "todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos). Esta disposición corrobora la idea ya expuesta con anterioridad, en el sentido de que en México el federalismo y el centralismo no fueron dos formas de Estado radical o esencialmente diferentes, pues sus divergencias

⁵⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 114.

jurídicas sólo residieron en el grado de autonomía de los Estados o de los Departamentos, en sus respectivos casos.

Celoso del tantas veces citado principio cardinal fue Don Mariano Otero, quien en su famoso voto del 5 de abril de 1847, antecedente directo del Acta de Reformas del mismo año, sostenía la competencia rigurosa, limitada y estricta de las autoridades federales y la lata y extensa de la de los Estados. A esto Ignacio Burgoa comenta: "El artículo 14° del proyecto de reformas, decía tan ilustre jurista, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, dá a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse".⁵⁸

El proyecto de Constitución de 1857 en su artículo 48° tomó como modelo la enmienda décima a la Carta de los Estados Unidos de Norteamérica, coincidiendo hasta en la redacción, al disponer que las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados o al pueblo. A esto señalamos el comentario del maestro Manuel Gómez Morín y que dice: "En la sesión del 10 de septiembre de 1856, el Congreso Constituyente aprobó tal precepto casi por unanimidad, no sin antes haberle

⁵⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. Cit. p. 460.

introducido dos modificaciones, a saber: la supresión del vocablo Poderes, que era redundante con el de facultades; y la de la locución "o al pueblo respectivamente" en virtud de que ésta ya había decidido que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión o de los Estados".⁵⁹

A manera de resumen se dice que en todo sistema Jurídico Federal, que se integra con dos tipos de Derecho Positivo, el nacional y el local; o sea, el de la Federación y el de las entidades federadas, opera necesariamente el principio de la supremacía del primero. Sin este principio, dicho sistema no podría funcionar. En efecto, dentro del territorio de un Estado miembro rige su Derecho y el Derecho Federal en diferentes ámbitos de normatividad establecidos conforme al principio de que tratamos anteriormente; ahora bien, en el supuesto de que entre uno y otro de tales órdenes jurídicos exista alguna contradicción, la prevalencia normativa corresponde al Federal, situación conflictiva que sólo puede darse al quebrantarse el régimen de competencia que opera entre los órganos federales y los locales.

Estas consideraciones teóricas se reflejan en lo estatuido por el artículo 41º Constitucional que dispone: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados,

⁵⁹ GÓMEZ MORÍN, Manuel. Op. Cit. p. 281.

en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

Claramente se advierte que conforme a este precepto, en el Estado mexicano, funcionan los dos órdenes jurídicos mencionados, correspondiendo la supremacía normativa no sólo a la Ley Fundamental Federal, sino a la legislación secundaria de la Federación y a los tratados internacionales, según se colige del artículo 133º constitucional que a la letra dice: "Esta Constitución; las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Es más, dicha supremacía impone a los gobernadores de los Estados federados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, como lo señala el artículo 120º de la Ley Suprema. Por consiguiente, "dentro del sistema jurídico mexicano, la pirámide normativa está formada jerárquicamente de *maiore ad minus* por los siguientes ordenamientos: a) la Constitución Federal, b) leyes federales y tratados

internacionales que no se opongan a ella, c) reglamentos federales, e) leyes locales, y f) reglamentos locales".⁶⁰ Esta jerarquía indiscutiblemente proclama la supremacía del Derecho Positivo Federal sobre el local. Ahora bien, siendo el Distrito Federal la sede de los Poderes Federales, existe equivocadamente la idea de considerar a éste, no como un Estado más, tal como debiera ser, según los términos del artículo 43º constitucional, por lo cual se aborda el análisis del mismo.

C).- El Artículo 43º Constitucional y su Análisis.

El precepto constitucional en comento, establece lo siguiente: Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal".

Respecto al artículo citado podemos decir que anteriormente el Estado mexicano se componía de 29 Estados, 2 territorios y un Distrito Federal; posteriormente en reformas a

⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. Cit. p. 270.

la Constitución los que eran territorios de Baja California Sur y Quintana Roo se erigieron en Estados, constituyendo actualmente un total de 32.

Como en nuestro país se adoptó el régimen federal, cada Estado es libre y soberano para la formación de sus poderes internos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pero unidos por la Federación.

El Distrito Federal es el lugar en el cual se asientan los Poderes de la Unión y por lo tanto carece de un Poder Legislativo local; así también el titular del Departamento del Distrito Federal es designado por el Presidente de la República.

El Distrito Federal es el lugar en el cual se asientan los Poderes de la Unión, más sin embargo éste carece de un gobierno democráticamente electo, no obstante que tiene derecho a ello al ser un Estado más, ya que así lo establece el artículo que se analiza; no se puede excluir ni dejar de aplicar ese derecho por la razón política de ser ahí donde reside el Ejecutivo de la Unión; hay ideas que se manifiestan por la duplicidad de gobierno que se daría si en lugar de ser designado el titular del gobierno del Distrito Federal, éste se eligiera

por medio del sufragio, y más aún existirían fricciones graves si al darse esto resultara electo un candidato de un Partido Político diferente del que es miembro el titular del Ejecutivo Federal.

En respuesta a esas ideas es necesario recalcar que, ya no es tiempo de pensar en cuestiones de ideales, intereses o corrientes políticas, ni mucho menos personales; es tiempo de pensar en forma más responsable para con los habitantes del país y más concretamente en este caso para con los habitantes de la capital; ¿Por qué negarles el derecho de elegir a sus gobernantes? ¿Por qué seguir designando a un funcionario de la misma corriente ideológica del Ejecutivo Federal?. Para que exista verdadera democracia que conlleve a un desarrollo pleno en todos los aspectos, dígase económicos, sociales, culturales, políticos, etc., se hace necesario un cambio que haga sentir a la ciudadanía que se toma en cuenta su decisión sobre quién desea que la gobierne.

De lo expuesto, es de inferirse que al estar plasmado en nuestra Constitución, Ley Suprema del Estado mexicano, en su artículo 43º, que las partes integrantes de la federación son las treinta y dos entidades federativas, no cabe el por qué el Distrito Federal no pueda tener un gobierno que se elija al igual que en todas las demás entidades por medio del voto libre,

directo, secreto y universal, pues como parte integrante de la federación tiene derecho a ello, y en ningún momento contraviene a lo establecido en la Constitución, ni en ninguna otra Ley Federal.

CAPÍTULO IV

NECESIDAD DE UNA ELECCIÓN DIRECTA EN EL DISTRITO FEDERAL

- A. ¿Quién Governa al Distrito Federal?
- B. La Designación del Regente del Distrito Federal
 - 1. La Figura del Regente
 - 2. La Figura del Gobernador
- C. El Municipio en el Distrito Federal
- D. Las Diversas Corrientes Políticas
en el Distrito Federal
- E. La Reforma Política en el Distrito Federal

CAPÍTULO IV

NECESIDAD DE UNA ELECCIÓN DIRECTA EN EL DISTRITO FEDERAL.

La situación que se vive actualmente en el Distrito Federal respecto de la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, ha provocado descontento en la ciudadanía, al verse obligada a aceptar un gobierno impuesto y sobre todo de la misma corriente ideológica del Ejecutivo Federal, tal descontento se traduce en una falta de interés participativo en la vida política de la ciudad, trayendo como consecuencia un estado de indiferencia hacia el futuro político del mismo Estado.

A. ¿Quién Governa al Distrito Federal?

En el texto original de la Constitución de 1917, en su artículo 73º fracción VI, establecía: "Art. 73º.- El Congreso tiene facultad.

VI.- Para legislar en todo lo relacionado al Distrito Federal y territorios, sometiéndose a las bases siguientes:

Base 1ª El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

Base 2ª Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

Base 3ª El gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

En la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 1928, se modificó el artículo para quedar como sigue.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes:

Base 1ª El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Base 2ª El Gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

Base 3ª Los gobernadores de los territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal,..."; el Jefe del Departamento a su vez nombrará delegados políticos, los cuales se equiparan a los presidentes municipales.

Para llevar a cabo la Administración del Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 3º establece:

Artículo 3º.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que

comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta ley, de las siguientes unidades administrativas:

I.- La Secretaría General de Gobierno para atender, primordialmente, las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las Delegaciones del Departamento así como los asuntos de trabajo y previsión social y todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal.

II.- La Secretaría General de Planeación y Evaluación para atender, primordialmente, las materias relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera.

III.- La Secretaría General de Obras para atender, primordialmente, las materias relativas a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.

IV.- La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología para atender, primordialmente, las materias relativas a la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente, así como el fomento a las actividades agropecuarias.

V.- La Secretaría General de Desarrollo Social para atender, primordialmente, las materias relativas a los servicios medicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios y centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales.

VI.- La Secretaría General de Protección y Vialidad para atender, primordialmente, las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad.

VII.- La Oficialía Mayor para atender, primordialmente, la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y, en general, la administración interna del Departamento del Distrito Federal.

VIII.- La Tesorería para atender, primordialmente, las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

IX.- La Contraloría General para atender, primordialmente, la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios; y

X.- Las Delegaciones a que se refiere al artículo 14º de esta ley.

Artículo 14°.- El Distrito Federal se divide en delegaciones denominadas como sigue:

- I.- Alvaro Obregón;
- II.- Atzacapotzalco;
- III.- Benito Juárez;
- IV.- Coyoacán;
- V.- Cuajimalpa de Morelos;
- VI.- Cuauhtémoc;
- VII.- Gustavo A. Madero;
- VIII.- Iztacalco;
- IX.- Iztapalapa;
- X.- La Magdalena Contreras;
- XI.- Miguel Hidalgo;
- XII.- Milpa Alta;
- XIII.- Tláhuac;
- XIV.- Tlalpan;
- XV.- Venustiano Carranza; y
- XVI.- Xochimilco.

Ahora bien, es evidente que los órganos federales no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación. Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto. Por

consiguiente, dentro de un Estado Federal debe existir un lugar 'sede' que sirva de asiento a los Poderes Federales, y esa sede en nuestro país es el Distrito Federal, tal como lo dispone el artículo 44º constitucional, que a la letra dice:

"Artículo 44.- La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos..."

Es cierto que sobre el territorio del Distrito Federal se ejerce el Poder Federal a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El desempeño de ellas no se encomienda a órganos distintos de los federales, puesto que se provocaría la interferencia o yuxtaposición entre los locales del Distrito Federal y los de la Federación.

De ahí que el Distrito Federal sea una entidad federativa más dentro de la Federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de los demás Estados miembros.

Por lo tanto, se pone de manifiesto que la situación actual del Gobierno del Distrito Federal requiere de que ya no tenga intervención del Ejecutivo Federal, y en consecuencia de la corriente política del mismo; por lo tanto se hace necesaria una

reforma que dé la posibilidad de una elección libre para formar el Gobierno de la capital del país.

B. La Designación del Regente del Distrito Federal.

El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado Federal mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio, el cual está delimitado de acuerdo a la legislación orgánica respectiva; tiene también una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro del él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

En cuanto al territorio, el artículo 44º de la Constitución declara que los límites del Distrito Federal son los que esta entidad tenía en el momento de entrar en vigor nuestra actual Ley Fundamental, es decir, al 10. de mayo de 1917; límites que se establecieron por los decretos congresionales del 15 y 17 de diciembre de 1898, que ratificaron y aprobaron respectivamente los convenios con los Estados de Morelos y México. Respecto a esto el maestro Rafael Rojina Villegas comenta: "Por lo que concierne a su población, la mencionada entidad es la de mayor densidad demográfica, pues como se sabe, dentro de ella se ubica

la capital de la República mexicana, o sea, la ciudad de México, que es una de las más densamente pobladas del mundo, careciendo no obstante y a pesar de su importancia histórica, cultural y económica, de personalidad jurídica y política".⁶¹

Anteriormente en lo que respecta a los derechos políticos subjetivos de los ciudadanos que residen en el Distrito Federal, o sea, en lo que atañe a lo que se llama voto activo, su ejercicio sólo es constitucionalmente posible tratándose de la integración de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión; de la elección del Presidente de la República y de la elección de representantes de la Asamblea respectiva, pero no de la elección del Jefe del Departamento del Distrito Federal; ya que su nombramiento proviene del Ejecutivo Federal, quien puede removerlo libremente.

A diferencia de lo que sucede con los otros Estados miembros, el Distrito Federal no cuenta a la fecha con una Constitución, pues su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide el Congreso de la Unión; por lo tanto se hace necesario al mismo tiempo que la elección directa del Gobernador, la creación de una Constitución para el Distrito Federal.

⁶¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Tomo I. 10ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. p. 391.

1. La Figura del Regente.

Hasta el año de 1928 el Distrito Federal se dividía como todos los Estados de república en municipios o municipalidades, en ese año se hicieron reformas a la Constitución, sustituyendo a las municipalidades de dicha Entidad Federativa por una Unidad Gubernativa llamada Departamento del Distrito Federal, la cual se encontraría subordinada directamente al Presidente de la República.

Frente al Departamento del Distrito Federal se encuentra el Jefe del Departamento, también denominado Regente de la ciudad de México, el cual al entrar en funciones nombra a los Delegados Políticos que, como ya se mencionó anteriormente se equiparan a la figura del presidente municipal, tales delegados auxilian al Jefe del Departamento en la administración del Estado.

En nuestra concepción popular tradicional, el Regente es la persona encargada de gobernar y administrar al Distrito Federal, atendiendo todo lo relacionado con el gobierno de la entidad en los términos que marca su Ley Orgánica y los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

Cabe mencionar que la figura del Regente se diferencia de la del Gobernador, en que el primero es designado por el

Presidente de la República y no es titular del Gobierno del Distrito Federal por sí mismo, sino que lo es en representación de éste; en tanto que el gobernador sí es titular del Poder Ejecutivo en las entidades federativas y además es electo por voto popular, libre, secreto y directo.

2. La Figura del Gobernador.

La figura del Gobernador en nuestro país la asociamos de manera directa con el funcionario público en quien se deposita el Poder Ejecutivo de las entidades federativas.

Se considera oportuno hacer la diferenciación entre Gobernador y Gobierno, ya que este último concepto presenta varias acepciones. Gobierno desde el punto de vista orgánico entraña el conjunto de autoridades del Estado, comprendiéndose entre ellas no sólo a las administrativas, sino a las legislativas y judiciales formalmente consideradas. Por otra parte, el Gobernador se ha identificado con los órganos del Estado en que se deposita el Poder Ejecutivo, excluyéndose a los Poderes Legislativo y Judicial; en lo que respecta al Gobierno dentro de esta acepción es el mismo poder público estatal, en el cual se manifiestan las tres funciones en que el mismo se manifiesta. Así, el acto de gobierno es el mismo acto de autoridad con sus elementos esenciales que son: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

En los países federados las relaciones de gobierno surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad por un lado, y el gobernado por el otro.

En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno o sea, actos autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

Respecto a los actos autoritarios del Gobierno el tratadista Ignacio Burgoa dice: "En efecto, se dice que todo acto de autoridad es unilateral; porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza; que es imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo, y sin perjuicio, claro está, de que lo impugne jurídicamente como corresponda; y que es coercitivo, atendiendo a que, si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública, en detrimento de ella".⁶²

⁶² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Op. Cit. p. 239.

De acuerdo a lo manifestado por el jurista Ignacio Burgoa, podemos mencionar que la concurrencia de los tres elementos indicados forma la índole propia del acto autoritario o de Gobierno, el acto que provenga de un órgano estatal y que se realice frente a un particular no será de autoridad.

Ahora bien cuando las relaciones de supra a subordinación se regulan por el orden jurídico, su normación forma parte tanto de la Constitución como de las leyes administrativas principalmente. En consecuencia, éstas, de conformidad con lo que se acaba de exponer, se traducen en relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado por un lado, y cualquier autoridad estatal de modo directo y el Estado de manera indirecta o mediata, por el otro.

Los lineamientos estructurales básicos del orden ejecutivo o administrativo de la Federación deben considerarse extensivos a los órganos ejecutivos o administrativos de los Estados miembros, ya que sería ilógico, por no decir absurdo, que en sus principios jurídico-políticos fundamentales ambos tipos de órganos estuviesen configurados de diferente manera.

En esta virtud, la Constitución establece que la elección de los gobernadores de las entidades federativas es directa, misma que debe provenir de la voluntad popular mayoritaria que corresponda al estado miembro de que se trate.

También en lo que atañe a los gobernadores se consigna el principio de no reelección, el cual opera por modo absoluto cuando la nominación respectiva haya sido popular, ordinaria o extraordinaria, pues en este caso la persona en quien haya recaído no puede por ningún motivo volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de Gobernador interino, provisional o sustituto, o de simple encargado del Gobierno.

En el supuesto de que la elección no proceda de la voluntad popular directamente, sino, en casos excepcionales, de la Legislatura local respectiva en las hipótesis que prevean las constituciones particulares de cada Estado, el mencionado principio no rige absolutamente sino en forma relativa; en cuanto que el gobernador sustituto constitucional, o sea el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, el interino, el provisional o el que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales de dicho funcionario, no puede ser reelecto para el período inmediato siguiente, pero sí para uno ulterior.

En cuanto a los requisitos constitucionales para ser Gobernador, Ignacio Burgoa menciona lo siguiente: "Los requisitos que deben satisfacerse para tener el derecho político subjetivo de ser postulado y, en su caso, electo Gobernador de algún Estado, se establecen en la Constitución particular correspondiente. La Ley Fundamental de la República sólo

consigna dos de tales requisitos y consisten en que únicamente puede ser Gobernador constitucional el ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado de que se trate, o en defecto de esta última circunstancia, si el aspirante al cargo respectivo tiene una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección".⁶³

Nótese que estos dos requisitos solamente son necesarios en el caso de Gobernador constitucional, pero no en lo que concierne a las otras clases de Gobernador, como el interino, el sustituto constitucional y el provisional, ni en la hipótesis de suplencia por faltas temporales en el despacho del cargo.

Ahora bien, los requisitos que fija la Constitución Federal para ser Gobernador constitucional de un Estado no impiden que, respetándolos o acatándolos, las constituciones locales señalen otras condiciones para tal efecto.

Este supuesto se registra en las leyes fundamentales de varios Estados miembros, por lo que se suscita la cuestión consistente en determinar si los requisitos federales son los que exclusivamente debe colmar el candidato a Gobernador constitucional, o si debe reunir además, los que establezca la Constitución de la entidad federativa de que se trate. La

⁶³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. Cit. p. 354.

primera postura se funda en la supreracía de la Constitución Federal, y la segunda, que es la que se comparte, se apoya en el principio de la autonomía política de los Estados.

Por otro lado, es evidente que el Gobernador puede pedir licencia ante el Congreso local respectivo para separarse temporalmente de su cargo. Por ende, la licencia versa sobre las funciones del Gobernador, sin implicar la renuncia o dimisión de su cargo. En estas condiciones, puede acontecer que en una determinada entidad federativa haya dos gobernadores, a saber, el constitucional con licencia y el interino en el desempeño del consabido cargo. Dicho de otra manera, el gobernador interino no excluye al gobernador constitucional, pues únicamente lo suple en sus actividades públicas durante el período de la licencia. El interinato implica provisionalidad, nunca definitividad cuando se trate de faltas temporales del Gobernador.

Por otra parte, las licencias que pide este funcionario para separarse temporalmente de sus actividades inherentes al cargo respectivo, no deben abarcar todo el período de gobierno, que es de seis años. En otras palabras, si el gobernador constitucional solicita licencias sucesivas sin reintegrarse al desempeño de sus funciones cada vez que éstas se venzan, se estará en presencia de una renuncia al cargo que sólo se puede aceptar por el Congreso local, atendiendo a causas graves y justificadas, pues no debe olvidarse que de conformidad con lo

dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Federal, en lo concerniente a los cargos de elección popular, todos estos son obligatorios.

C. El Municipio en el Distrito Federal.

El municipio ha sido considerado como la célula primaria y básica del sistema democrático.

En nuestro país: "El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto del primer Jefe expresó: que el establecimiento del Municipio Libre constituía la diferencia más importante, y por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857".⁶⁴

La trascendencia del régimen municipal ha sido destacada por la doctrina jurídica y por la teoría sociopolítica contemporánea, a tal punto que, como dice Eduardo Andrade Sánchez "Los teóricos le dedican importantes capítulos y aun los partidos políticos, en nuestro caso, lo mismo el partido en el poder, el Revolucionario Institucional, como el de oposición franca como es

⁶⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 151.

Acción Nacional, le dedican importantes capítulos de sus programas".⁶⁵

Por otro lado, la concepción democrática del municipio exige ante todo que el elemento humano que lo compone sea el que elija mayoritariamente y por vía directa a los miembros que integran su órgano de gobierno administrativo que es el ayuntamiento o cabildo. Esta libertad política se asegura constitucionalmente en México mediante la prohibición de que entre ese órgano y el Gobierno del Estado al que el municipio pertenece haya alguna autoridad intermedia que pueda injerir en las decisiones de la entidad municipal, como sucedía otrora con el jefe político o prefecto, mermando la mencionada libertad.

Por otra parte, y según se sostuvo reiteradamente en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, sin libertad económica el municipio no puede gozar fácticamente de su necesaria libertad política, que es el presupuesto de la democracia.

La libertad económica, como lo hemos recordado, se traduce en la potestad que tiene el municipio para administrar su hacienda sin intromisiones de ninguna autoridad ajena a su ayuntamiento. Esta libertad, además, supone que este órgano municipal conozca las necesidades y problemas económicos de la

⁶⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 208.

comunidad respectiva y formule los planes de arbitrios pertinentes para adoptar las medidas adecuadas. El planteamiento de la problemática municipal y de las soluciones idóneas debe ser tomado en cuenta por las legislaturas locales para decretar los impuestos que nutran a la hacienda del municipio, a fin de que su órgano administrativo la maneje libre y responsablemente.

Las anteriores ideas, forman a grosso modo el contexto que se deriva de las bases fundamentales que la Constitución establece en relación con el municipio, y respecto de las cuales hemos dibujado una somera semblanza; sin embargo, tales bases no pueden operar en la realidad, es decir, dejar de ser menos ideales, si no existen las condiciones fácticas para su operatividad. Esta ausencia se registra desafortunadamente en el sistema municipal mexicano que en muchos casos no funciona por no darse las referidas condiciones, sin las cuales es imposible el ejercicio positivo y auténtico de la libertad política y económica de los municipios, cuyos ayuntamientos, aun suponiéndolos emanados de la genuina voluntad electiva de su elemento humano, carecen de representatividad en las legislaturas de los Estados para que éstas, con pleno conocimiento, cumplan la obligación constitucional que les incumbe en el sentido de señalar las contribuciones suficientes para atender a las necesidades municipales, y a pesar de que las constituciones locales facultan a los cabildos para presentar anualmente ante dichos órganos legislativos su plan de arbitrios. Además, desde

el punto de vista económico muchos municipios en México se encuentran en situación de abandono, sin que sus autoridades puedan disponer de los recursos indispensables para colmar las necesidades primarias de su población.

Se pone de manifiesto que en el Distrito Federal las actuales Delegaciones Políticas bien podrían ser lo que en las demás entidades federativas que componen el Estado mexicano, son municipios libres y soberanos, y como tales deben equipararse, administrando por sí mismos su hacienda pública y siendo las autoridades que lo componen electas por medio del voto.

Al elegirse en el Distrito Federal a un Gobernador se transformará plenamente en una entidad federativa más, compuesta al igual que todas de municipios libres y soberanos, trayendo esto como consecuencia el pleno ejercicio de la democracia en la capital del país; lo cual daría plena confianza de los ciudadanos en que el Gobierno Federal está cumpliendo con las reformas del Estado cuyo postulado principal es el cambio democrático en toda la sociedad del Estado mexicano.

D. Las Diversas Corrientes Políticas
en el Distrito Federal.

Una corriente política va a estar representada en la sociedad por un 'Partido Político'; y a un partido político se le define de la siguiente manera. Desde el punto de vista etimológico, el término proviene de las voces pars, que significa parte o fracción; y polis, que significa ciudad teniendo de esto la acepción de un todo político. Luego entonces, el partido político, es la parte de una colectividad que interviene en la vida del Estado.

Andrés Serra Rojas afirma: "Un Partido Político se constituye por un grupo de hombres y mujeres, que son ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar una parte de la comunidad social, con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental".⁶⁶

Por su parte, Luis Recasens Siches considera que: "el Partido Político es una organización para la conquista del poder del Estado, con el propósito de dar a este una organización mejor

⁶⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 308.

y le hacer que el Derecho se acerque mas a las exigencias de la justicia y del bien común".⁶⁷

De acuerdo a lo que dicen los doctrinarios anteriores un partido político viene a ser la asociación de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, que representan los ideales de una parte de la comunidad, para alcanzar el poder con el propósito de dar al Estado una mejor organización, trayendo consigo que la aplicación de la justicia llegue con mayor eficacia.

Robert Michels, considerado un especialista en la materia, llega a la conclusión de que existe una analogía entre un partido político y las sectas religiosas u órdenes monásticas, pues el individuo perteneciente a un partido político moderno actúa del mismo modo que lo hacían los monjes medievales, quienes por fidelidad a los preceptos de sus maestros se llamaban dominicos, benedictinos, agustinos o franciscanos, respectivamente siguiendo a Santo Domingo, San Benito, San Agustín o San Francisco; en esta misma forma, los partidos políticos a menudo se han identificado tanto con un dirigente, que llegaron a asumir su nombre; por mencionar un ejemplo de nuestra actualidad podemos mencionar al Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, cuyos militantes se

⁶⁷ RECASENS SICHES, Luis. Op. Cit. p. 261.

identifican con el general revolucionario y ex presidente Lázaro Cárdenas del Río.

Las principales corrientes políticas que existen en la actualidad en el Distrito Federal con reconocimiento y registro oficial son las mismas que existen a nivel nacional, siendo estas las corrientes representadas por los partidos: PAN (Partido Acción Nacional), PRD (Partido de la Revolución Democrática), PRI (Partido Revolucionario Institucional) y PT (Partido del Trabajo); aunque existen otras corrientes que por no tener registro oficial no participan abiertamente en la vida política del país por no contar con los requisitos que marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su capítulo primero, del título segundo, que abarca del artículo 24º al 32º.

De las corrientes políticas mencionadas anteriormente podemos decir que la más antigua es la representada por el Partido Revolucionario Institucional, el cual surge en el año de 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual tuvo en la figura de Plutarco Elías Calles uno de sus principales fundadores, posteriormente en el año de 1938 el partido sufre una reestructuración y cambia su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), cambio que no únicamente fue de nombre y de siglas, sino que marcó el resultado de la evolución económica de México y el avance indiscutible de la

participación política, al igual que la promoción de un cambio estructural del partido.

Es a partir del año de 1946 que el Partido Revolucionario Institucional toma este nombre y las siglas (PRI) que es como lo conocemos actualmente y tiene en ese cambio un período de institucionalización creciente, acompañado de un proceso de nacionalización y desarrollo de la burocracia, a medida que el círculo dirigente incorpora al partido grupos cada vez más heterogéneos.

Así, cada una de las corrientes políticas representadas por su partido tiene su respectivo origen, desarrollo y evolución; ya sea como partidos legalmente registrados, como partidos políticos con carácter circunstancial, o sea aquellos que nacen como una consecuencia necesaria de la divergencia de las opiniones de los ciudadanos; o como grupos que se unifican en torno a determinados intereses que los aglutinan.

Estos últimos, o sea los grupos de interés influyen considerablemente en la política aplicada o actividad del gobierno propiamente dicha, especialmente en los aspectos legislativo y administrativo; estos grupos son estudiados por la ciencia política de nuestro tiempo y el jurista Francisco Porrúa Pérez se refiere a ellos diciendo que sus luchas son "...las luchas emprendidas por una categoría social cualquiera, para

hacer que las decisiones de los poderes públicos, sean favorables a sus intereses". **

Algunos autores pretenden hacer extensivo el concepto de grupos de presión, hacia esos grupos de interés, pues hacen uso de su influencia política para obtener decisiones favorables a determinados intereses que desean proteger; otros más no estiman conveniente hacer esa extensión aún cuando consideran que sí son verdaderos grupos de presión los organismos altamente descentralizados como por ejemplo las cámaras de industria, comercio y las entidades públicas estructuradas como sociedades anónimas para administrar empresas nacionalizadas. En México podríamos citar entre otros ejemplos, a la Compañía de Luz y Fuerza, los Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos y otros más, que en efecto, por la importancia económica que revisten tienen considerable importancia en las decisiones políticas y administrativas de nuestro país.

Todas las corrientes políticas, llámense partidos políticos o grupos de presión, o de interés se apoyan en diversos medios para dar a conocer su actividad crítica respecto de los grupos gubernamentales, líderes sindicales, y en general de todos los que de una o de otra forma manejan los destinos del país; tales medios pueden ser la prensa, la radio, la televisión, libros, folletos, leyendas en las paredes, etc. De hecho está

** PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. p. 391.

establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el capítulo primero del Título Tercero, el acceso a la radio y televisión en forma permanente que tienen los partidos políticos, a fin de difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

E. La Reforma Política en el Distrito Federal.

Como origen de la reforma electoral en el Distrito Federal, tenemos la reforma iniciada en 1977, a la cual Felipe Tena Ramírez se refiere diciendo: "Referida primordialmente a la materia electoral, la reforma de que se trata, iniciada por el Presidente José López Portillo el 4 de octubre de 1977, aprobada por el órgano constituyente y publicada el 6 de diciembre del mismo año, ha sido hasta ahora el último intento para resolver gradualmente el problema electoral, entre los varios a nivel presidencial registrados en lo que va del presente siglo".⁶⁹

A partir de esa iniciativa de reformas las administraciones subsecuentes fueron retomando el tema, y no es sino hasta la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León; que desde el mismo día en que asumió la Presidencia de la República se comprometió en llevar a su fin la reforma del Estado, con todos los cambios que la misma necesitara en los

⁶⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 605.

arbitos político, electoral, económico y demás que la sociedad reclamara.

La propuesta de reforma política en el Distrito Federal contiene modificaciones a 17 artículos constitucionales, y establece 15 artículos transitorios referentes principalmente a la elección de delegados del Distrito Federal, consejeros ciudadanos, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, leyes locales electorales y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia.

Entre los acuerdos, destaca que cada partido político sólo podrá tener un 8 por ciento máximo de diputados plurinominales con respecto de su votación nacional.

Se definió una fórmula para la integración del senado, por lo que la elección de los 32 senadores que serán renovados en 1997 se hará por el principio de representación plurinomial.

Los representantes partidistas acordaron la ciudadanización de Instituto Federal Electoral (IFE), al excluir al Poder Ejecutivo del Consejo General, y se incrementó de 6 a 8 el número de consejeros electorales.

El Presidente de la República Ernesto Zedillo reconoció el esfuerzo de las dirigencias y los líderes de los grupos parlamentarios para concretar la reforma, al decir, "...Porque

no sabido privilegiar el interés general, de sus intereses particulares... Estoy seguro, que esta iniciativa de reforma es producto del esfuerzo de todos, así también su aplicación escrupulosa será responsabilidad de todos... Unidos en nuestra pluralidad, damos un paso decisivo e irreversible en la construcción del pleno desarrollo democrático con que México llegará a un nuevo siglo". ⁷⁰

En tanto, al dar lectura a los acuerdos partidistas, Emilio Chuayffet, Secretario de Gobernación, quien fue mediador en las negociaciones políticas, dijo que se cuenta con los elementos para afirmar que se logrará una reforma electoral definitiva.

Para arribar a la primera reforma electoral de consenso en la historia del país, PRI, PAN, PRD y PT tuvieron que negociar durante 19 meses en una mesa en la que más de una vez hizo falta por lo menos un interlocutor.

Del compromiso asumido por el Presidente Ernesto Zedillo, en el mismo día de su toma de posesión, al anuncio del acuerdo, hubo varios episodios: se firmó un acuerdo formal, se realizó un seminario de análisis, hubo cambio de Secretario de Gobernación, renovaron dirigencia nacional PAN y PRD, se

⁷⁰ Periódico Reforma. Sección Política, Julio 29, México, 1996, p. 4 A.

instalaron mesas plurales de trabajo en ambas Cámaras del Congreso, y se pelearon los legisladores priistas por la redacción de la iniciativa.

La negociación del nuevo sistema electoral que normará las elecciones federales a partir de 1997, inició el 17 de enero de 1995 con la firma en la Residencia Oficial de Los Pinos de los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, por parte de los cuatro partidos y el entonces Secretario de Gobernación Esteban Moctezuma. Sin embargo, desde ese acuerdo hasta su dimisión el 28 de junio del mismo año, no hubo avances.

Cien días después de instalada la mesa del diálogo nacional, el PRD se retiró de los trabajos en protesta por la nula respuesta del Gobierno Federal a sus denuncias de fraude electoral en Tabasco.

Dos meses más tarde, la mesa de diálogo se quedó sin un integrante más, tras la salida del PAN por el supuesto fraude electoral en Yucatán.

Los panistas, encabezados entonces por Carlos Castillo Peraza, condicionaron su regreso hasta que el gobierno demostrara (en los hechos) el cumplimiento de sus compromisos. También demandaron la designación de un nuevo Director del Instituto Federal Electoral en lugar del entonces Director Agustín Rícoy.

Tras el abandono del PRD y el PAN, el PT optó por retirarse también. Y mientras la mesa del dialogo permanecía desierta, intelectuales, académicos y dirigentes de los partidos realizaron el Seminario del Castillo de Chapultepec, del que surgió una propuesta de 50 puntos.

Surgió en el Congreso el Grupo Exhorto, integrado por diputados y senadores del PRI, PRD y PT, para convencer a las dirigencias de sus respectivos partidos y al PAN de regresar a los trabajos, pero sin mayores resultados.

Después del nombramiento de Emilio Chuayffet en sustitución de Esteban Moctezuma como Secretario de Gobernación, el 23 de octubre del mismo año, los partidos de oposición aceptaron retornar.

En febrero de 1996, el PAN vuelve a retirarse argumentando fraude en favor del PRI en las elecciones municipales de Huejotzingo, Puebla. Los blanquiazules regresaron el 20 de mayo, ya con Felipe Calderón Hinojosa como nuevo dirigente nacional, luego de rectificarse el resultado de la elección municipal en Huejotzingo, Puebla.

Durante la ausencia del PAN, los demás partidos y el Secretario de Gobernación enviaron a la Cámara de Diputados sus

propuestas de reforma, a las que se sumó poco después el partido blanquiazul.

Aún cuando el PAN regresó a la mesa las diferencias siguieron permeando la redacción de la iniciativa e incluso amenazaron con romper de nuevo los acuerdos, llegando la tensión a tanto, que el 17 de julio de 1996 priistas, perredistas y petistas estuvieron a punto de convocar sin el PAN a un período extraordinario de sesiones para concretar los trabajos; no lo hicieron porque entre los tres partidos no tenían la votación suficiente para aprobar la reforma.

No obstante, las negociaciones continuaron hasta obtener el consenso para finalmente aprobar las reformas. Y es así como el día 22 de agosto de 1996 se publican en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones constitucionales, sobre todo en materia político-electoral; y concretamente en lo que concierne al tema materia de la presente tesis; el artículo 122 constitucional queda de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. ...

V. ...

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. ...

IV. Promover en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean

compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. ...

V. La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación; ...

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; ...

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;...

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su cargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno

goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección; y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto;

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de ley o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. ...

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la

competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma directa, universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

BASE QUINTA.- ...

D. ...

E. ...

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. ...

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal".

Una vez publicadas las reformas en materia político-electoral, el día 22 de agosto de 1996; se publican también en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre del mismo año, diversas disposiciones por las cuales se reforman, adicionan y derogan varios artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el Decreto en comento, en su artículo vigésimo transitorio se establece, que el Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales continuará en vigor, única y exclusivamente para los efectos de posibilitar la adecuada organización de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y quedará derogado en su totalidad, una vez concluido el proceso electoral.

Asimismo, el Decreto señala en su Artículo Tercero Transitorio lo siguiente:

TERCERO.- El 6 de julio de 1997 se elegirán, para el Distrito Federal, exclusivamente al Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos.

Las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales Consejeros Ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del período para el que fueron electos.

Con base en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.

Por esta única vez el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá su mandato del día 5 de diciembre de 1997 al día 4 de diciembre del año 2000; el siguiente Jefe de Gobierno que se elija durará en el cargo seis años a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, tal como lo establece la fracción I. de la BASE SEGUNDA, apartado C del artículo 122 constitucional.

También por esta única vez se elegirán en forma indirecta a los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; entrando en vigor lo establecido por la fracción II de la BASE TERCERA del apartado C del artículo 122 constitucional, el día 10. de enero del año 2000, la elección de dichos órganos se llevará a cabo en forma universal, libre, secreta y directa.

Anteriormente de acuerdo al artículo 5º de la Ley de la Administración Pública Federal, el Gobierno del Distrito Federal era ejercido por el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal; a quien también se le conocía como Regente de la Ciudad de México; el Jefe del

Departamento era designado por el Presidente de la República, quien podía removerlo también del cargo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 43° de nuestra Constitución, las partes integrantes de la Federación son los 32 Estados que la conforman; y siendo el Distrito Federal uno de ellos, resulta incoherente que no exista un Gobernador que se elija por voto directo, universal, libre y secreto; así también el que los titulares de las demarcaciones territoriales no sean presidentes municipales, pues siempre se ha dicho que la célula de la democracia en nuestro sistema jurídico-político es el municipio libre, célula que no existe en la capital del país.

En tiempos recientes las corrientes políticas de oposición se han fortalecido, tal vez sea porque la corriente política en el poder, que lleva ya setenta años, haya perdido credibilidad debido a la corrupción de gente que aprovechando el cargo que desempeña solamente obtiene beneficios propios.

Debido a lo anterior se empezó a vislumbrar la posibilidad de llevar a cabo reformas en muchos ámbitos de la vida jurídico-política del país, entre ellas, la que se aborda en el presente trabajo que es la referente a la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los titulares de las demarcaciones territoriales.

El día 22 de agosto de 1996, las reformas que tanto se esperaban, por fin se hicieron realidad, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación; mismas que cambiarán muchos aspectos de la vida jurídico-política en nuestro país y que ojalá sean para bien de la patria.

Con la elección directa por medio del voto libre, universal y secreto; del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se consolida el ejercicio de la democracia por parte de los ciudadanos que viven en la capital del país; teniendo de esta forma la prerrogativa que tienen los habitantes de las demás entidades federativas que conforman a los Estados Unidos Mexicanos.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Estado como un ordenamiento jurídico impone deberes y otorga derechos, ya que esta correlatividad es característica de todo Estado moderno.

SEGUNDA.- El propósito de configurar un Estado de Derecho no se agota con la expedición de leyes constitucionales, sino que implica un proceso normativo que se proyecta a través del tiempo.

TERCERA.- La consolidación de un régimen democrático y del Estado de Derecho se implican y se presuponen recíprocamente, y en la realización de ésta consolidación reviste una importancia capital el Derecho Electoral, ya que es con apoyo en éste como deben resolverse los problemas que se plantean en torno a la legitimación de los gobernantes.

CUARTA.- Solamente existen dos formas de conducir el gobierno de un Estado; gobernar de acuerdo a una propia y personal forma de actuar y de pensar sin tomar opiniones al respecto; o decidir la forma de gobierno en base a las opiniones de los representantes de todos los sectores de la sociedad y de las diversas corrientes ideológicas, esto último es gobernar democráticamente y sin imposiciones.

QUINTA.- En un sistema estatal como el nuestro resulta positivo contar con una Constitución escrita y codificada, al igual que toda nuestra legislación, lo cual hace posible su estudio y análisis continuo, permitiendo la adecuación de las normas a seguir de acuerdo a los cambios sociales, económicos, culturales, o de cualquier índole que sufra nuestra sociedad.

SEXTA.- De acuerdo a la forma de conducir el gobierno de un Estado, es que surgen también formas de pensar respecto a lo que es la libertad. Así lo que para alguien que vive en un Estado autócrata significa tener libertad, para alguien que vive en una democracia es algo tan común que no le toma mayor importancia, y desea alcanzar siempre otras prerrogativas que lo hagan sentir cada vez más libre.

SÉPTIMA.- En todo Estado en el cual el asiento de los poderes federales se encuentra en una sola sede, tiende a crear desde ésta hacia la periferia todas las disposiciones que deban observarse en todo su territorio; aunque las otras entidades también pueden, y de hecho crean leyes, pero las cuales únicamente tendrán observancia dentro del territorio de la entidad, nunca en otra ni mucho menos en todo el territorio del Estado.

OCTAVA.- En un Estado Federal las entidades federativas ceden parte de su soberanía al supremo Estado Federal; en tanto

que en una Confederación de Estados, los Estados Confederados jamás ceden ni siquiera parte de ella al órgano supremo que dirija o represente a la Confederación, pues desde el momento en que se realiza el pacto esto queda claramente establecido.

NOVENA.- Desde que surge el México independiente, la forma de gobierno quedó establecida como una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos; este precepto se ha mantenido hasta nuestros días en que el Estado mexicano está conformado por 32 Estados.

DÉCIMA.- A los representantes populares, en este caso al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, les corresponde la responsabilidad de procurar que las leyes que emitan respondan satisfactoriamente a la realidad social que se pretenda regular.

DECIMOPRIMERA.- Con las reformas electorales, a los partidos políticos les corresponderá fomentar la educación política en la ciudadanía, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y facilitar el acceso de los ciudadanos para alcanzar el poder de conformidad con sus respectivas declaraciones de principios, plataformas políticas, programas de acción y estatutos.

DECIMOSEGUNDA.- Al concretarse la reforma del Estado, en el país y especialmente en el Distrito Federal se ha dado el primer paso hacia la construcción de una democracia plena.

A D E N D A

Al abordar en este trabajo de tesis cuestiones como son: los deberes y derechos del Estado y la existencia de la soberanía como característica primordial del Estado contemporáneo, tal vez hemos omitido el estudio del pensamiento y la investigación más actual al respecto.

En el orden que tiene el capitulado de la presente tesis, en primer término al abordar lo concerniente a los deberes y derechos del Estado, es muy importante tomar en cuenta lo referente al asunto de los derechos humanos; pues es principio fundamental de los estados; el reconocer, precisar, fijar su extensión y modalidades, y establecer los mecanismos y procedimientos para su adecuada tutela y conservación.

De la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948. Promulgada por la Organización de las Naciones Unidas queda claramente expuesto lo siguiente:

1).- Todo ser humano por el solo hecho de existir es persona y, por tanto, titular de Derechos Humanos;

2).- Los Derechos Humanos tienen su origen en la naturaleza del ser humano y son expresión natural de su existencia;

3).- Los Derechos Humanos nos pertenecen a las personas por igual, es decir, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad o condición social;

4).- Los Derechos Humanos son preexistentes a la ley; ésta los reconoce, protege y garantiza, pero no los crea, y

5).- Los Derechos Humanos constituyen el conjunto de facultades y prerrogativas de las personas, sin las cuales no se puede existir realmente como ser humano.

El antecedente de los organismos de Derechos Humanos es el modelo o paradigma original de la figura del ombudsman de origen escandinavo, que se creó en la Ley Constitucional de la forma de Gobierno de Suecia de 1809; ésta sirvió de inspiración a los restantes países escandinavos, primero Finlandia, al obtener su Independencia en 1919, y posteriormente Dinamarca y Noruega al terminar la Segunda Guerra Mundial.

El ombudsman escandinavo como comisionado del Parlamento para la fiscalización de la conducta de las autoridades administrativas se divulgó ampliamente en los países de Europa continental así como en Inglaterra y otros países como Australia, Nueva Zelandia y Canadá; así como con numerosas variantes, en los Estados Unidos y más recientemente en países latinoamericanos.

El citado organismo ha recibido variadas denominaciones tales como, Comisionado Parlamentario, Promotor de Justicia, Defensor Cívico, Abogacía Popular, pero lo que ha tenido mayor divulgación, especialmente en América Latina, es la de Defensor del Pueblo, denominación introducida por la Constitución española de 1978.

Además de lo anterior es de resultarse que la figura del ombudsman se ha extendido a las legislaturas de los países que han abandonado el modelo soviético, tales como Polonia, Rumania y otros. También se han creado recientemente tanto un ombudsman regional para la Unión Europea, como otro de carácter mundial, con el establecimiento del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Por todo ello no es exagerada la afirmación de la doctrina en el sentido de que el ombudsman se ha transformado en una institución de carácter universal.

En el sistema jurídico mexicano, a lo largo de su historia también ha habido lugar a tomar en consideración los derechos humanos. Y pareciera ser necesario diferenciar, sobre todo, los conceptos de derechos humanos y garantías individuales; de acuerdo a la Constitución de 1857, queda claro que no es el texto fundamental el que crea los derechos humanos, sino que reconoce su existencia y los considera como la base y el objeto de las instituciones sociales. Lo que la Constitución hace, en

ese sentido, es otorgar garantías respecto de esos derechos humanos preexistentes.

Desde el día de la publicación de la primera reforma a nuestra Constitución (8 de julio de 1921), nuestra ley fundamental de 1917 ha tenido más de 375 modificaciones, algunas de las cuales han servido para fortalecer el régimen de los derechos humanos. Y es así que en nuestros días en México existe un ombudsman a nivel nacional, así como uno por cada entidad federativa de nuestro país, quienes tienen la encomienda de la defensa de los derechos humanos y emitir sus recomendaciones siempre que éstos se vean violados.

En lo referente al aspecto de la soberanía, y que en varios puntos de esta tesis se alude, debemos de apuntar lo siguiente.

Actualmente la soberanía de los estados, puede decirse que se ha visto disminuida, o en cierta forma restringida, pues analizando investigaciones realizadas por tratadistas como Víctor L. Urquidí, Marcos Kaplan, José Natividad González Parás, Juan María Alponze y otros más, podemos advertir que en gran parte la soberanía en muchos países ha cedido a intereses de índole sobre todo económicos. En relación a este punto, al existir empresas transnacionales sumamente poderosas, Víctor L. Urquidí nos dice:

"Estas empresas son a veces más poderosas que los gobiernos soberanos, actúan a nivel internacional y global, imponen sus criterios sobre materias tan importantes como las políticas de inversión, crédito, comercio, fiscales, monetarias y de acceso a los recursos naturales. Lo hacen no sólo con los países débiles, por ejemplo en África, sino con los países en desarrollo cuya trayectoria de independencia soberana data de hace cerca de dos siglos, como en el caso de América Latina".⁷¹

La cuestión de la pérdida aunque sea mínima, pero pérdida al fin de la soberanía surgió o se presentó al terminar la Primera Guerra Mundial al crearse la Sociedad de Naciones y convertirse al término de la Segunda Guerra Mundial en la Organización de las Naciones Unidas, los estados miembros son soberanos; en los grandes consensos que se han logrado a nivel internacional para aproximarse a la solución de problemas planteados resulta evidente que por decisión de los propios gobiernos signatarios de los tratados, convenciones, acuerdos e instrumentos similares, se han hecho concesiones a la noción de la soberanía absoluta, entendida en la forma tradicional. Es más, sin tales concesiones no habría sido posible crear el sistema de las Naciones Unidas; pues, además, una de las facultades estatales derivadas del concepto de la soberanía, es la de suscribir tratados internacionales.

El Estado soberano moderno, que defiende celosamente su espacio interno y sólo acepta compromisos limitados hacia el exterior, es cada vez más afectado y modificado por un sinnúmero de fenómenos y dinamismos de incalculable trascendencia histórica, como lo son:

a) El alto grado de concentración del poder a escala mundial.

b) Los cambios representados por una revolución científica y tecnológica en los países desarrollados, cambios representados sobre todo por las nuevas energías, la informática, las comunicaciones a distancia, las biotecnologías, etc.

c) El salto y el creciente auge de la transnacionalización en sus más diversas formas, de empresa y mercados, y de otras organizaciones y procesos.

d) La imposición de una división mundial del trabajo, y en algunos de sus más significativos componentes y efectos, como los mercados mundiales de trabajo y de implantaciones industriales.

Como ejemplos de los fenómenos creados por el hombre que penetran y reestructuran o descomponen los espacios internos de la mayoría de estados y naciones, que desvalorizan las

fronteras; invaden y ocupan de hecho los nuevos ámbitos oceánicos y aéreos, lo constituyen las ciencias y tecnologías, en especial los sistemas de información total y comunicación global que se centralizan en estados y empresas transnacionales de las potencias y países desarrollados, éstas limitan el poder efectivo y el alcance real de las autoridades políticas nacionales; imponen formas de suprasoberanía, ya sea de hecho, de derecho y por consenso.

Dado que en nuestros tiempos no puede existir desarrollo económico de ningún estado aislándose del exterior, resulta necesario la celebración y consolidación de tratados con otros estados; como el fin primordial de la celebración de éstos, es el fortalecimiento del desarrollo pleno, y sobre todo en el ámbito económico, pues ello traerá como consecuencia una mayor estabilidad en los demás ámbitos de la sociedad estatal, llámense políticos, sociales, culturales, etc. Así, resulta relevante que esté en boga hablar de que en todo el mundo las diversas actividades del quehacer del hombre estén en un proceso de globalización; pues los acontecimientos que se presentan en un estado pueden y de hecho influyen en los ámbitos de otro estado, esto como consecuencia de los tratados de todo tipo que aquél celebró con éste.

Para tener un claro entendimiento de lo antes expuesto, basta mencionar que cuando un estado celebra un tratado con otro,

puede manifestar entre otras cosas que como un requisito o salvedad para la puesta en vigor del mismo, ambos estados deben garantizar el pleno ejercicio de la democracia en sus respectivos territorios. Esto trae consigo la cuestión de preguntarnos, si lo económico, lo político, lo social, tienen que ver entre sí, y hasta qué punto se relacionan, y ello no es otra cosa que ambos estados protegen la posible pérdida o el riesgo de sus capitales nacionales en caso de un posible levantamiento armado, el cual persiga en tal caso el derrocamiento del gobierno en el poder; así, es de entenderse que todo estado que quiera tener mayor interrelación y por consiguiente alcanzar un mayor desarrollo económico, trayendo con ello un mejor nivel de vida para sus habitantes, deba dar mayor cabida a la participación en la actividad jurídico-política a todas las corrientes ideológicas existentes; es de esa manera la forma en que se puede explicar el fenómeno actual de la globalización.

Al abordar la cuestión de la soberanía de que gozan las entidades federativas que conforman la república mexicana, encontramos también que tal soberanía es limitada, pues aunque se diga que pueden decidir libremente todo lo concerniente a su régimen interior, actualmente tenemos un ejemplo de que lo preceptuado por el artículo 40 constitucional no es aplicado como debiera, el ejemplo en cuestión es el conflicto suscitado en el Estado de Chiapas.

Tomando también en consideración lo preceptuado por el artículo 4º constitucional, nos encontramos con que tampoco es aplicado, pues en él se establece que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; además prescribe que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. Aunque todo esto fue adicionado al precepto constitucional a raíz del conflicto armado en Chiapas, pues tuvo que darse un movimiento de tal magnitud para empezar a tomar en cuenta a las 52 etnias existentes en nuestro país; y al respecto es de entenderse que los indígenas, ilustrados por un líder y cansados de una miseria y explotación espantosas, exijan que sus derechos sean reconocidos y respetados, y que además toda su cultura sea igualmente respetada.

Además de las adiciones recientes al artículo 4º constitucional, es de apuntarse que no solamente el conflicto que inició hace cinco años en Chiapas es de donde referimos la falta de atención por parte del gobierno a atender los rezagos sociales y el trato igualitario, y en ocasiones preferencial que deben tener los grupos indígenas; pues ya anteriormente el gobierno mexicano al ratificar el tratado número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se había comprometido por ese sólo hecho a tratar en forma más equitativa los derechos de los grupos indígenas.

Con la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, podemos llegar a varias conclusiones, pero ahora es necesario mencionar dos que actualmente son cuestiones de actualidad, y éstas son: el pleno respeto a los derechos humanos de la sociedad civil que habita el Distrito Federal; pues uno de los objetivos del documento constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas es, impulsar la elevación de los niveles de vida para lograr el progreso social, sin detrimento de la libertad.

México al suscribir la carta de la ONU debe garantizar el respeto de sus objetivos, y es así que la Comisión Nacional de Derechos Humanos consagra también ese objetivo, y por lo consiguiente también lo establece la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Estas instituciones son también conocidas en el ámbito internacional como el ombudsman.

La otra de las cuestiones que debemos tomar en cuenta, es lo concerniente a la globalización de los asuntos internacionales, pues en la actualidad se considera que la economía, la política, la cultura y las relaciones internacionales en general ya no se deben analizar o estudiar en una forma individual, sino en forma global, pues se considera que toda actividad del ser humano gira en torno de la cuestión económica.

Así, al ser electo por medio del voto directo el titular del ejecutivo del Distrito Federal, es posible que estemos llenando el requisito que pida la comunidad internacional del pleno ejercicio de la democracia, para que capitales extranjeros se sientan seguros de que su inversión en México está plenamente o mayormente segura, y de ese modo también en el extranjero los inversionistas mexicanos serán mejor vistos, al saber que en México y sobre todo en la capital del país la sociedad civil ejerce plenamente la prerrogativa de elegir directamente a su gobernante.

Actualmente en México existen 52 etnias dispersas en todo el territorio nacional, y habiendo ratificado el tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo; resulta de manifiesto que en muchas ocasiones el gobierno ha quebrantado la Ley Suprema de la Unión, pues atento a lo establecido por el artículo 133 constitucional, son Ley Suprema de la Unión; La Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

Así, actualmente aún en el Distrito Federal existen grupos indígenas a los cuales no se les toma en cuenta en decisiones que únicamente toma el gobierno federal y local, cuando se debería consultar a tales grupos, pues tales decisiones

afectan muchas veces sus intereses individuales y colectivos; y esa consulta está plenamente plasmada en el tratado 169 ratificado por México; esto, aunado a las múltiples violaciones a los derechos de los grupos indígenas y de otros grupos de habitantes de otros lugares como es el caso del Estado de Chiapas, en el cual tuvo que darse un movimiento armado que hiciera eco a nivel internacional para denunciar que el Gobierno Federal quebranta su propia ley y quiere mantener a los indígenas relegados de la igualdad jurídica a la que tienen derecho.

En observancia de lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, dadas a conocer por el Instituto Nacional Indigenista, en el conteo de población y vivienda realizado en el año de 1995 se reportan 218,739 ocupantes en viviendas particulares, donde el jefe de familia o cónyuge habla alguna lengua indígena, lo que convierte a la capital del país en la ciudad que concentra el mayor número de indígenas procedentes de los diferentes estados de la república mexicana.

Apuntando a lo anterior, resulta que son muy justas las propuestas que hacen tales grupos indígenas, pues tomando en cuenta su número y su desventaja respecto a otros grupos de la población de la ciudad de México, se pide que se agregue un capítulo nuevo a la Constitución Política denominado el Derecho

Indígena y que personal especializado establezca las directrices jurídicas en los diversos artículos que lo integrarían, lo cual sería de observancia obligatoria para todas las autoridades.

Para el reconocimiento de los derechos y obligaciones de los pueblos indígenas y sus formas de organización, así como de su territorio, se proponen modificaciones y adiciones a los artículos constitucionales 3º, 39, 40, 41, 42, 52, 56, 71, 73, 89, 94, 102, 115, 116. En el artículo 4º debe inscribirse el texto del Tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo; ratificado por nuestro país y que de acuerdo con el artículo 133 constitucional es Ley Suprema en nuestro país.

Es por lo expuesto, respecto de los habitantes del Distrito Federal que resulta inaplazable la elección por medio del sufragio de sus gobernantes. Y que se continúe sin dar marcha atrás con las reformas políticas, económicas, y de toda índole que traigan consigo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

148

- 1.- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. 10ª Edición. Editorial Harla. México, 1995.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 20ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- 3.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 8ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- 4.- CASO, Antonio. Sociología del Estado. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- 5.- CORRALES AYALA, Rafael. Características del Estado Mexicano. 6ª Edición. Editorial Edicol. México, 1994.
- 6.- DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1990.
- 7.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1988.
- 8.- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 48ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
- 9.- GÓMEZ MORÍN, Manuel. La Nación y el Régimen Mexicano. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- 10.- GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995.

- 11.- GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Naturaleza, Objeto y Método de la Teoría General del Estado. 6ª Edición. Editorial Harla. México, 1989.
- 12.- HELLER, Herman. Teoría del Estado. 10ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- 13.- JELLINEK, George. Teoría del Estado. 3ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1990.
- 14.- KELSEN, HANS. Teoría del Estado. 4ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.
- 15.- PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
- 16.- RECASENS SICHES, Luis. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México, 1996.
- 17.- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. T. I. 10ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- 18.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. II. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- 19.- SOTO PÉREZ, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 15ª Edición. Editorial Esfinge. México, 1986.
- 20.- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 30ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.

- 21.- URQUIDI, Víctor L. México en la Globalización. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1995.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994.
- 3.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1993.

O T R A S F U E N T E S

- 1.- Diario Oficial de la Federación. De fecha 22 de agosto de 1996.
 - 2.- Diario Oficial de la Federación. De fecha 22 de noviembre de 1996.
-
- 1.- Diccionario Enciclopédico Monitor Color. Ediciones Trébol. Tomo I. Barcelona España, 1997.
 - 2.- Periódico Reforma. Sección Política, julio 29, México, 1996.