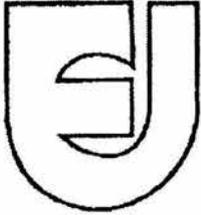


321909



CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CLAVE 3219

“ANÁLISIS DEL STATUS
JURIDICO DEL DISTRITO
FEDERAL Y PROPUESTA
PARA SU REFORMA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EDGAR ROBLEDO ARCINIEGA

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. ÁNGEL RICARDO CARBONELL PAREDES



MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE DEL 2005

0350593



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCIÓN

En este trabajo, se ha intentado analizar la información teórica y jurídica que permita explicar la estructura de la autoridad del Distrito Federal, utilizando categorías como formas de gobierno y el principio de la división de poderes para ubicarla en su contexto histórico y jurídico. Asimismo, poder comprender la naturaleza de la nueva aportación del constituyente permanente mexicano a las estructuras del Poder Constituido: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para tal efecto, se ha considerado necesario estudiar las motivaciones del constituyente en la reforma al Artículo 73 Fracción VI de la Constitución Mexicana, intentar una noción de Estado y las modalidades de la autoridad. Por otro lado, abordo lo relacionado con las funciones estatales, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial, con el objeto de encuadrar adecuadamente las modalidades orgánicas y funcionales de la asamblea de representantes.

Toca en esta parte, de manera particular, exponer los criterios, la interpretación y las propuestas que, personalmente tengo que aportar para la eficacia de la tesis.

¿Cuál es la naturaleza de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal?

La Constitución Política Mexicana solo señala que la Asamblea es un órgano de representación ciudadana. Por ello en el Capítulo IV de este trabajo nos preocupamos en identificar la naturaleza de la división de poderes y la distinción entre los órganos con y de poder.

Por otro lado el objetivo del representante a través de los comicios constituye una forma para derivar en pocos la decisión de muchos. Por lo tanto debemos ahondar primero en el significado de la representación política.

Consideramos que pueda entenderse como el derecho en cuya virtud una persona toma el lugar y ejerce las funciones en nombre de otros, en este caso los representados. La representación política debe entenderse a nuestro juicio como aquella que surge como consecuencia de un proceso electoral.

Si partimos de la base de que toda actividad del hombre tiene invariablemente características políticas, la representatividad la tiene cualquier persona que sobre un grupo social determinado ejerza liderazgo, dirigencia u organización.

Sin embargo, nosotros pensamos que el concepto de representación política debe estar ligado al concepto de legalidad, esto quiere decir, que la legitimidad del poder político no se encuentra en un simple liderazgo, si no que, la encontramos en un liderazgo producto de un proceso electoral.

Se puede tal vez cuestionar la legitimidad de una elección pero formalmente, debemos de entender que los vicios de un proceso electoral van más allá del fundamento legal que en este momento tratamos de definir.

Pro lo expresado debemos afirmar que la representación política a nuestro juicio, es aquella que surge o se convalida a través de un proceso electoral, debidamente previsto por una norma jurídica. No podría ser de otra manera, pues de lo contrario caeríamos fuera de la estera del derecho y estaríamos en el terreno de lo circunstancial o ilegal en su caso.

La representación política se ha confundido con otras figuras similares o afines como son el mandato y la delegación. Debemos precisar por lo tanto las respectivas diferencias.

El mandato es un contrato consensual por medio del cual una de las partes confía la gestión de sus negocios a otra que los toma, a su cargo. Se le llama

mandante a la persona que da el encargo o comisión y mandatario la que acepta dicho encargo. La palabra mandato comprende de manera general todo poder dado a otro de la forma que sea. La principal característica del mandato es su revocabilidad. La representación política no es mandato porque sólo es revocable a través de las causales de la Ley y no de la voluntad del representado.

Delegación es la facultad que una persona concede a otra para que lo represente y conozca de los asuntos que el otro le autoriza; la delegación se ejerce en iguales condiciones y con la misma competencia con que las pudiera realizar el habitual llamado a desempeñarlas, en virtud de la existencia de disposición legal que lo autoriza o con base a las atribuciones conferidas por el delegante. En el presente caso, el representante político no es un delegado ya que no existe delegante. El electorado no indica en que consiste la actividad del representante sino que es la ley, al menos en los sistemas constitucionales, la que fija el catálogo de acciones, facultades y obligaciones del representante.

Debemos concluir en este particular que la representación política es una forma de sustitución de la voluntad general enunciada en la ley por una voluntad particular, también conducida por la ley. En la asamblea de representantes del Distrito Federal tienen presencia pues determinadas personas obligadas por el derecho a desarrollar determinadas actividades (Artículo 73 Fracción VI base 3ª. Incisos c, e, f, g, h, i y j), a las cuales denominaríamos facultades positivas u obligaciones; pero también tiene como atribuciones lo que llamaríamos las facultades discrecionales como el caso que señalan los incisos a, b y c del mismo ordenamiento.

A partir del catálogo de facultades como se puede diseñar el verdadero perfil de esta asamblea pero sin descuidar un marco general y la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal que por eso mismo nos obligó en el Capítulo V de este trabajo a desarrollar comparaciones frente a las entidades federativas.

Se sostiene que la asamblea, en primer lugar es un órgano de autoridad aunque carezca del mando directo de fuerza pública. En segundo lugar se afirma que sus atribuciones son de carácter representativo de una voluntad mucho más directa y actual que la que se establece con respecto a legisladores gobernadores, se encuentra en vínculo representativo o similar al que se establece entre los ayuntamientos y la comunidad municipal, pero claro, salvando las proporciones ya que demográfica y territorialmente el Distrito Federal equivaldría a más de 50 municipios densamente poblados. En tercer lugar debemos describir su objeto: actividades de consultoría, promoción, gestoría, supervisión y reglamentación. El mayor o menor desarrollo de dichas distribuciones no resta importancia a ninguna de ellas.

Por lo tanto la asamblea es órgano de actividad reglamentaria y de enlace entre la sociedad civil y los órganos de Gobierno del Distrito Federal (Jefatura de Departamento, Congreso de la Unión y Tribunal Superior de Justicia).

Si el Distrito Federal fuera una entidad federativa, estaríamos precisamente ante una autoridad de las que prohíbe el Artículo 115 de la Constitución es decir, una autoridad intermedia.

Sin embargo, hay un elemento primordial que otorga a la asamblea su mejor expresión en el marco histórico y en el mundo de la polémica en que se ha desenvuelto la sede de los poderes federales y en él radica la relación de causa y efecto de la asamblea. Esta relación implica varios factores inseparables uno de otro y se listan a continuación.

1). *El crecimiento desmesurado de la ciudad de México que en términos de bienes y servicio públicos implica una relación directa y a veces emergente entre la población y su gobierno.*

2). *Los flujos migratorios interno hacia la ciudad de México, que trastornan toda expectativa de planeación administrativa.*

3). *El escenario político constituido por la ciudad de México que le otorga resonancia nacional a su variable problemática.*

4). *La demanda de mayores espacios de representatividad que la sociedad habitante del Distrito Federal, venía presentando y que no se agotaba con la simple designación de dos Senadores y cuarenta Diputados Federales por un tan general trabajo legislativo del Congreso Nacional.*

5). *La clásica polémica respecto de la aspiración de grupo políticos para contar con un autogobierno; por que no hay vinculación del Jefe de Departamento del Distrito Federal a una responsabilidad política directa. Resulta pues la asamblea no solo y por el momento una autoridad intermedia entre los poderes federales y la población. También se significa por ser un instrumento orgánico de la transición de una metrópoli, con todos los elementos necesarios hacia la configuración de una entidad federativa. Luego entonces, nuestra tesis central resulta lógica: estamos a favor de la idea de que el Distrito Federal se transforme en otra entidad federativa, con una configuración política y social común a todos los Estados de la República.*

Esta transición de hecho y de derecho tiene un avance significativo. El aspecto socio-demográfico que señala el Artículo 73 Fracción Primera, en relación, por analogía con su Fracción Tercera, esta cubierta con demasía; lo mismo cabo respecto de los elementos bastantes para proveer a su existencia política y además porque en el particular no habría necesidad de alterar ni la geografía ni la integridad de algún otro estado preexistente.

Faltaría solamente para completar la idea, conocer si posee la capacidad suficiente para darse sus propias leyes por un lado y para no vulnerar la naturaleza propia de la llamada sede de los poderes federales.

En el primer caso, la Asamblea de Representantes viene jugando un papel que acredita con creces esta capacidad. La reglamentación que está emitiendo es, como ya lo demostramos en el Capítulo VI, función materialmente legislativa, cuya positividad, resulta mucho más eficiente por la calidad y cantidad de los sujetos activos y pasivos del acto reglamentario.

De este modo, solo basta un simple ejercicio de legalidad para transformar a este órgano en congreso y a sus actos, en leyes.

El segundo problema, a nuestro juicio, solo es producto de la imaginación. En ninguna disposición constitutiva se exige que la sede los poderes sea forzosamente toda una ciudad o toda una estructura administrativa. La sede federal deber ser solo eso, una sede, un lugar físico restringido. Por lo tanto, el asentamiento de los bienes y las personas dedicadas a las atribuciones federales de la misma manera que coexisten en armónica distribución de competencias el poder federal y el poder estatal en todos lo territorios de las entidades, en otras palabras, no se vulnera por ejemplo la autonomía de Chiapas. Por el hecho cotidiano del establecimiento en su territorio de oficinas y dependencias federales como tampoco esta en riesgo del fuero federal, es decir, el ámbito de validez de la norma jurídica nacional, que por su materia y su objeto debe prevalecer en Chiapas sobre o al lado de las formas estatales.

Los anteriores argumentos más toda la información vertida en el presente trabajo nos hace abrigar las mejores seguridades de que nuestra generación asiste al trabajoso parto de una nueva entidad federativa.

CAPITULO I
ANTECEDENTES

1.1. Los primeros órganos de autoridad en los pueblos de la antigüedad.

Independientemente de las teorías que pretendan explicar el fenómeno, el hecho social es una realidad evidente. La asociación implica en el reino animal, interacción de instintos la búsqueda de satisfactores, los medios y las luchas por obtenerlos. En el hombre el fenómeno es tan complicado como lo sean los grados de desarrollo cultural y económico, pero subsiste desde el principio y hasta nuestros días un elemento común: la lucha por el poder. Las estrategias, los medios, las tecnologías y los recursos científicos para lograr los satisfactores primarios o secundarios habrán de variar lógicamente según los cambios que ocurran en esa interacción social.

La política como concepto que define al enemigo o adversario por lo tanto, es una actividad natural del hombre y así lo reconocía ya Aristóteles con su perdurable definición del hombre político.¹

Por ello, relacionar con fechas y datos exactos la presencia de los primeros fenómenos del poder, así como las primeras expresiones de su ejercicio resulta un poco inútil para este estudio. Este es asunto propio de la antropología social, la que en términos vagos ilustra sobre la existencia de las formas de organización política primitivas: El Clan, la horda, el patriarcado, el matriarcado, la teocracia, las organizaciones militares, etc.²

Si bien la historiografía permite conocer el pretérito a partir del momento en que los sucesos pudieron ser realizados con relativa exactitud en alguna forma más eficaz que la criptología o la tradición oral. En la elaboración del presente análisis solo podemos extraer de la historia, los ejemplos posiblemente remotos de la organización política y en resumen los listamos sin un orden riguroso.

¹ SCHMITT, Carl, *El concepto de la política*. p. 61

² GETTEL, Raymond, *Historia de las ideas políticas*. Ed. Nacional, 1976 p.p 84 - 92.

a) Las monarquías dinásticas chinas, que conformaron desde 30 siglos a. J.C. esquemas de organización impuestas por castas militares.

b) El gobierno de los faraones egipcios, con diversas variantes teocráticas brillantemente estudiadas por Platón.

c) El aerópago Griego, especial categoría monárquica apoyada por un consejo de ancianos.

d) El sistema de jueces y reyes hebreos, abundantemente descritos en el pentateuco y en la cronología subsecuentes de la Biblia.

e) La monarquía, la república y los imperios romanos desde el año 700 a. J.C. hasta el siglo V de nuestra era.

f) Las monarquías militares germánicas, nómadas de los denominados bárbaros del Norte hacia los siglos III y IV de nuestra era, cuyo dominio también incluía elementos religiosos.

g) El sistema feudal, expresión tripartita del ejercicio de la autoridad compartida por el papado, el emperador y los reyes feudales quienes a su vez mediante pactos económicos distribuían el poder entre los llamados señores feudales.

h) Los reinos autónomos del renacimiento, encabezados por los príncipes de las denominadas ciudades-estado principalmente en la Europa del Sur.

i) Las monarquías oficialistas o absolutistas de los siglos XV al XIX.

j) Los nuevos estados de derecho, que tienen su aparición a raíz de la Independencia Norteamericana en 1776 y la Revolución Francesa en 1789, fenómenos de trascendente importancia jurídica política que por hoy, son las bases más eficientes conocidas de las modernas estructuras políticas.³

Las características comunes a las diversas formas de organización arriba listadas son:

a).- Los órganos de autoridad se legitiman sobre la base del poderío militar, económico y religioso de una casta, de un grupo o de una clase social.

b).- La autoridad se ejerce de una manera unilateral sin participación popular, en un principio sin ley y posteriormente con apoyo en la ley que el mismo autócrata legisla.

c).- Los esquemas piramidales del poder son de corte esencialmente monárquico, independientemente de las reglas usadas para la distribución del trabajo público.

En el siguiente apartado abundaremos sobre otros criterios de clasificación de la llamada ideología contemporánea.

1.2. Los regímenes políticos universales (de los clanes a las monarquías).

Sociológicamente se ha tratado de explicar la natural inclinación de los grupos sociales para organizarse en estructuras piramidales, siguiendo los modelos biológicos. Pero también en términos económicos se ha pretendido

³ C.f.r. TOUCHARD, Jean, *Historias de las Ideas Políticas*. Ed. Técnos, 1969, p.p. 97 – 135.

explicar que el origen de las organizaciones políticas tiene lugar a partir de las relaciones sociales y técnicas de producción. De ambas corrientes sobresale sin embargo un elemento común.

La práctica de un principio de autoridad que, libre de toda explicación causal, nos demuestra un fenómeno real.

Los pueblos se conducen, se dejan conducir o soportan ser conducidos por una directriz impuesta o convenida por la hegemonía de una persona o un grupo sobre la colectividad. La preservación de un grupo puede aparecer como fin último aparente. El ejercicio legítimo o no de la autoridad es un hecho. La cultura china se dice es la más antigua del planeta desde 30 siglos a. J.C⁴. se supone, existen vestigios de organización política impuestas por la vía militar a favor de castas o por familias, las muy mencionadas dinastías, que ejercieron la autoridad combinando el poderío económico, la fuerza militar y el supuesto origen divino de los dirigentes. El conocimiento, los sistemas productivos y la tenencia de la tierra se atribuyen en exclusiva a los monarcas en perjuicios de los grandes conglomerados sociales.

Los pueblos que habitaron en la antigüedad La riberas del río Nilo por su parte dieron testimonio al sistema político de los faraones, cuyo sistema económico se basó en la agricultura en los métodos de esclavitud. La rica mitología egipcia nos da cuenta de un sistema dinástico para el ejercicio de la autoridad que incorpora a diferencia de la cultura china antes mencionada una variante significativa:

La teocracia como sistema de gobierno, el cual se desarrolla a través de estrictas normas y diversos órganos para distribuir el trabajo de dirigencia encargado principalmente a la clase sacerdotal.

⁴ TOUCHARD, Jean, op. *Cit.* p.p. 109 – 142.

En Grecia (s.V. a J.C.) la organización política toma forma con rasgos similares a la cultura china y egipcia, es decir, la autoridad se ejerce con forma piramidal de arriba hacia abajo, la monarquía lo es también de tipo absoluto con sus apoyos económicos y militar pero conforme el ambiente geográfico propio está dotado de variantes interesantes, a saber, su vecindad con diversas culturas náuticas del mediterráneo y mares adyacentes (egipcios, fenicios, troyanos, cretences, etc.) de esta manera la autoridad incorpora un nuevo elemento de control económico como lo es el predominio mercantil por vía marítima, la guerra como derecho al botín y el intercambio de conocimientos denominados actualmente válgase la comparación, transferencia de tecnología.

Otro elemento adicional que apoya el tipo de gobierno practicado es el régimen esclavista y sobre todo un factor nuevo en la Grecia helenística como lo fue el aerópago, primera señal de poder público compartido, que descansaba en un cuerpo colegiado de ancianos que dictaban a petición del rey determinadas resoluciones legislativas.

Si quisiéramos reducir a un solo concepto el contenido y características de los sistemas de organización política de la antigüedad, podríamos usar el de monarquías.

1.3. Las monarquías.

Para describir los elementos y características de las monarquías podemos acudir al criterio clasificador de Tena Ramírez cuando comparando las formas de gobierno monarquía y República, indica: "Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto que en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica, al miembro de la

familia a quien corresponda según la ley o la costumbre”.⁵

Se destacan las monarquías además, por las siguientes características:

a) Son formas de gobierno dirigidas o encabezadas por una o varias personas o familias.

b) El monarca dicta la norma, la ejecuta u ordena su ejecución, resuelve las controversias de intereses.

c) Por lo regular las monarquías antiguas legitimaron su poder en la fuerza militar, en la religión y en la propiedad privada de la tierra y de los medios de producción.

1.4. La república romana.

Después de haber practicado la forma de gobierno monárquica, los romanos ensayaron una nueva estructura de autoridad que se conocían con el nombre de la República. Para este cambio se incorporan diversas variantes económicas y jurídicas, entre las que se pueden destacar:

La consolidación de dos clases sociales, representadas por los patricios y los plebeyos, la aparición del concepto justicia pública, que excluía los principios de la ley del talión y de las doce tablas; la especial conformación de los comicios y, bajo la influencia griega, una nueva apertura a la participación del senado integrado o representado por los principales terratenientes y ex-oficiales del ejército.

⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional*, p.p. 88.

Se ha considerado que la república, la casa o el gobierno de todos, es uno de los modelos históricos en que se ha desenvuelto la democracia. Sin embargo y para los efectos de una verdadera participación popular no lo fue porque la monarquía a través de diferentes formas (el rey, el consulado, etc.) siguió imponiendo su modelo de autoridad practicando la naturaleza hereditaria o dinástica de los cargos públicos.⁶

Este modo de ejercer el poder tenía como principal virtud el primer ensayo en la historia de las ideas incipientes sobre la división de poderes, que había sido estudiada y difundida por Aristóteles siglos antes en Grecia y recreada en el foro del Senado por Marco Tulio Cicerón y por Polibio en el Foro de los Tribunales.

En esencia se representa un verdadero sistema de distribución de funciones: La jurisdicción y las formulas procesales bajo la responsabilidad del pretor, del juez y del magistrado; la legislación producida en las causas del derecho civil, en las resoluciones del senado y en la opinio-juris de las nacientes escuelas de Jurisprudencia (los quirites, los decemviros, los sabinianos, etc.) y, finalmente la absoluta potestad administrativa de carácter fiscal y militar a cargo del rey y de los cónsules. La república romana significó un debate permanente entre las dos clases sociales ya mencionadas, encontró que vino a resolverse con el caudillaje de los triunviratos militares y finalmente con los cesares o emperadores, siendo el fundamento de la democracia moderna.

1.5 Los imperios.

Los imperios son nuevas formas de organización política. En esencia mantienen los principios monárquicos pero el rasgo que los diferencia es precisamente el de la expansión territorial que requiere para la eficacia del régimen de nuevos modelos de administración, de representación de la autoridad

⁶ C.f.r. FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Historia Universal del Derecho* p.p 170 - 190

y en general de control militar y económico. Además, el imperio incorpora diversas nacionalidades producto de su expansión y por lo tanto los mecanismos de la autoridad tienen que ser adoptados a dicha condicionante.

Los romanos luego de practicar su monarquía primitiva y su ensayo democrático clasista (por haber sido un régimen basado en la esclavitud), son los primeros en aplicar la idea para que su expansión militar que fructificara también en expansión económica.

En el Imperio Romano que se inició en el año 50 a. J.C., ante la necesidad de crecimiento se estableció un conjunto de procedimientos, órganos y técnicas de gobierno que, aunados a la práctica de un régimen jurídico ordenado formal y solemne, contribuyeron para ampliar la organización política con eficacia durante casi 500 años hasta la decadencia del Imperio de Occidente y el aislamiento del Imperio Bizantino de Oriente.

Este sistema incluyó como características importantes:

- a) La reglamentación legal.
- b) La distribución del trabajo en órganos administrativos, legislativos y jurisdiccionales.
- c) La práctica de la representación política directa o indirecta a favor del emperador.
- d) Las avanzadas administrativas de la desconcentración territorial, a través de los municipios.

e) Un régimen de privilegios a favor de las castas dominantes de cada región conquistada (Derechos de ciudadanía), aranceles mercantiles, fueros gremiales, etc.).⁷

1.6. Los principados medievales.

Para comprender los orígenes de la llamada Edad Media y las formas en que se ejerció la autoridad política, resulta indispensable vincular varios factores socioeconómicos que tuvieron lugar hacia los siglos III y IV de nuestra era.

El imperio romano tuvo tal crecimiento geográfico que no tuvo más alternativa que la descentralización de la autoridad. El municipio como forma administrativa y el colonato como sistema agraria, fueron las avanzadas políticas y económicas del imperio que coexistieron frente al nacimiento de nuevas fuerzas nacionales en derredor: Al Norte, las tribus germánicas acrecentaron su interés militar. Al Oeste los grupos godos empezaban a formarse en pequeños reinos domésticos; Al Oriente y Al Sur comenzaba a desarrollarse una cultura islámica que, hacia el año 700 lograría la conquista de la península ibérica.

La penetración cultural de los germanos se convirtió también en presencia burocrática y militar dentro del imperio, el que a su vez demostró los signos más negativos de corrupción, derroche y burocracia administrativa. El siguiente paso fue consecuencia determinante en la ruptura del imperio, al dividirse en dos grandes demarcaciones. Occidente y Oriente hasta que, la ascensión al poder por parte de los germanos fue total.

Colateralmente el Imperio Romano de Oriente fundó en Bizancio, importante enclave del Bósforo un reducto de fuerza. Constantino como emperador aprovecha y reconduce la ideología social del cristianismo en apoyo al

⁷ C.f.r. *op. cit.* p.p. 190 – 205.

ejercicio de su autoridad dando origen a lo que sería siglos después un importante centro de poder político y religioso conocido como el Papado.⁸

Avanzando los siglos, los reinos bisigóticos y galeses se integran aprovechando la experiencia romana y los modelos agrarios del colonato dando lugar a pequeñas monarquías regionales que con Carlo Magno integrarían poderosos imperios en la Europa Central compartiendo la autoridad y la riqueza con el Papa, los reyes locales y una nueva clase de terratenientes que representaban a las anteriores fuerzas: Las órdenes monásticas con sus abades y los señores feudales confederados.

1.7. Los Estados del Renacimiento.

La edad media según importantes estudiosos fue un período de transición política en el que la guerra fue el común denominador en lo político, acumulándose el conocimiento en los monasterios y manteniéndose un sistema de producción de auto-consumo.

La convivencia entre los reinos españoles (Castilla, León, Navarra y Aragón) y Portugueses con respecto a los califatos Árabes de ocupación, llegó a su fin con las guerras de expulsión hacia el siglo XKKK y el auge del mercantilismo naval hacia las Indias primero y hacia América posteriormente son los más importantes factores que contribuyeron a una nueva época denominada el renacimiento.

El Papado con gran celo frente al emperador y reyes alentó el nacimiento de corrientes intelectuales y comerciales a través de hermandades, Universidades y Gremios. Fomentó igualmente el nacimiento de las llamadas ciudades-estado

⁸ C.f.r. LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario. *El derecho de la Política*. Tomo II, México 1990. p.p. 217 – 224.

entendidas como organizaciones políticas regionales que, por la vía de cartas de fuero o concesiones administrativas fueron propiciando el nacimiento de verdaderas entidades autónomas encabezados por un príncipe o regente que ejercía su autoridad en un marco corporativo; es decir, compartiendo el poder a través de las patentes de fuero con los estamentos o gremios comerciales, militares y religiosos.⁹

1.8. Los Estados Constitucionales (E.U. 1776 y Francia 1789).

El renacimiento, transformó los Sistemas Políticos del mundo. España y Portugal principalmente, se constituyeron primero como potencias económicas por la conquista de América. Posteriormente Inglaterra y Francia participaron en la colonia americana dando lugar a los nuevos imperios cuya rivalidad solo era armonizada por el Papa y los concilios.

En América los sistemas monárquicos se reprodujeron a imagen y semejanza del poder central en lo tocante a las posesiones de España y Portugal, bajo los métodos de poder absoluto y centralización administrativa de los virreinos.

La colonia Inglesa en cambio tuvo diversa naturaleza política, ya que el establecimiento de las conocidas trece colonias fue acción sucesiva y progresiva que identificó, independizando unos de otros, a los diversos asentamientos de colonos. Cada colonia representaba la extensión de la Corona Inglesa a través de cartas de fundación o de establecimiento que permitían por separado a cada colonia y a sus grupos de dirigencia, un autogobierno en base a contraprestaciones fiscales. Estas cartas de establecimiento serían los principales antecedentes que conformaron la idiosincrasia de entidades autónomas, las que, avanzado el proceso de independencia, por elemental principio de Derecho

⁹ C.f.r. op. cit. p.p. 225 – 238.

Internacional, se transformaron en naciones o países soberanos. Esto es, trece estados independientes que formarían después la unión confederada y enseguida el pacto federal.

La Revolución de las Colonias Norteamericanas tienen la histórica virtud de haber dado paso a la última expresión conocida del ejercicio de la autoridad. El repudio a la monarquía como forma de gobierno provoca el gobierno institucional de las leyes en cuya arista se ubica el contrato socio jurídico más importante en términos demográficos y territoriales: La Constitución.

Se conciben tres órganos de autoridad con similares fuerzas y atribuciones. Pese a que aún predominan hasta el siglo XIX los métodos esclavistas, tiene nacimiento la idea de asociaciones y Partidos y se establece un sistema de autonomías locales con autogobierno en las demarcaciones territoriales de las entidades federadas dando lugar a dos órdenes jurídico-políticos siempre bajo el imperio de la Ley. Tiene su nacimiento el Estado de Derecho.¹⁰

La Revolución Francesa de 1789 por su parte, significa también un combate frontal al absolutismo y se inspira en el movimiento Norteamericano incorpora el pensamiento de J.J. Rousseau reconociendo al pueblo como fuente de toda potestad acuñando el término sacramental que indica: "La soberanía reside original y esencialmente en el pueblo" y toda forma de gobierno se instituye en su beneficio.

Plantea la declaración Universal de los derechos del Ciudadano y consolida el principio Republicano de la temporalidad del funcionario en el cargo público, estos principios formaron parte de la Constitución Francesa de 1792, pero los excesos de Robespierre en la eliminación de los modelos monárquicos, muy pronto dio lugar a un sistema de liderazgo representado por el consulado Napoleónico y el nuevo imperio que Bonaparte fundó volviendo a la monarquía.

¹⁰ C.f.r. op. cit. p.p. 228 – 241.

Francia encontró el camino constitucional a la caída de Napoleón y sus reyes al igual que en Inglaterra vinieron a significar meras figuras simbólicas al lado de una fuerza democrática fundamental representada por los Congresos o Parlamentos Legislativos, movimientos que finalmente se consolidaron en la restauración de las "Repúblicas Francesas".

1.9. Naturaleza Jurídica y Política de los modernos Estados de Derecho.

Con todo el anterior conjunto de datos y referencias históricas, podemos concluir este capítulo exponiéndose dos razonamientos adicionales. Por una parte se debe destacar la naturaleza jurídica de los modernos Estados de Derecho y por la otra, la fecunda doctrina que al respecto de ésta y otras formas de gobierno se han producido en la teoría del Estado y del Derecho Constitucional.

El Estado de Derecho es en esencia, una forma compleja de organización Política. Es difícil definir al Estado por los diversos enfoques y factores socioeconómicos que lo integran. En su definición, puede afirmarse que es una persona moral de Derecho Público con soberanía que permite a una sociedad determinada el ejercicio del poder bajo diversos sistemas de distribución territorial y funcional de competencias, definiendo decisiones y acciones de carácter supremo en lo interior y de naturaleza independiente e igualitaria en el ámbito internacional.

Como propiedades o elementos del Estado se destaca:

- a) Su régimen constitutivo representado por la Carta Magna.
- b) Su personalidad jurídica a través del concepto soberanía y a través de los diversos actos de gobierno.

c) Sus órganos de representación u órganos de poder (Congreso Legislativo, Tribunales Judiciales y los órganos de la administración pública).

d) Su patrimonio, que abarca los bienes territoriales, créditos, obligaciones presentes y futuras.

e) Su objeto, cual es la actividad o actividades de lícito desarrollo (Administrar, Legislar, resolver controversias).

f) Su denominación, su domicilio y su finalidad.

g) Sus integrantes sociales, es decir los súbditos del Estado, personas físicas o morales, públicas o privadas que resultan ser los sujetos pasivos o activos del ejercicio de la autoridad. ¹¹

1.10. Los Sistemas Políticos en el Mundo.

Definición de Sistema Político: "En su acepción más general, la expresión Sistema Político se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. En la ciencia política contemporánea, se a como fuere, cuando se habla de Sistema Político, y de análisis sistemático de la vida política, se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de uso.

El punto de partida es en sí muy simple. El hombre, en cuanto animal social, está siempre implicado en una multiplicidad de relaciones, por efecto de las cuales él condiciona a sus semejantes y resulta condicionado. En cualquier reagrupamiento social hay por lo tanto dos componentes fundamentales: por un

¹¹ C.f.r. op. cit. p. 470.

lado cada uno de los individuos y por el otro las relaciones que caracterizan la recíproca convivencia de los individuos. Se deriva que, para ser observado adecuadamente, cualquier reagrupamiento social debe ser considerado bajo un doble perfil: como una constelación de miembros y como una más o menos completa red de relaciones interindividuales, observables en forma unitaria justamente en términos de sistema".¹²

Para clasificar los sistemas políticos que imperan en el mundo, atenderemos a la clasificación que de ellos hace Duverger:

Las Dictaduras Socialistas.

Estas se caracterizan por su contexto socioeconómico, descansan sobre la propiedad colectiva de los medios de producción, detentados por el Estado, las colectividades locales o entidades cooperativas.

Por lo general las dictaduras socialistas hay un sustento ideológico en el Marxismo. Sin embargo, existen países socialistas no Marxistas, por ejemplo, Egipto que intentan definir una ideología socialista. Estas dictaduras se encuentran respaldadas en un partido monolítico.

La Ideología Socialista.

Como ya dijimos, la mayoría de los países socialistas se fundan en la ideología Marxista, Hariou al respecto afirma que: "El marxismo es, esencialmente una filosofía, una doctrina total, que propone una explicación general del mundo, que sitúa al hombre en relación al universo y que indica la evolución que debe producirse ineludiblemente tanto en el terreno político, moral o religioso como en el económico o social".¹³

¹² C.f.r. op. cit. p. 470

¹³ HARIOU, Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. p. 787, España.

Las Bases Socioeconómicas.

Los Sistemas socialistas se definen claramente en cuanto a la estructura de la producción: se fundan en la apropiación colectiva de los medios de producción, lo cual constituye la definición misma del socialismo.

El Marxismo distingue unos elementos esenciales, la base y unos elementos derivados, denominados superestructuras. La base la integran los medios de producción y por los sistemas de apropiación de dichos medios. La superestructura es integrada por las costumbres, ideológicas, instituciones políticas, etc.

Duverger apunta que: "Toda idea es ante todo, un instrumento de lucha contra una opresión".¹⁴ Por consiguiente, es importante conocer que la opresión para los marxistas, es esencialmente económica, resultado de la estructura de la producción y de la propiedad privada de los medios de producción.

Según el Marxismo, existe siempre una explotación del hombre por el hombre y una separación en clases y por consiguiente luchas entre éstas, que solo desaparecerán en cuanto se haya consolidado la apropiación colectiva de los medios de producción, es decir, cuando los trabajadores sean los detectores de esos medios; se haya eliminado toda posibilidad de restauración capitalista y hayan sido aniquiladas todas las secuelas del capitalismo.

Al respecto opinamos que de acuerdo a los últimos acontecimientos vividos en los países socialistas, esta ideología se antoja anacrónica e imposible de realizar, debido a su fracaso ya por todos nosotros conocido en los países que la implementaban.

¹⁴ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. p. 389.

Es importante apuntar por último que, todos los regímenes socialistas en mayor o menor grado derivan del modelo soviético.

Los regímenes autoritarios capitalistas.

Afirma Duverger que se trata de regímenes en los que el poder no descansa sobre elecciones libres, sin posibilidad de destitución de los gobernantes mediante la negativa de los electores a proceder a su reelección, en los que la oposición esta prohibida, induciendo, no a un pluralismo, sino a un monolitismo político. Se trata de regímenes fundados en el respeto a la propiedad privada de los medios de producción, es decir, de regímenes capitalistas.

Los regímenes autoritarios capitalistas los clasifica Duverger en dos categorías. "Algunos se fundan en la monarquía, cuyo poder se legitima por herencia, sistema de mayor antigüedad y extensión en todo el mundo desde sus orígenes hasta el siglo IXI".¹⁵ Sus Instituciones políticas se asemejan a las de las dictaduras socialistas, con un partido monolítico.

Las Monarquías Tradicionales.

Schmitt señala que "el principio político de la monarquía consiste en la representación de la unidad política".¹⁶

La monarquía haya sustento en una fundamentación religiosa. La monarquía es un régimen político que se caracteriza por la atribución de la autoridad suprema a un individuo (rey, reyna, emperador, emperatriz), que accede al poder por derecho de nacimiento. Schmitt señala el monarca es "de Dios" en un sentido específico, un "retrato de Dios". Y tiene esencia divina.¹⁷

¹⁵ Op. cit. p. 447.

¹⁶ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*. p.p. 327 – 328. México.

¹⁷ Op. cit. p. 328.

Actualmente, son pocos los países en que sobrevive el régimen monárquico, en donde los monarcas carecen del poder que en otras épocas contaron. Tales países forman parte de las democracias occidentales, puesto que las diferencias entre el Jefe de Estado, Presidente de la República Parlamentaria y el soberano, de una monarquía parlamentaria son prácticamente nulas.

El contexto social e ideológico.

Los antiguos regímenes europeos corresponden a sociedades agrarias semidesarrolladas, fundadas ante todo en la existencia de grandes propiedades rurales de pertenencia aristocrática. Su sistema de valores es esencialmente religioso, paternalista y conservador.

El contexto socioeconómico.

Duverger asienta que: “Se trata de regímenes capitalistas, en cuanto se apoyan sobre la propiedad privada de los medios de producción, aunque se diferencian grandemente del capitalismo industrial, no solo por razón del predominio agrario, sino también, por las limitaciones impuestas a la libre empresa y a la competencia.”¹⁸

Existe una división exhaustiva de tipos de monarquías, pero su análisis requeriría un estudio aparte.

Las Dictaduras Conservadoras.

Duverger nos dice que: “Originariamente, la noción de dictadura corresponde a un régimen transitorio, basado en la fuerza, contrario al sistema de legitimidad admitido generalmente por la sociedad en que existe y cuyo fin es

¹⁸ DUVERGER, Maurice, op. cit. p. 479.

asegurar el orden frente a circunstancias excepcionales pero, una vez establecidas, las dictaduras tienden a perpetuarse y su carácter transitorio se atenúa".¹⁹

Hay quienes tratan de distinguir entre una dictadura revolucionaria y una dictadura conservadora. Pero la distinción no es rigurosa ya que: Sin una dictadura revolucionaria se prolonga mucho tiempo tras el establecimiento del nuevo orden, poco a poco se convierte en una dictadura conservadora. Esto hace suponer que las dictaduras revolucionarias solo lo son, en tanto intentan crear un orden nuevo, después de haber derribado un régimen anterior, el problema estriba en que una vez tomado el poder generalmente se perpetúan o intentan perpetuarse en él.

El contexto social e ideológico de las dictaduras conservadoras.

Estas "tienen como fin defender un orden social amenazado, o que se cree amenazado"²⁰. El advenimiento de las dictaduras supone una falta de confianza en las instituciones existentes, que no se consideran aptas para hacer frente a las crisis profundas que agitan la sociedad.

Por otra parte, la dictadura supone que un hombre, el dictador, y la clase dirigente que le rodea (militares, partido único), tienen el derecho de mandar a los demás sin ser designados por ellos. Por lo tanto, por naturaleza están sobre ellos. Considerando en consecuencia que el poder lo deben ostentar los que se encuentran más preparados para ello, asegurando así el bienestar social.

Existe una división de regímenes dictatoriales que son objeto de un análisis mas detallado.

¹⁹ DUVERGER, Maurice, op. cit. p. 500.

²⁰ DUVERGER, Maurice, op. cit. p. 501

CAPITULO II

**LA AUTORIDAD
UNIPERSONAL Y COLEGIADA**

2.1. Concepto de autoridad.

a) Rafael de Pina define a la autoridad como: “protestad legalmente conferida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y, la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad”.²¹

b) Por lo tanto, potestad, significa una atribución jurídica que confiere la ley a determinados órganos, para que estos puedan actuar con la fuerza que ésta otorga, para ser obedecidos de manera obligatoria y de no ser así, actuar en forma coercitiva, es decir, sobre la voluntad de las personas.

c) El concepto de autoridad ha sufrido un proceso de transformación a través del tiempo, es decir, en un principio tenía autoridad él más fuerte y se cumplía la voluntad de éste, posteriormente dominó el más inteligente hasta que se creó el Estado de Derecho, en el que la ley confirió como ya antes dijimos, la atribución a ciertos órganos para actuar con fuerza de ley sobre una comunidad determinada.

d) Así Hauriou, al tocar el tema, nos dice: “la autoridad sufre, a su vez, una transformación fundamental. No siendo impugnada globalmente en la totalidad de su ser, no tiene ya necesidad de presentarse, en sí misma, como global, sincrética; de acumular los prestigios de la fuerza, del linaje, de lo sagrado, de la razón, puede convertirse en un poder político sobre hombres libres”.²² Puede surgir, en lo sucesivo, porque el orden a un poder político y no a una autoridad global, no es ya un orden totalitario, sino solamente un orden que se asienta en lo fundamental sobre las bases de la sociedad.

²¹ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho* p. 113. México.

²² HAURIOU, op. cit. p.p. 54 – 55.

2.2 Concepto de poder.

Para entender el concepto de poder, debemos aceptarlo como el dominio o imperio que tienen unos sobre otros para mandarlos u ordenarlos a hacer o no hacer una determinada cosa o a llevar a cabo una determinada conducta.

Al tratar el tema Schmill señala que: “El substrato del Estado lo forman hombre que mandan y hombres que obedece. A este hecho se le denomina poder”.²³ Todas las formas del Estado y todas las doctrinas del mismo, giran alrededor del problema de la potestad Estatal. Incluso toda doctrina que tiende a justificarlo tiene, como principal preocupación la justificación del poder del Estado, de esas relaciones de voluntad entre los hombres, que hacen que unos manden y otros obedezcan.

Por otra parte, Duverger nos señala que: “Si se habla de poder cada vez que una relación humana es desigualitaria, cada vez que en un individuo puede obligar a otro a someterse, el poder se encuentra en todas partes y todas las instituciones tienen un carácter político”.²⁴ En efecto, consideramos que el poder se encuentra en todas partes y así entendemos el poder que tiene el agente de una empresa sobre sus empleados para que estos actúen siguiendo una pauta o directriz establecida para la mayor productividad de la empresa, el poder moral que ejerce el Obispo sobre sus feligreses, el poder coercitivo que ejercen las leyes sobre los que se niegan a acatarlas, el poder de mando que ejecuta un general sobre su ejército, etc.

Distingue Duverger entre poderío material y poder: El primero reposa solamente en la posibilidad de coaccionar a otro; el segundo se basa, además, en la creencia del coaccionado de que es legítimo aceptar la coacción.

²³ SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, *El sistema de la Constitucional Mexicana*. p. 45. México.

²⁴ DUVERGER, Maurice, op. cit. p. 478

Por su parte Hauriou entiende el poder como una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del Gobierno de un grupo y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.

Generalmente en un Estado de Derecho, al poder que se sostiene solo por la fuerza, se le llama poder de facto o de hecho y este resulta ilegítimo porque no se encuentra regulado por la Ley, sino que lo ejerce una persona o un grupo de personas en beneficio propio, sin importarles el bienestar de la colectividad, sino solo el de ellas, por otra parte, cuando hablamos de poder de derecho entendemos que éste se encuentra regulado por un ordenamiento legal y es aceptado por los gobernados por que al hallarse inmerso en un régimen jurídico, se entiende que es ejercido en beneficio de la colectividad.

Es importante diferenciar el concepto de legalidad y de legitimidad.

Legitimidad: Se refiere al atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión.

Legalidad: En el lenguaje político se entiende por un atributo y un requisito del poder por el cual se dice que un poder es legal o actúa legalmente o tiene carácter de legal cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas o de algún modo aceptadas.

No siempre se distingue, en el uso común, y con frecuencia tampoco en el uso técnico, entre legalidad y legitimidad, se puede emplear la legalidad o propósito del ejercicio del poder y la legitimidad refiriéndose a la titularidad: Un poder legítimo es un poder cuyo título está fundado jurídicamente, un poder legal es un poder que se ejerce de acuerdo con las leyes. Lo contrario de un poder legítimo es un poder de hecho; lo contrario de un poder legal es un poder arbitrario. No siempre que se tiene un poder de hecho se ejerce arbitrariamente, así como tampoco siempre los que ejercen el poder arbitrariamente tienen únicamente un poder de hecho.²⁵

Asimismo, Hauriou analiza los fundamentos del poder:

El poder es inherente a la naturaleza humana. La aptitud y el gusto por el poder son cualidades naturales del espíritu humano, acentuando en algunas personas, ya que existen de modo natural, ejercen una influencia sobre el grupo de hombres que les rodea.

Coincidimos con esta idea, ya que como sostenía Aristóteles, el hombre es un “zoon politikon”, es decir, un animal político y por tanto al tener el hombre una vocación natural de vivir en sociedad, sucede que dentro de esta existen siempre seres humanos que ejercitan una capacidad inmanente o natural de liderazgo sobre la colectividad o grupo en el cual se desempeña.

Es importante precisar esta idea con la definición que nos hace Norberto Bobbio de política: “Derivado del adjetivo de polis (politikos) que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público, y también sociable y social, el término política ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles titulada política, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, funciones, las divisiones del Estado y sobre las varias formas de gobierno, predominantemente en el significado de arte o ciencia del gobierno,

²⁵ C.f.r. BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI. p.p. 890 - 891

es decir de reflexión, sin importar si con intenciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas (pero los dos aspectos son de difícil distinción) sobre las cosas de la ciudad”.²⁶

Al analizar los fundamentos del poder encontramos que: Para algunos, el poder es de origen divino porque piensan que el poder que tienen conferido deriva de Dios y quienes lo ostentan son ejecutores terrenales de la voluntad divina; para otros, la fuente del poder se encuentra en el pueblo, en el conjunto de la agrupación humana sobre la que se ejerce ese poder, esta es la idea moderna de fuente de poder ya que es la voluntad del pueblo la que elige a sus gobernantes para que estos ejerzan el poder sobre aquel, y a diferencia del anterior en ésta el poder deriva del pueblo. Por su parte, Rousseau afirma que el poder encuentra su origen y fundamento en la sociedad recibiendo los gobernantes de ella.

Es importante hacer notar que no corresponde a este trabajo agotar todas las teorías referentes al poder.

2.3 El poder político.

El poder político deriva de la autoridad que impone una persona o un grupo de personas que son las que toman las decisiones y por tanto las que mandan sobre otro grupo o colectividad humana y que acatan dichas órdenes y por tanto son las que obedecen.

Cada grupo social cuenta con sus respectivas autoridades, ya sea moral o políticas que determinan la pauta a seguir en su respectivo grupo de influencia, ejerciendo el monopolio en un territorio determinado.

²⁶ op. cit. p. 1240.

Para comprender lo que es el poder político se puede partir de la distinción que hacía un gran jurista de comienzos de siglo, León Duguit, entre los gobernantes y los gobernados.

Consideraba que en todo grupo humano, desde el más pequeño al más grande, existen los que mandan y los que obedecen, los que dan órdenes y los que las acatan, los que toman las decisiones y los que las aplican; los primeros son los gobernantes y los segundos los gobernados. Y así los miembros del comité dirigente de un partido, de un sindicato o de una asociación; los miembros del consejo de administración de una sociedad mercantil; el Papa, los Cardenales y los Obispos de la Iglesia Católica son gobernantes dentro de sus grupos respectivos, así como el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Diputados y Senadores lo son en la Nación.

2.4 Los órganos del poder público en la monarquía.

“En un primer momento monarquía es el gobierno de uno solo...” por lo que el monarca trataba de imponer su voluntad ya que se le consideraba de ascendencia divina, nos dice Schmitt que durante la Edad Media y hasta entrada la Edad Moderna, tenían los Reyes, para grandes masas del pueblo, un carácter sobrenatural, puesto que se tenía la idea de que descendían de los Dioses. Otra fundamentación es la de que el monarca es un padre, la autoridad y poder del padre en la familia, la patria potestad se traslada al Estado, que es así concebido como una familia agrandada.

Para entender mejor esta última idea, es necesario comprender el concepto de patria potestad. Esta es el conjunto de derechos y obligaciones que se confieren al padre destinado a la protección de los menores, en este caso a la de los gobernados considerados como una gran familia.

Existe la monarquía patrimonial en que la fuente de poder era la riqueza y poder económico del monarca, que aparecía como el más grande propietario del País.

Exteriormente se apoya el poder de mando patrimonial en esclavos, colonos o súbditos oprimidos.

Se entiende que el órgano de poder fuera unipersonal, ya que recaía en el monarca toda la autoridad, por la gran influencia moral o económica que ejercía. Recordemos la frase de Luis XIV “El estado soy yo”.

2.5 Los órganos del poder público en la República.

Al tratar el tema Tena Ramírez consideraba que el término República ha tenido a través de los tiempos las connotaciones más disímiles, desde la muy general que engendró en Roma su etimología (cosa pública) hasta la particular y más concreta que le dio Maquiavelo, al oponer conceptualmente la República a la Monarquía.²⁷

En el gobierno republicano a diferencia del monárquico, la Jefatura de Estado se renueva en forma periódica, en el segundo es vitalicia. La república es considerada como la antítesis de la monarquía, ya que en la primera la forma de gobierno es de tipo electivo y el jefe del estado permanece en el cargo por un tiempo que determina la ley, y es elegido generalmente por los ciudadanos, ejerciendo su encargo en representación del pueblo; en el régimen monárquico la transmisión del poder se da en forma general por abdicación o muerte del monarca, es decir mediante sucesión dinástica. Al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre.

²⁷ op. cit. p. 1243.

Atribuciones del Congreso. Hauriou nos dice: "Las atribuciones esenciales del congreso son de orden Legislativo y Presupuestario. Son ejercidas conjuntamente por las dos Cámaras, que se encuentran en pie de igualdad salvo en materia de impuestos, en que la iniciativa pertenece a la Cámara de Representantes".²⁸ Al referirse Hauriou a que ambas Cámaras se encuentran en pie de igualdad, significa que legalmente las dos tienen mucha importancia en la creación de leyes. Por lo general, es la Cámara de representantes la que formula las propuestas de Ley.

Señala Hauriou que a diferencia del Parlamento Inglés, el Congreso no puede conceder al Ejecutivo el derecho a proceder por vía de legislación delegada, es decir, no le otorga al Presidente la facultad de legislar, sin embargo, el Presidente de Estados Unidos dispone del poder reglamentario, aunque en el marco de las leyes existentes.

A continuación es preciso hablar de los órganos con poder en Inglaterra.

En Inglaterra existe un Parlamento, que se haya dividido en la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. La Cámara de los Comunes es similar a la Cámara de Representantes en Estados Unidos, esta integrada por 635 Miembros.

Ambas Cámaras son similares en que ambas se encuentran formadas por miembros provenientes del pueblo.

Dice Hauriou que lo que sigue siendo original en la organización de los comunes es la posición excepcional que se concede al Presidente de la Cámara de los Comunes, el Speaker. Es quien defiende los privilegios de los comunes y también es la autoridad que dirige los debates de la asamblea.

²⁸ HAURIUO, op. cit. p.p. 518 – 519.

La Cámara de los Lores. Esta aparece en el último tercio del Siglo XX como un anacronismo lleno de dignidad en el conjunto de las Instituciones políticas.

Esta Cámara ha perdido muchas atribuciones políticas, se encuentra integrada por 800 pares hereditarios. La calidad de par señala Hauriou sirve como recompensa para hombres eminentes. Al lado de los 800 pares hereditarios ocupan sus escaños los representantes de Escocia e Irlanda, que en total suman 1,000 miembros, los cuales en su mayoría son conservadores.

Esta Cámara alta sirve solo para mantener viva la vocación política de la clase privilegiada y como ya dijimos no juega un rol preponderante. Actualmente la Cámara de los Lores ejerce la función Jurisdiccional; pero solo nueve Lores la ejerce.

Nos toca ahora hablar de Gabinete.

En teoría un Gobierno parlamentario realiza un equilibrio entre el Parlamento y el Gabinete Ministerial. Al hablar de la Gran Bretaña Hauriou afirma que el régimen parlamentario tomó una orientación inversa; el Gabinete ejerce una acción dominante sobre la política, dirige el Estado, conduce los trabajos del parlamento, que, por su parte, se limita a ayudar al gabinete a cumplir su misión. Es cierto que en la Gran Bretaña el Gabinete es tan representativo de la opinión pública como el parlamento, pues prácticamente ha sido designado por el pueblo, en el curso de las elecciones generales, al mismo tiempo que eran elegidos los diversos representantes.

El gabinete se elige indirectamente lo que puede provocar que la bandera partidista para la que haya votado la mayoría del electorado, no sea la que integre el gabinete.

Cabe hacer una distinción entre “Ministerio” y “Gabinete”. Mientras el primero esta comprendido por unas 100 personas, entre ministros, secretarios y subsecretarios de estado, así como secretarios parlamentarios. El “Gabinete” por su parte lo integra un número reducido de personas, quienes son colaboradores cercanos del primer ministro.

El primer ministro. Éste forma parte de la Cámara de los comunes, es elegido por el Partido vencedor en las elecciones.

Hauriou hace un examen de sus atribuciones que a continuación señalamos:

La constitución del Gabinete, como su existencia esta en sus manos, es decir, él designa al gabinete, el primer ministro asegura por si solo la unión entre el gobierno y el rey, controla la política de sus colaboradores, no dudando en intervenir en sus departamentos respectivos y, muy en particular, tratándose de política extranjera.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que en la Gran Bretaña, los órganos con poder son el gabinete y el primer ministro, en tanto que son éstos dos órganos quienes realmente desarrollan las funciones más importantes, ya que el gabinete dirige la política interior y exterior del país y la preeminencia en la labor legislativa. Estos dos órganos son los herederos de los poderes del rey. Pero la fuente más grande de este poder lo da el diálogo directo que el gabinete sostiene con el pueblo. Por lo que entendemos que el gabinete debe su autoridad a la Cámara de los comunes.

“El sistema parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del parlamento, que se supone representante genuino de aquél. El jefe del gobierno designa su gabinete de

acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; de esta forma nombrado el gabinete debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del Ejecutivo frente al parlamento y la opinión pública".²⁹

Ya que si el jefe del ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, debe elegirlos de acuerdo a la mayoría parlamentaria, tampoco es capaz de ejercer libremente las funciones de gobierno, por tanto la responsabilidad política la asume el gabinete, no el jefe de gobierno.

Cuando el gabinete ya no representa la opinión de la mayoría debe dimitir, para que lo sustituya quienes sí reflejen esa mayoría. Lo mismo sucede por lo que respecta a la responsabilidad política y la representación de la mayoría.

En el sistema presidencialista el jefe del ejecutivo designa en forma libre a sus colaboradores más cercanos, denominados Secretarios de Estado, no teniendo que pertenecer al partido predominante; por tanto, los actos de los Secretarios de Estado significan, en principio, actos del jefe del gobierno, ya que aquellos podrán en representación de éste; el jefe del gobierno no requiere para la perfección jurídica de sus actos, contar con la voluntad de sus Secretarios, por lo que significa que el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el jefe mismo.

No existe, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo; por el contrario, mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar leyes y, sobre todo, por la facultad de vetarlas, el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el Legislativo.

²⁹ TENA RAMIREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*. México. p. 254.

2.6. Los órganos de poder unipersonales.

Determina la constitución Mexicana, que el poder ejecutivo se depositará en una sola persona, llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, nuestra constitución consagra el ejecutivo unipersonal, que reside en una sola persona, a diferencia del ejecutivo plural que reside en varias. Esta última modalidad fue establecida por la Constitución de Apatzingán que no tuvo aplicación. Menciona Tena que: "Mientras el poder que hace la Ley debe residir en una asamblea, el poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo".³⁰ Ya que el ejecutivo, es quien toma las decisiones en la aplicación de la ley, que deben ser aplicadas de manera directa e inmediata. Cabe hacer la distinción para no incurrir en el común error de considerar que el ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquel, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los secretarios son en derecho actos del Presidente: en nuestro sistema, en el ámbito local, también el poder ejecutivo se deposita en una sola persona llamada gobernador.

Es importante hacer la diferencia entre el Sistema Parlamentario y el Presidencialista:

La diferencia entre el sistema Parlamentario y el Sistema Presidencial es que en el primero la actuación del ejecutivo se encuentra subordinada a la dirección de las Cámaras: nos señala Tena que: "El mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el Segundo el ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el jefe del ejecutivo, es decir, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante".³¹

³⁰ op. cit. p. 445.

³¹ op. cit. p. 257.

2.7 Los órganos Colegiados del Poder.

En el sistema mexicano, podemos hacer una distinción de órganos colegiados en los tres niveles de competencia de la administración pública: en el ámbito federal, los legislativos y judiciales, en el ámbito local, sucede igual que en el federal, y al nivel municipal, el ayuntamiento. Decimos que son órganos colegiados de poder, porque residen en una pluralidad de personas.

Nivel Federal.

Poder Legislativo.

Lo integra un Congreso Federal dividido en dos cámaras, la de Diputados con 500 representantes de la nación, y la de senadores, con 128 integrantes que representa a las entidades, incluido el Distrito Federal.

La competencia del poder legislativo primordialmente se reconoce en materia de iniciativa y formación de Leyes, Artículos 71, 72 y 73: Además de lo anterior el Congreso de la Unión tiene otras facultades importantes, y las dos cámaras realizan funciones exclusivas.

Poder Judicial Federal.

Lo integran los órganos siguientes:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona: a) "Como Tribunal en Pleno integrado por 11 Ministros, b) Con dos salas integradas por cinco ministros cada una y que actúan en materia civil y penal, y administrativa y laboral.

2. Los Tribunales Colegiados de Circuitos en materia de amparo: (existen 27 circuitos de amparo y 149 Tribunales de Circuito distribuidos de acuerdo con las plazas de donde existe mayor número de expedientes por tramitar.

3. Los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de apelación: (existen veintisiete circuitos y cincuenta y ocho tribunales).

4. Los Juzgados de Distrito (de los cuales existen 220 en toda la República).

Las atribuciones del Poder Judicial Federal están previstas fundamentalmente en los Artículos 103, 104, 105, 106, y 107 de la Constitución.

La competencia local.

Poder Legislativo.

Para poder determinar el número de diputados locales que deben integrar cada legislatura, se atiende el número de habitantes de cada entidad federativa, que en su caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Poder Judicial.

Lo integra un Tribunal Superior de Justicia que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de primera instancia, menores, civiles y juzgados de paz.

La competencia municipal.

La prevé el Artículo 115 Constitucional, el gobierno municipal esta a cargo de un ayuntamiento. De Pina, al definir el concepto de ayuntamiento, nos dice que es una: "Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio"³². Corporación pública es una especie de persona jurídica que se constituye con el objeto de perseguir fines de utilidad pública, el Presidente Municipal preside el ayuntamiento que lo integran Regidores y Síndicos.

De lo anterior se desprende que existen órganos de poder colegiados en las tres esferas de competencia: Federal, Local y Municipal. No es objeto de este análisis determinar las atribuciones de cada uno de ellos, nos basta con hacer la distinción existente.

2.8 Diferencia entre los órganos Ejecutivos (Unipersonales) y los Legislativos y Judiciales (Colegiados).

El ejecutivo unipersonal suele darse en los sistemas presidencialistas.

Ahora bien, analizando nuestro sistema político administrativo, cabe señalar, que tanto en el ámbito federal como local, el ejecutivo se deposita en una sola persona, en el primero recibe el nombre de "Presidente de la República" y en el segundo de "Gobernador" y ambos son designados por votación directa. No se elige al Presidente al decir que actúa de manera colegiada, significa que realiza sus funciones con intervención de varias personas legalmente designadas para ello.

Cada uno de ellos, dentro de sus respectivas competencias, tiene la facultad de nombrar a sus más cercanos colaboradores, quienes asumen

³² DE PINA VARA, Rafael, op. cit. p. 118.

responsabilidad directa ante el propio alto funcionario de cada uno de los respectivos niveles.

El Presidente de la República es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, así también lo son el Gobernador y el ayuntamiento, ante la Entidad Federativa y municipio respectivamente.

Por otro lado tenemos los Cuerpos Colegiados que se dan en los tres niveles de competencia.

El Poder Judicial en las tres competencias, queda compuesto de la manera que ya antes señalamos, pero lo mismo que el Poder Legislativo.

La diferencia surge desde el punto de vista operativo de integración:

1. Como ya dijimos, los Ejecutivos Federales y Locales operan de forma unipersonal, en el municipio en que el Presidente Municipal, preside el ayuntamiento y sesiona en Junta de Cabildos para tomar las decisiones más importantes. Los poderes Judicial y Legislativo, en sus respectivas esferas de competencia actúan de manera colegiada.

2. Los Ejecutivos en los tres niveles de competencia, los integra una sola persona, en tanto que los poderes judicial y legislativo en el nivel federal, local y municipal, deben ser integrados por una pluralidad de personas.

En el municipio que es la célula básica de la administración Pública, la función legislativa y judicial la realiza el ayuntamiento y en algunos casos esta última queda encomendada a un juzgado municipal.

CAPITULO III

**EL EJERCICIO DEL PODER EN
LOS ESTADOS FEDERALES**

3.1. Origen Griego de la Federación.

La federación es una forma de organización política. Así nació en Grecia. Tuvo como origen este fenómeno, la necesidad de organizar la defensa militar de las posesiones monárquicas. El carácter eminentemente naval del comercio Griego, permitió la celebración primero de ciertas ligas o alianzas que identificaron y acercaron por conveniencia de intereses a los diversos pueblos de los mares: Egeo, Jónico, Adriático y Mediterráneo.

Sin duda alguna, estas ligas constituyeron verdaderos instrumentos legales de asociación, Carpizo así lo afirma cuando dice que “Grecia conoció la institución jurídica política denominada confederación peloponesia y la liga aticodeliana”,³³ reconociendo que las federaciones mencionadas tuvieron un origen primero en la forma llamada confederación; Cuando esta confederación, integrada de naciones independientes una de otra fueron unificando cada vez mas sus criterios, el desconocido pero intuitivo concepto de soberanía fue cediendo su lugar a la idea de unidad, es decir a la idea de la federación.

3.2. Definiciones.

En términos doctrinarios se define como la unión de dos o más Estados soberanos que convienen en crear una persona moral suprema despojándose por lo tanto de su soberanía para depositarla a favor de la persona moral nacional. Para entender mejor esta definición, es preciso entender lo que es persona moral nacional.

La persona moral es una entidad formada para la realización de determinados fines colectivos y permanentes de los hombres con un fin lícito, a la que se le reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones, se encuentra

³³ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*. México. p. 231.

integrada por la suma de diversas voluntades humanas que como ya dijimos constituyen para la realización de un determinado fin: en este caso es la voluntad de varios Estados lo que crea una persona moral nacional al integrarlos a todos. El Código Civil para el Distrito Federal (Art. 25) dice que son personas morales: 1) La nación, los estados y los municipios. 2) Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, etc. A cambio de ese despojo de soberanía, los estados se denominaron entidades.

Federativas y se reservaron un número determinado de facultades y derechos cuyos ámbitos espaciales territoriales serán válidos exclusivamente dentro del circuito territorial de cada entidad, resultando así personas morales autónomas pero sometidas finalmente a un orden jurídico superior llamado Federación. Decimos que cada entidad federativa, es una persona moral autónoma debido a que cada una de estas entidades de manera independiente y dentro de su esfera territorial, tienen la capacidad para darse sus propias autoridades y leyes pero sin rebasar o ir mas allá de lo que dictan las autoridades y leyes federales.

Es necesario hacer la distinción entre entidad federal y entidad federativa; la última se encuentra comprendida dentro de la primera, forma parte de la entidad federal al haberlo así decidido mediante el "Pacto Federal"; en su voluntad, unida a la de otras entidades federativas, la que crea o da lugar a la entidad federativa que es una realidad política superior cuya competencia se encuentra fijada en la Constitución General. En la entidad federal, el poder político se desdobra, funcional y territorialmente, en dos direcciones, como poder federal y como poder de las diferentes entidades federativas. En ella, junto a los poderes legislativo, ejecutivo, judiciales y federales, existen los correspondientes poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de cada entidad federativa integrante de la entidad federal. De pina defina a la federación como: "Sistema de Organización Política, en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian. Sin perder su autonomía en lo que les es peculiar,

para formar un solo estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución”.³⁴

Es un sistema ya que este se refiere a un conjunto ordenado de reglas o principios relacionados entre sí, de organización política porque el conjunto de entidades federativas que la comprenden realizan actividades relacionadas o complementarias del sistema federal. Tales entidades o grupos humanos tienen personalidad jurídica y económica, la primera porque son capaces de adquirir y ejercer derechos y obligaciones, en este caso las entidades federativas tienen capacidad de goce y ejercicio; capacidad económica porque cada entidad produce los satisfactores económicos que contribuyeron a su propio bienestar y se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, es decir, para elegir a sus propias autoridades y realizan sus ordenamientos legales; forman el conjunto de todas estas entidades unidas e identificadas en un mismo orden legal lo que se denomina Estado Federal que a su vez representa a la voluntad General y determina la política interior y exterior.

3.3. Las formas de estado y las formas de gobierno.

Al tocar el tema, Heller³⁵ nos da a entender la manera como se distribuye el poder del Estado y determina la forma del mismo. Esto es aplicable, en primer término, a las dos formas fundamentales del Estado. La democracia es una estructura de poder construida de abajo a arriba, la autocracia organiza al Estado de arriba abajo. El concepto democracia deriva de “demos” pueblo, “cratos” poder, el poder del pueblo. Aristóteles la consideraba como una de las formas puras de gobierno en la que el poder era utilizado en beneficio de todos. La forma impura era la “demagogia”, se aplicaba solo en beneficio de los desposeídos. Se dice que es una estructura de poder construida de abajo arriba ya que es el pueblo el que

³⁴ DE PINA VARA, Rafael, op. cit. p. 269.

³⁵ HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*. México. p. 265.

cede el poder a sus autoridades que se encuentran arriba para la toma de decisiones, es el pueblo quien les da legitimidad a la actuación de sus gobernantes; en cambio en la autocracia, se dice que se organiza al Estado de arriba abajo debido a que en este es la voluntad de una sola persona que es la que ejerce el poder, la que tiene el carácter de ley suprema y única, ejercita el poder por sobre la voluntad del pueblo, la voluntad de aquella impera y desciende sobre la de este último.

En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: Todo poder estatal procede del pueblo y este le otorga al Estado el carácter de autoridad. En la autocracia, el principio de la soberanía del dominador: El jefe del estado reúne en sí todo el poder del Estado. El derecho a la democracia, concede la formación del poder del Estado al pueblo, pero incluso en una democracia en que exista igualdad de oportunidades sociales, el pueblo solo puede mandar por medio de una organización de dominación, que el pueblo elige a sus gobernantes quienes terminan siendo los dominantes.

De acuerdo a lo anterior encontramos dos formas fundamentales de Estado. La democracia en la que el pueblo otorga poder a una autoridad superior y la autocracia en que esta autoridad desde arriba determina sin tomarle su opinión al pueblo lo que este habrá de realizar.

En la democracia se dice que la soberanía reside en el pueblo, ya que este otorga al Estado el poder supremo.

La soberanía del pueblo debe ser una realidad política, ya que esta actúa en sentido contrario al principio de la soberanía del dominador. "Constituye una realidad política de máxima importancia práctica, afirma Heller, el que la organización democrática del Estado de derecho con su división de poder y garantía de los derechos fundamentales, limite eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros

del pueblo del Estado sin excepción una suma de libertades, es decir, el poder social y político”³⁶

La organización democrática se encuentra comprendida dentro de un Estado de derecho ya que este se encuentra determinado por preceptos legales, de forma tal que este no puede exigir a sus miembros que la integran ninguna acción u omisión que no se encuentre regulada por una Ley o norma jurídica preestablecida.

El Estado de derecho equivale al concepto de estado constitucional y dentro de éste se establece una división de poderes y garantías de derechos fundamentales que en nuestro sistema se llaman garantías individuales: nuestro Estado de Derecho hace una división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y consagra las garantías individuales en la Constitución Federal en los artículos 1º. Al 29, 34, 123 y 130.

Por lo que, un Estado de Derecho es aquel que se encuentra regulado por preceptos jurídicos y tiene como norma fundamental una Constitución, la que a su vez determina la división de poderes del Estado y consagra los derechos fundamentales o garantías constitucionales que se refieren a las instituciones y procedimientos por los cuales, la Constitución política de un Estado determinado asegura a sus ciudadanos el disfrute pacífico y a los derechos que en ella se consagran. Por el contrario en la autocracia, la división del poder del Estado presenta un contraste distinto. Aquí el poder estatal emana del autócrata, quien determina la política a seguir y resulta claro apreciar que ningún autócrata pudiera dirigir toda la acción estatal de forma unipersonal, tomando en cuenta para tal aseveración, lo complicado del manejo del estado actual ³⁷

³⁶ Ibidem p. 87

³⁷ Así lo sostiene TENA RAMIREZ en su clásica distinción entre Republica y Autocracia. op. cit. p. 180.

En la actualidad los dictadores modernos tienen que delegar su poder, principalmente en sus más cercanos colaboradores del Partido que es en última instancia el órgano que les ayuda a mantener y cuidar el poder. Heller al abordar el tema nos dice que "El hecho de que desaparezca todo límite jurídico al poder dictatorial del Estado no significa, que el dictador sea omnipotente, ni siquiera que todo el poder aparezca concentrado de modo real en su persona".³⁸ Significa que, su poder se encuentra limitado a las relaciones de poder en la sociedad. No existe por lo consiguiente un estado de derecho determinado por un orden legal, ni una división de poderes, ya que todo el poder lo concentra el autócrata, ni garantía de derechos fundamentales, puesto que este poder no se encuentra supeditado a una Constitución que los garantice y es el mismo el que decide si respeta o no los derechos de los demás.

3.3.1. Las Formas de Estado.

Se atiende a la clasificación de ellos hace Valencia Carmona.³⁹

Tipos históricos de estado. Desde el punto de vista histórico, se entiende por Estado cualquier organización política que ha hecho posible la vida colectiva del hombre así se conoce el Estado Teocrático que prevalece en la época antigua; éste lo ostentaba la clase sacerdotal ya que se suponía que el poder tenía un carácter divino y que se deriva de Dios. El Estado Patrimonial característico del feudalismo, en el que lo fundamental era la propiedad sobre grandes extensiones de tierra. Después del Estado Nacional que surge al principio de los tiempos modernos y que todavía puede considerarse forma dominante, aunque tiende a ser reemplazado por organismos internacionales mucho más amplios.

³⁸ op. cit. p. 267.

³⁹ C.f.r. VALENCIA CARMONA, Salvador. *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*. México. p. 113.

3.3.2. División de Estados Simples y Estados Compuestos en cuanto a su Estructura.

El Estado simple o Unitario, "no posee más que un solo centro de impulsión política y gubernamental".⁴⁰

Como ejemplo de Estados unitarios se encuentra Francia, Portugal, Guatemala, etc.; en este tipo de Estados, todas las decisiones políticas son tomadas desde el centro, es decir, donde residen los poderes; no teniendo las provincias que lo integran injerencia alguna en la toma de decisiones. Se puede afirmar que existe un solo "centro" de poder estatal, clasificado en sus funciones y órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin permitir otros "centros" o "esferas" menores, asociadas autónomas que tengan autoridad propia, así regional o "Estadual"⁴¹

Lo Estados compuestos, son aquellos que se unen pero mantienen su independencia o cierta autonomía, dentro de este tipo de Estados encontramos: "La unión real, la unión personal, la Confederación y la Federación".⁴¹

Existen también formas de Estado intermedias, en donde el Estado unitario descentraliza algunas funciones importantes para delegarlas en las regiones o provincias, como el caso de Italia.

Unión personal. Esta se da cuando un solo monarca reúne las coronas de dos Estados, pero estos conservan su forma política y son independientes.

La unión real. Es aquella en que además de estar dos Estados dirigidos por un monarca, ambos ejercen una política exterior en común, e incluso la defensa nacional, se encuentra como ejemplo al Reino Unido.

⁴⁰ p. 114

⁴¹ Estadual, lo referente a las Entidades Federativas, para diferenciarla de Estatal, lo referente a las Entidades Soberanas o Estado de Derecho.

3.3.3. Las Formas de Gobierno.

Atendiendo a la clasificación más usual, son la Monarquía y la República; en la actualidad el gobierno Republicano ha desplazado al Monárquico en un gran porcentaje. Al grado tal, que es el republicano el que ha ocupado un mayor grado de aceptación en el mundo contemporáneo.

La monarquía es la forma de gobierno en la que el poder del Estado se deposita en una persona, que ejerce el cargo en forma vitalicia y tiene un carácter casi divino. Al decir que ejerce el monarca el poder en forma vitalicia, significa que lo hace pata toda su vida, a menos que abdique o renuncie a la corona.

Carácter inviolable. Se refiere a la inviolabilidad como el atributo especial que en las monarquías tiene el Jefe del Estado y por el cual se declara que no contrae como tal responsabilidad alguna.

En la república, el Jefe del Estado a diferencia del monarca, "ejerce una magistratura electiva, temporal, responsable y predominante coordinada de los órganos públicos".⁴² Su carácter resulta opuesto al de la monarquía. En primer lugar, es electo en forma temporal. De esta forma se salva la inconveniencia del carácter fortuito del nacimiento, que es lo preponderante para designar al monarca, y se entiende de manera a la cuestión de cualidades que el pueblo encuentra en el gobernante para poder ser elegido por aquél. Su estancia en el poder es temporal, ya que es elegido para cubrir un periodo de tiempo determinado, el cual no puede ser excedido. Por último, como otra particularidad es que debe ser de carácter responsable, en razón de que el mandatario si se encuentra comprometido con su gestión gubernamental ante quienes lo eligieron para que los gobernara.

⁴² op. cit. p. 118

3.4. Nacimiento de la Federación Norteamericana.

La idea moderna del sistema federal tuvo su origen en los Estados Unidos de América "el federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano".⁴³

Desde que las trece colonias inglesas se establecieron en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para ser independientes de cada una de las demás, y regirse de acuerdo con sus inclinaciones o intereses pero estas se hallaban subordinadas a la corona Inglesa. Las colonias necesitaban fortalecer su unión para poder tener un frente fuerte capaz de actuar en forma conjunta para hacer cara a cualquier amenaza exterior y al respecto Hamilton, Madison y Jay, nos dicen que: "Los beneficios de la unión indujo al pueblo, desde los primeros momentos, a instituir un gobierno federal para defenderla y perpetuarla".⁴⁴ la unificación de las colonias era un medio de emanciparse de Inglaterra.

"Mucho antes que se iniciara la guerra de independencia (1775-1783), se reunió en Albany, en el año de 1754, un Congreso de Representantes de las asambleas de siete colonias. Allí se presentó y adoptó el llamado Plan Albany, de que fue autor Benjamín Franklin, primero y original programa de gobierno federal y punto de partida de todas las elaboraciones posteriores. Se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un Presidente que designaría la corona y un gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales, los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias".⁴⁵ Sin embargo, no fue aceptado el Plan, ya que las asambleas coloniales, no quisieron otorgar facultades para la asignación de impuestos al órgano central, como éste lo determina.

⁴³ PEÑA RAMÍREZ, op. cit. p. 102

⁴⁴ MADISON J. y Jay J, *El Federalista*. México. p. 7.

⁴⁵ TENA RAMÍREZ. op. cit. p. 103

3.5. Diferencia entre Federación. Confederación y Estado Unitario.

Antes de proseguir con la reseña del génesis federalista, conviene hacer una designación teórica.

1ª. La federación es una asociación de Estados que se origina en una Constitución, la Confederación es una Unión de Estados que se origina en un pacto o tratado internacional, en el Estado Unitario sólo existen provincias dependientes de un poder central.

2ª. En la federación los Estados que la integran pierden su soberanía pero a cambio tienen una gran autonomía interna; en cambio en la Confederación, los Estados que la integran conservan su soberanía absoluta; en el Estado Unitario las provincias que lo integran no tienen ni un ápice de soberanía y dependen por completo del poder central.

3ª. En el sistema Federal, cada una de las entidades que la integran eligen en forma independiente a sus autoridades, pero la autonomía de éstas se haya supeditada al pacto federal; en la Confederación, cada Estado es completamente independiente para elegir a sus autoridades y no existe un pacto que vincule las decisiones entre un Estado y otro; en tanto que en el Estado Unitario, es el Poder Central quien designa a las autoridades provinciales y por tanto estas se hayan carentes de autonomía.

4ª. La Federación y el Estado Unitario son entidades jurídico políticas, y la Confederación es una entidad jurídico internacional.

5ª. Por tanto en el Estado Federal es la Federación la encargada de establecer la política internacional a seguir; al igual que el Estado Unitario es el poder central quien la determina; pero en cambio, en la Confederación cada

Estado Confederado al conservar intacta su soberanía, es libre de normar sus relaciones internacionales. Ahora bien, siguiendo esta crónica, cabe recordar que varias disposiciones de leyes expedidas por el Parlamento Inglés a partir de 1764 generaron el enconamiento y reavivaron el argumento de los impuestos; las colonias, al no elegir miembros representantes a la Cámara de los comunes no se sentían representados en el Parlamento Inglés.

Señala Tena que cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachusetts, las demás colonias hicieron causa común con ésta y, a instancias de Virginia, se reunieron en Filadelfia, el 5 de septiembre de 1774, los delegados de doce colonias para formar el Congreso Continental,⁴⁶ ya para entonces se había gestionado la idea que iba a ser el fundamento del constitucionalismo de Norteamérica y de todos los pueblos que, como el nuestro, lo imitaron. El segundo Congreso Continental se volvió a reunir en la ciudad de Filadelfia el 10 de mayo de 1775, formuló la declaración de independencia de 4 de julio de 1776 y llevó a cabo la Guerra con Inglaterra. Debido al fracaso que había sufrido la Confederación, a finales de 1786, la situación era de caos, al grado tal que se pensó en la implantación de la monarquía y el Presidente del Congreso trató de que el Príncipe Enrique de Prusia aceptara el trono de Norteamérica y en mayo de 1787 se reunió en el Palacio del Estado de Filadelfia una convención federal que a pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, dio una verdadera Constitución Federal.

En dicha convención, que presidió Washington, se reunieron los hombres más ilustres de los Estados, de los cuales sólo estuvo ausente Rhode Island. Dentro de esta asamblea, se presentaron dos fuertes tendencias, la de los Estados grandes y la de los pequeños. Los primeros presentaron el Plan de Virginia, y los segundos exhibieron uno que estaba en contra, llamado Plan de New Jersey.

⁴⁶ p.p. 104 - 106

El Plan de Virginia no lo aceptaron los Estados pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados grandes mayor número de votos. El Plan de New Jersey era rechazado a su vez por los Estados Grandes ya que, al contar con voto iguales cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondrían de la suerte de los grandes, el Tercer Plan, conocido por transacción de Connecticut, recogió del Plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de Representantes, y acogió del Plan de New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado. De este modo nació bicameralismo propio del sistema Federal, en la que una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra las Entidades Federativas. Como complemento del sistema, en la revisión de la Constitución tendrían que intervenir, además del Congreso, las Legislaturas de los Estados.⁴⁷ De lo expuesto anteriormente, se aprecia que pudieron ser limadas las diferencias entre los intereses nacionales y los regionales.

3.6 El concepto soberanía y su relación con el Sistema de la Federación.

El concepto de soberanía, pertenece de acuerdo a su naturaleza a la teoría general del Estado.

La soberanía es un concepto que ha evolucionado en la historia. Esta idea se empezó a utilizar a finales de la Edad Media para justificar ideológicamente la Victoria que alcanzó el Rey, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: El Papado, el Imperio y los Señores Feudales.

Carpizo al tratar el tema apunta que: "En la evolución del concepto de soberanía, uno de los duelos más importantes es el duelo dialéctico que se

⁴⁷ Ibidem. p. 107

desarrolla en la tesis y antítesis sobre el titular de la Soberanía: Si la titularidad corresponde al príncipe o al pueblo".⁴⁸

Bodino es el primero en defender el concepto de Soberanía a favor del Príncipe. Para Bodino la soberanía es un poder absoluto y perpetuo. El pensador Francés entiende por absoluto la potestad de dictar y derogar las leyes. El príncipe tiene el poder de derogar las leyes civiles, pero no las divinas. Por perpetuo entiende el poder sin límite. Para Bodino no es el ser humano y sus derechos naturales los que deben frenar el poder soberano sino el grupo institucional familiar.⁴⁹

En los comienzos del siglo XVII la tesis de la Soberanía Popular se sostiene por el Alemán Althusius. Dicho pensador, a diferencia de Bodino, en lugar de atribuir la Soberanía al príncipe, se la atribuye al pueblo.

Posteriormente aparece Hobbes, que dice que la Soberanía reside en el Estado.

Gioberti, José Manuel Estrada y Maurice Hauriou, regresan a viejas tesis medievales, para afirmar que la Soberanía radica en Dios. Pero a pesar de que a lo largo de la historia han existido diversas teorías acerca del concepto de soberanía, podemos concluir que esta es una característica inmanente del Estado.

Afirma Carpizo que en general, la mayoría del pensamiento actual está de acuerdo en defender el concepto de Soberanía, no una soberanía absoluta e ilimitada, sino la soberanía que es sinónimo de la libertad y la igualdad de los hombres y de la independencia de los pueblos.⁵⁰ Por su parte señala, que la soberanía interna y externa es el primer paso para delimitar el significado de soberanía. Soberanía interna es la relativa a la vida de toda comunidad política, es

⁴⁸ CARPIZO, op. cit. p. 108.

⁴⁹ C.f.r. BURGOA, op. cit. p. 209.

⁵⁰ op. cit. p. 184

independencia de cualquier orden jurídico que no sea el propio.

Tena Ramírez al tratar el tema señala que: "Etimológicamente, soberanía significa lo que este por encima de todo (de "super", sobre, se formó "superanía". Palabras que según otros de "super omnia", Sobre todas las cosas). A dicha acepción etimológica debe corresponder un contenido ideológico congruente, respetuosos de la filiación lingüística del vocablo".⁵¹

Se puede afirmar de acuerdo con lo expuesto por Tena Ramírez, que, cuando el Artículo 40 Constitucional nos dice "Que la federación está compuesta de Estados Libres y Soberanos", emplea el término erróneamente, ya que en todo caso los Estados de la Federación, son autónomos en la determinación de su régimen interno pero a su vez se hallan supeditados a la voluntad de la federación en que todo caso al regularse en lo interno por normas jurídicas o políticas, será independiente e igual a otros países en el ámbito internacional. Precisamente por su autodeterminación no sometiéndose a ningún orden jurídico internacional.

Las características del poder soberano son: independencia y supremacía, la independencia se refiere principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos e independiente, a esta expresión, debemos de añadir la de Carl Schmitt. Al señalar que: "Toda federación, como tal, es sujeto tanto de derecho internacional como de derecho político."⁵²

De acuerdo a las dos anteriores anotaciones, sólo una Entidad soberana, como lo es en nuestro sistema federal el Estado Mexicano, puede sostener relaciones internacionales con otros países en condiciones de igualdad jurídica y política; esta independencia e igualdad internacional puede voluntariamente

⁵¹ TENA RAMIREZ, op. cit. p. 19.

⁵² SCHMITT, Carl, op. cit. p. 437.

limitarse no bajo el amparo de leyes, sino por el acuerdo de voluntades contractuales (tratados, convenios bilaterales o multilaterales, etc.).

Toda Federación afirma Schmitt tiene ya en sí la peculiaridad del sujeto independiente de derecho internacional, porque toma sobre si necesariamente un jus belli en favor de la federación. Esta renuncia no se hace en el vacío, sino a favor de la federación".⁵³

La noción de supremacía, en cambio. Se refiere a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro del ámbito del esta. Esta supremacía interna de naturaleza constitucional, sólo puede darse de un orden superior, el federal, a uno inferior, el local. El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que "La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo que la ejerce por medio de los poderes de la Unión..." estos poderes de la Unión, como ya sabemos, ejercitan una competencia de orden federal. Indudablemente que se está reproduciendo, además la clásica proclama Roussoniana sobre la titularidad del poder soberano.

3.7. Soberanías Nacionales y Soberanías Estatales o Locales.

La supremacía de la Constitución Federal sobre las Leyes del Congreso de la Unión y sobre los tratados consta en el artículo 133, cuya primera parte dispone "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". Existe una subordinación de Leyes del Congreso de la Unión a la Constitución Federal.

⁵³ Idem

Nuestra Constitución adopta el sistema establecido por la constitución norteamericana, ésta otorga mayor importancia a los actos realizados por el constituyente sobre los que ejecutan los poderes constituidos, así lo dice Tena Ramírez cuando afirma que: "Nuestro Sistema Constitucional es imitación fiel del Norteamericano en cuanto a la primacía del constituyente y de su obra sobre los poderes constituidos y su actividad".⁵⁴

Cabe coincidir con el señalamiento que realiza Tena Ramírez sobre la utilización equivocada del concepto de soberanía que se refiere en su fiel interpretación a la independencia de cualquier orden jurídico que no sea el propio en México cada Entidad federativa se encuentra supeditada a un orden jurídico superior, por lo que: "cuando el artículo 40 habla de la federación, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, esta empleando el término soberanos en una acepción que no es la propia."⁵⁵

Y es que como ya se dijo, soberanía significa lo que esta por encima de todo, y por tanto no se puede encontrar dos o más soberanías dentro de una misma nación soberana, es decir con la facultad absoluta de autodeterminarse, porque sería contradictorio.

Por tanto, es la nación en su conjunto la soberana, por la facultad que tiene de autodeterminarse y de expedir la ley suprema de la Unión y que rige en toda la Nación, y a la que deben subordinarse los Estados miembros de la federación, y aunque estos tienen la facultad de autogobernarse, las limitaciones las impone la constitución federal. Por lo que no existen "Soberanías Estatales", sino una potestad relativa de autodeterminación que comprende la facultad de darse su propia constitución y sus propias leyes, pero supeditadas a las limitaciones impuestas por la Constitución Federal, admitiendo por tanto, determinaciones jurídicas extrínsecas.

⁵⁴ TENA RAMÍREZ, op. cit. P. 19.

⁵⁵ Idem.

Es la Nación soberana, la que como tal, celebra tratados internacionales, desde un punto de vista de igualdad con otras naciones soberanas, no pudiendo realizar estos tratados las Entidades Federativas, ya que se encuentran subordinadas a la Soberanía Nacional. Así también, es la Nación Soberana la que declara la guerra y no cada entidad federativa por que no se les reserva esta facultad. La Soberanía es el poder político y jurídico que ejerce el Estado para que sus decisiones y acciones sean supremas en lo interno e independientes o iguales en lo internacional.⁵⁶

Este concepto implica por lo tanto dos propiedades inseparables que solo poseen los Estados Nación o, como antes ya fueron calificador, los Estados Constitucionales, estos dos atributos son: La autodeterminación declarada y definida por la Constitución por un lado y, por el otro, la independencia fundada precisamente en la plena vigencia de dicha Constitución la que, al no admitir norma o poder superior a ella, ubica a todos los países que la tengan en una misma paridad soberana, sometiendo en su caso las relaciones jurídicas necesarias otros actos normativos como son los contratos o tratados internacionales.

Se puede concluir diciendo que la soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la Ley Suprema o Constitución que tiene una Nación y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley de no abarca más de su propio territorio y que posee cada uno de los Estados miembros de la federación. Ya que un Estado que se encuentra restringido a las limitaciones que vincula a los miembros de la Nación, no es realmente soberano.

3.8. El Federalismo Mexicano de 1824.

La idea de adoptar un régimen federalista, se concibe en nuestro país entre

⁵⁶ C.f.r. LESSCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, op. cit. p. 121.

1812 y 1824 en que es proclamado el federalismo.

3.8.1. El Federalismo Mexicano de 1824. Consumación de la Independencia.

La Independencia de México se logró en 1821 mediante la unión entre quienes habían luchado por ella y quienes la habían combatido. Dos corrientes confluyeron en la hora final: "La formada por insurgentes y Republicanos y la de los intereses criollos profundamente identificados con el régimen colonial".⁵⁷ En 1821 una fracción del ejército realista, al mando del criollo Agustín de Iturbide, logró unirse con las tropas Insurgentes de Vicente Guerrero. Ambos jefes firmaron el Plan de Iguala que proclamaba la independencia, establecía la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o cualquier otro miembro de la nobleza.

Iturbide y Juan O'Donohú, quien fue el último Virrey Español, firmaron sobre los lineamientos establecidos en el Plan de Iguala, el 2 de Agosto de 1821, quedó en vigor la constitución de Cádiz y por consiguiente, el régimen de organización territorial en intendencias y provincias junto en las diputaciones respectivas, que se mantuvieron integradas y funcionando.

Los intereses de criollos y clero, que habían estado opuestos a la revolución, aceptaron con reservas la separación de España, teniendo el rumbo que tomaría el gobierno liberal surgido de la constitución de Cádiz restaurada. "Las tendencias renovadoras y anticlericales que nutrían al régimen político de España, se habían hecho patentes en una serie de decretos de las cortes, expedidos en 1839 que suprimiendo la compañía de Jesús y las órdenes monacales".⁵⁸ El clero, renuente a las medidas tomadas conspiraba incluso antes

⁵⁷ GAMAS TORRUCO, José, *El Federalismo Mexicano*. México. p. 38.

⁵⁸ *op. cit.* p. 70.

del Plan de Iguala y había tenido reuniones con Iturbide en la Iglesia de la Profesa.

El surgimiento de la autonomía provincial.

La junta provisional gubernativa, quedó instalada el 28 de septiembre de 1821 y nombró a Iturbide su Presidente. Expidió un acta de Independencia del Imperio Mexicano.

El 10 de noviembre de 1821, fue convocado el Congreso Constituyente, quedó integrado de acuerdo al sistema electoral previsto en la Constitución de Cádiz e inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822. Gamas Torruco, señala que "En su composición encontraron representación las tendencias predominantes: Los Borbonistas defensores de los postulados del Plan de Iguala y de los tratados de Córdoba, Los Iturbidistas, servidores de las ambiciones del ex - coronel realista y los Republicanos".⁵⁹

Las cortes españolas desconocieron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, Iturbide decidió hacer un golpe militar presionando al congreso para que éste lo nombrara "Emperador Constitucional" del Imperio Mexicano en mayo de 1822. Además, Iturbide entró en conflicto con prominentes miembros del ejército y se desató una revuelta, proclamándose en febrero de 1823 el "Plan de Casa Mata", que solicitaba la reinstalación del Congreso y el reconocimiento de la soberanía Nacional. Antonio López de Santa Ana y José Antonio Echavarrri fueron sus autores.

Las provincias desconocieron al Gobierno central y quedaron como unidades políticas autónomas y comenzaron a actuar por conducto de las diputaciones provinciales. Iturbide, al verse presionado por la rebelión, reinstaló el Congreso el 4 de marzo de 1823. Pero al no poder controlar la oposición, no le quedó más remedio que claudicar el 19 de abril.

⁵⁹ op. cit. p. 42.

Las provincias demandadas el Estado Federal. El Congreso formó un Poder ejecutivo provisional integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, los tres Insurgentes y Republicanos. El Congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice, ciertamente bajo la presión de las bayonetas, en la proclamación de Iturbide como Emperador.⁶⁰ Las provincias lo reconocían sólo como convocante de un nuevo constituyente, pero el Congreso, el 14 de abril de 1823, recomendó que por lo pronto no se convocase a una nueva asamblea constituyente.

Varias provincias comenzaron a darse órganos políticos propios, manifestando al Congreso su sentir. Dichos sucesos motivaron al Congreso a expedir un Decreto el 21 de mayo prometiendo que se expediría la convocatoria respectivamente fue retrasado hasta el 9 de junio. El Congreso acordó el mismo día se imprimiesen las bases de una República Federal.

Algunas provincias como Oaxaca, Texas, Coahuila, Nuevo León y Nuevo Santander, se declararon partidarios del Estado Federal. Chiapas, gozando de plena independencia, decidió unirse a México.

Hagamos un paréntesis para hablar de la Anexión de Chiapas a México.

Fray Matías de Córdoba inició la independencia de Chiapas. "El movimiento de Independencia de la Nueva España, que iniciara el Padre Don Miguel Hidalgo y Costilla, no perturbo la paz de las poblaciones que integraban la Capitanía General de Guatemala. Únicamente las fuerzas del héroe Morelos llegaron a la ciudad de Tonalá, bajo el mando de Mariano de Matamoros".⁶¹

⁶⁰ C.f.r. op. cit. p. 44.

⁶¹ C.f.r. PASTRANA, Moscoso Prudencio, *La Independencia de Chiapas*. Ed. Gob. del Estado. 1982. p. 16.

Centroamérica fue espectadora de la lucha que ensangrentó a México once años, y que apenas si hubo intentos de seguir el camino a la tierra Azteca. "Estaba reservada esta gloria a Chiapas y a uno de sus más preclaros hijos, el Fraile Dominico Matías Antonio de Córdoba".⁶² Era originario de Tapachula y Párroco de Comitán y conocía las ideas liberales, por haber estado en España de 1802 a 1810.

Por eso cuando triunfa la gesta libertaria, ya Fray Matías tenía trazada la línea de conducta a seguir, lentamente iban germinando sus ideas en el ánimo de sus amigos, pues el anhelo de ser libres deslumbraba al pequeño grupo de patriotas confidentes de Fray Matías. El padre Córdoba trató de impulsar el movimiento libertario en Guatemala con fecha 31 de agosto escribió a Quetzaltenango y Guatemala, invitándolos a seguir los pasos de Comitán. También se dirigió al Sacerdote Mexicano, Doctor José María Castilla, quien al aceptar aquella misión se convirtió en el principal encauzador del movimiento libertario. Sin desmeritar la obra del Fraile Matías de Córdoba y del pueblo de Comitán, Matías Romero opinaba que: "...Fue debido no solamente a la generalidad con que se aplaudía el proyecto de Independencia, sino principalmente, al temor que el ejército trigarante que se suponía en Oaxaca, marchase sobre Guatemala, y encontrando a Comitán como enemigo, lo hiciese sufrir las consecuencias de la guerra, todo lo cual viene demostrando que el éxito de la causa de Independencia en México, es lo que decidió la Independencia de Guatemala".⁶³

Mientras tanto, Comitán participaba su decisión a Ciudad Real (hoy San Cristóbal de las Casas) entonces capital de Chiapas. De inmediato decidieron declarar la independencia el 3 de septiembre, y hacer el juramento el 8 del mismo mes. Como la antigua ciudad real era capital civil y eclesiástica, fue tomada como ejemplo por casi toda la provincia Chiapaneca. Después de ciudad real declararon

⁶² C.f.r. op. cit. p. 16.

⁶³ op. cit. p. 22.

su independencia Chiapas y Tuxtla.

Chiapas se independizó y reconoció al Gobierno mexicano acordado: "primero, que la provincia de Chiapas que se había declarado independiente espontáneamente, no reconoce otro gobierno que el del Imperio mexicano, conforme a los tratados celebrados por los excelentísimos señores Iturbide y O'Donojú"⁶⁴. Algunos días después para asegurar de que se realizaría la anexión a México, enviaron a Don Pedro José Solórzano como representante de la provincia Chiapaneca para realizar las gestiones conducentes. En sesión del 16 de Enero de 1822, fue expedido al cual Chiapas quedaba para siempre unida a México. Sin embargo a la postre iba a ver divisionismos, queriendo unos la unión a Guatemala pero eran más los que deseaban la unión con México, pero carecían de elementos militares y mando político. En estricto rigor el 28 de Agosto de 1824 Chiapas declara su independencia, convirtiéndose durante algunas semanas en un verdadero Estado Soberano Independiente tanto de la Corona Española como de la audiencia de Guatemala para sumir el 14 de Septiembre del mismo año su federación.

Este breve paréntesis de carácter regional, muy desconocido por los autores y tratadistas de la materia se significa por ser elemento que salva las deficiencias del proceso federalista de México. Una simple revisión teórica ha de provocar en el particular un hallazgo fundamental: el único Estado soberano que pactó con el centralismo mexicano el contrato federal fue Chiapas. Lo hizo en su calidad de provincia independizada contra la corona española por muy breve que haya sido el periodo de dicho estado jurídico de Independencia. No sucedió así con las demás supuestas entidades federativas que concelebran el Pacto Federal Mexicano como veremos más adelante.

Se debe advertir que el nacimiento del régimen federal en México, no fue igual al desarrollo espontáneo y natural que tuvo en los Estado Unidos de

⁶⁴ Idem.

Norteamérica. Allá su establecimiento obedeció a un proceso centrípeto definido, esto es, de la diversidad a la unidad, de la preexistencia de entidades jurídico políticas soberanas e independiente entre sí, ala formación de un nuevo estado total con personalidad, poder y autoridades propias, distintas y separadas de los estados miembros.

"Las líneas maestras de la estructura social de México a principios del siglo XIX son bastante claras, un grupo poco numeroso de Españoles, o gachupines, como se les denominaba, se encontraba en la cumbre de la pirámide social".⁶⁵

El objetivo de la independencia frente a España, se debía a un fuerte deseo de cambio político, social y económico.

"La constitución Española de Cádiz, promulgada el 19 de Marzo de 1812, se juró en la Nueva España el 30 de Septiembre del mismo. A pesar de que jurídicamente estuvo en vigor, el Virrey Venegas suspendió su observancia y al año siguiente, 1813, reanudó su Imperio el Virrey Calleja, a partir de entonces, se inician la elección e instalación de las diputaciones provinciales, habiendo quedado constituidas con arreglo a la referida constitución y a los decretos alas provincias de Yucatán, Nueva Galicia, Monterrey y México entre otros"⁶⁶

El movimiento para integrar las Diputaciones provinciales se estancó con el Decreto de Fernando VII, de 1814, en que desconocía la Constitución de 1812 y restauró el absolutismo en España y sus Colonias; fue hasta 1820 cuando fue reimplantada la vigencia de dicho Código, dando origen a que las diputaciones provinciales que ya habían sido instaladas, reiniciaran sus funciones constitucionales, misma que no estuvo exenta de tropiezos, esta circunstancia se advierte en los documentos y sucesos políticos que se expiden y desarrollaron inmediatamente antes de la consumación de nuestra independencia el 27 de

⁶⁵ COSTELOE, P. Michael, *La Primera República Federal de México*. (1824, 1835) Ed. F.C.E. p. 16.

⁶⁶ BURGOA, op. cit. p. 408.

septiembre de 1821 y con anterioridad al acta constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de Enero de 1824, como verdadera persona moral de derecho público de acuerdo al sentido verdadero del fenómeno federal.⁶⁷

El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824.

El nuevo Congreso Constituyente quedó instalado el 7 de Noviembre de 1823 la idea de dar a las provincias autonomía y órganos de gobierno había obedecido a una dolorosa experiencia interna que arrancó del centralismo colonia. Recurrieron entonces al modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América. Se previó que los Estados se organizaran en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Poder Legislativo quedaría depositado en una Legislatura compuesta del número de individuos que determinarán las Constituciones Estatales y electos popularmente;; el Poder Ejecutivo, quedaría depositado en una o varias personas según lo disidiera cada Estado. Quedó así conformado el Federalismo en una época en que aún no se definía el rumbo que tomaría la sociedad mexicana

3.9. Diferencias entre el Proceso Federalista Norteamericano y Mexicano.

En primer lugar, las trece colonias que posteriormente conformaron la nación norteamericana, gozaron de plena libertad e independencia, es decir, su proceso federalista sirvió para centralizar poderes antes dispersos, en nuestro País, todas las provincias que existían con excepción de Chiapas, estaban vinculadas a la corona Española y por tanto no eran independientes unas de otras, nuestro proceso federalista a diferencia del norteamericano sirvió para descentralizar poderes anteriormente unificados.

⁶⁷ C.f.r. Idem. P. 408.

3.10. La federación es un pacto socio - político y territorial.

La federación es un pacto socio - político, porque expresa la voluntad de diferentes Estados para unirse en un sistema Federal y supone un pacto constitucional que como nos señala Schmitt: "Supone. Al menos. Dos partes existentes y subsistentes, cada una de las cuales contiene en sí un sujeto de un poder constituyente, siendo, por tanto, una unidad política".⁶⁸ Resulta del pacto socio-político y territorial una constitución Federal porque: "Todos los miembros de la Federación reciben un nuevo status político de conjunto, de modo que coexisten, una junto a otra la unidad política de la federación como tal y la existencia política de sus miembros".⁶⁹

Al emerger una federación, se tiene por supuesto un convenio constitucional, existiendo por tanto una relación jurídico-política de la que se derivan derechos y obligaciones bilaterales, de los Estados al pacto federal de éste para con los Estados.

Opina Carl Schmitt que existe siempre una delimitación territorial de la federación, como tal, frente a otras unidades políticas y territorialmente delimitadas. El territorio federal se compone de los territorios de los estados-miembros. También puede haber un territorio dominado por la federación (por ejemplo, en nuestro país el Distrito Federal y en Estado Unidos de Norteamérica el Distrito de Columbia), especie de territorio es, sin embargo, "federal" en sentido muy diferente en el territorio de los estados-miembros de la federación. Sólo en el sentido de territorio de los estados-miembros corresponde necesariamente a la federación un territorio federal, mientras que el territorio federal en el sentido dominado por la federación no corresponde necesariamente a ella.

⁶⁸ SCHMITT, op. cit. p. 71

⁶⁹ op. cit. p. 72.

3.11. Las cláusulas del Pacto Federal.

La Constitución Mexicana se puso en el supuesto de que la federación surgió de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes, de allí que imitó el modelo norteamericano en el artículo 124, que señala: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados., en nuestra constitución existen cláusulas (que en sentido jurídico son el conjunto de disposiciones de que consta en este caso el pacto) que se refieren a la distribución de competencias entre la federación y los Estados; las facultades expresas (explícitas e implícitas), las facultades concurrentes y otras facultades que constituyen excepción al principio del Artículo

3.12. La práctica federal mexicana en la actualidad.

De acuerdo con Carpizo de 1917 a nuestros días la esfera de competencia federal ha sido ampliada, el artículo 73 establece cuáles son las facultades del Legislativo Federal, y sólo su décima fracción ha sido modificada. Ello en consecuencia significa reducción de las facultades reservadas a las Entidades y por ende, atraso de una verdadera práctica federal.

Nuestro federalismo actual si bien con peculiaridades que la hacen diferente a la clásica idea federalista, se ha ido modificando para pasar de un federalismo que se ha hecho a últimas fechas respetar más por las entidades Federativas debido a las circunstancias por las que ha atravesado el país, como las elecciones de 1988 en que la clase gobernante se dio cuenta que debía ir cediendo poder a favor de intereses locales que ya no soportaban el total manejo político proveniente del centro., además del mayor respeto a la autonomía de los Estados por la autoridad federal, hecho que se acentuó a partir de la elección del dos de julio de dos mil. Se puede afirmar que si bien es cierto existe todavía ingerencia de

las autoridades centrales en la toma de decisiones que por Ley corresponde a las locales, las circunstancias actuales como lo son un mayor interés y participación política de los ciudadanos mexicanos, que exigen nuevos cambios en la práctica del sistema federal, ya que la sociedad debido a la información y acceso a la cultura con la que actualmente cuenta, se vuelve más vigilante y celosa en la defensa de sus intereses y los de su comunidad a la que pertenecen y por ende, las autoridades locales más cuidadosas en la defensa de sus autonomía conferida.

CAPITULO IV

LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL EJERCICIO DE LA AUTORIDAD

4.1. Planteamiento Teórico de John Locke y Montesquieu.

Antes de exponer el pensamiento teórico de John Locke y Montesquieu conviene hacer una pequeña introducción acerca de la importancia que reviste la división de poderes:

Esta división se refiere al reparto de atribuciones que corresponden al Estado entre diferentes órganos, con el fin de impedir la concentración de poder en uno sólo de ellos, y de esta manera no tenga la tendencia a convertirse en tiránico.

La división o separación de poderes ha sido una fórmula que ha logrado ser en el transcurso de la historia una eficaz garantía para la defensa de la libertad política.

La división de los poderes el Estado constituye una exigencia indeclinable de todo régimen democrático. Esta división de poderes no significa que deba existir un obstáculo entre éstos para que puedan cooperar mutuamente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 49) al respecto establece que el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiéndose reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositar el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la misma Constitución.

A) Teoría de Locke.

"Este pensador refuta la tesis del origen divino del poder del monarca y contradiciendo uno de los puntos básicos de la opinión de Hobbes, afirma que el Estado de naturaleza en que los hombres se encontraban antes de la formación

de la sociedad civil, se caracterizaba por el orden y la razón que regían en él las relaciones humanas en sus condiciones primitivas o sea, por el derecho natural, antecedente del derecho positivo".⁷⁰ Decía Locke que la vida, la libertad y la propiedad, eran derechos humanos naturales que están siempre en riesgo de ser quebrantados en dicho estado de naturaleza, ya que aún no existía ningún poder que los hiciera respetar coactivamente. De ahí, que los hombres decidieron formar la comunidad política mediante una especie de pacto social, creando a la autoridad para que ésta impusiera la observancia de tales derecho. El pacto por el que se forma la sociedad Política debe prevenir del consenso mayoritario, considerado sometido a él a los grupos minoritarios. En su teoría Locke hace la distinción entre comunidad política o estado por una parte, y por la otra el Gobierno, la primera es una Entidad convenida por los hombres abarcándolos a todos, y en este es el conjunto de órganos que la misma crea para su administración y dirección.

Locke distingue el poder Legislativo y el Ejecutivo; en éste inserta al Judicial. El máximo órgano del Estado para Locke es la Asamblea Legislativa, a la cual están subordinadas las autoridades Ejecutivas y Judiciales, que sólo cumplen y aplican las leyes. Dicha supremacía no entraña que la comunidad política no pueda disolver la Asamblea ni dejar de resistir los acuerdos tiránicos de ésta y demás órganos de gobierno, ya que los gobernados tienen derecho a la revolución cuando los actos del poder público vulneran sus derechos naturales.

Locke dice que el estado debe ser irreligioso, ya que entre Iglesia y Estado existe una separación que deriva de la naturaleza distinta de ambas entidades, la Iglesia es una sociedad voluntaria sin poder de coacción y en el Estado se implica en una comunidad política constituida por un pacto social en que los hombres deciden otorgarle el poder compulsorio indispensable para la defensa y protección de la ley natural a través de sus órganos de gobierno.

⁷⁰ BURGOA, op. Cit. p. 193.

B) Teoría de Montesquieu.

El pensamiento de Montesquieu se enfoca hacia una concepción sobre el Gobierno y sus sistemas. En su libro "El Espíritu de las Leyes" publicado en 1748, Montesquieu no se preocupa mucho por dilucidar el origen de la sociedad humana, ya que la considera como un organismo natural, existente, positivo y real.

La cuestión más importante dentro del pensamiento de Montesquieu es la concerniente a la separación de poderes que trata en el libro XI de su obra "El Espíritu de las Leyes". El fundamento de esta separación y la finalidad que la justifica es la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, independientemente del régimen de gobierno en que esta se constituya. Para tal pensador la libertad debe consistir en poder hacer lo que se debe querer, y en el derecho a hacer lo permitido por las Leyes.

La libertad siempre se encuentra amenazada por el poder público y, específicamente, por los órganos de gobierno, de donde surge dentro del Estado un sistema de equilibrio en el que "el poder detenga al poder". Decía que una Nación, que tiene por objeto directo de su constitución la libertad política, esa Nación será para él el reino Británico, "la idea de poder en lo tocante a equivalente a la de órgano de autoridad, y para lograr el equilibrio entre los diferentes órganos del estado adscribe separada o discriminadamente a cada una de las categorías en que se integran, las funciones Legislativas, Ejecutivas y Judicial".⁷¹

Hay en cada Estado, tres clases de poderes: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el Poder Judicial de los que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el Jefe de Estado hace Leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Ejecutivo del

⁷¹ op. cit. p. 196.

Estado. Cada poder tiene que recaer en una persona distinta, pero ligados entre sí. El Legislativo se encontrará depositado en dos cuerpos, una representante de la nobleza y otro del pueblo, el Judicial se depositaría en Tribunales con carácter transitorio y lo ejercería personas salidas de la masa popular. El ejecutivo estaría en manos de un solo monarca, ya que este poder exige decisiones rápidas, que una sola persona toma mejor que muchas.

4.2. Las funciones del Poder Público (Legislación, Administración, Jurisdicción).

Gabino Fraga nos dice que íntimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo. En la práctica se usan indistintamente estos términos; pero ellos hacen referencia a nociones diferentes.⁷²

Para el mencionado autor, "el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones".⁷² Las funciones pueden servir para realizar una misma atribución. Nos dice Fraga que el estudio de la teoría de las funciones de Estado requiere como antecedente, el conocimiento de la teoría de la división de poderes.

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría:

a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y

b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

⁷² FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. México. p. 26.

Desde el primer punto de vista, la separación de poderes implica la división de órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes.

De acuerdo a lo anterior, la constituciones de los diversos países han establecido la creación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de los cuales con una unidad interna de acuerdo a la función que ha de desempeñar, nos dice Fraga que: "Diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias y de control recíproco".⁷³

Desde el punto de vista, la separación de poderes implica que se distribuyan funciones diferentes entre cada uno de los poderes, de forma tal. Que el poder Legislativo le corresponda exclusivamente la función Legislativa; al Poder judicial, la función Judicial, y al Poder Ejecutivo, la administración.

La legislación positiva no ha sido estricta en este aspecto, y en la realidad por cuestiones prácticas se han dado atribuciones a un poder de funciones que en estricto rigor le son diferentes.

Fraga clasifica las funciones del Estado en dos categorías.

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

⁷³ op. cit. p. 28.

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que precien del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídico ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos" ⁷⁴

Por lo general coinciden el carácter formal y el material de las funciones de cada órgano.

Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse, funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros poderes tienen entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo, con el objetivo.

A continuación estudiaremos las funciones legislativas Jurisdiccional y administrativa desde el punto de vista formal y material.

4.2.1. La Función Legislativa.

La función Legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen Constitucional forman el Poder Legislativo.

En México esta función la realiza el Congreso de la Unión que lo componen la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El concepto de función Legislativa formal, encuentra sustento en el Derecho Positivo Mexicano.

⁷⁴ op. cit. p. 29.

"Del carácter formal del acto Legislativo se deriva el principio de la autoridad formal de la Ley, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimiento para la formación de la resolución primitiva".⁷⁵

De esta forma, Fraga los agrupa en dos categorías: Leyes Constitucionales y las Leyes Ordinarias, comunes o secundarias.

Las Leyes son aquellas que emanan del Poder Legislativo Constituyente. La Constitución Federal puede ser reformada o adicionada. Se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y éstas a su vez necesitan ser aprobadas por la mayoría de las Legislaturas Locales.

Las Leyes Ordinarias, comunes o Secundarias emana del Poder Legislativo ordinario, y sigue un procedimiento más sencillo que el empleado para la Ley Constitucional.

Aparte de la leyes anteriormente descritas, existen otras categorías, como son las de las leyes orgánicas o reglamentarias y de leyes emanadas de la Constitución.

En cuanto a las Leyes orgánicas o reglamentarias desde el punto de vista formal son elaboradas con el mismo procedimiento que las ordinarias, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 72 Constitucional.

⁷⁵ op. cit. p. 38.

ESTA LEY NO PUEDE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Las Leyes llamadas Orgánicas y las reglamentarias tienen la misma autoridad formal que las leyes ordinarias.

La diferencia está en que las Leyes Orgánicas y las reglamentarias son especies dentro del género de las "ordinarias", aquellas son las normas que regulan la formación y funcionamiento de órganos del Poder público o desarrollan bases que establece la Constitución.

La función Legislativa se aprecia también desde un punto de vista material considerando la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta: La ley.

"La ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico".⁷⁶

Gabino Fraga afirma que: "La Ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, por lo que como la define Duguit, es todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo".⁷⁷

4.2.2. La Función Jurisdiccional.

Esta función también la analizaremos desde dos puntos de vista: como función formal y como función material.

Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que comúnmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial.

⁷⁶ op. cit. p. 42.

⁷⁷ Idem

Nos dice Fraga que materialmente algunos autores la denominan función jurisdiccional, por considerar que la expresión judicial sólo refiere el órgano que la realiza.

"...La función jurisdiccional solo puede caracterizarse por su motivo y por su fin, es decir, por el elemento que provoca dicha función y por el resultado que con ella se persigue".⁷⁸ El acto jurisdiccional lo constituye solo la sentencia y no los actos previos del procedimiento, ya que estos aunque implican determinaciones judiciales, sólo constituyen condiciones sucesivas para el desarrollo del proceso.

La función jurisdiccional se organiza para dar protección al derecho, para evitar la anarquía local que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico establecido y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.

4.2.3. La función Administrativa

De igual manera que las otras dos funciones del Estado, la Administrativa se divide en el aspecto formal y material.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo.

"Conforme a la Constitución, el Poder Ejecutivo realiza materialmente la función Legislativa a través de los siguientes procedimientos:

a) Mediante la formulación de iniciativas de Leyes ante el Congreso de la Unión (Artículo 71);

⁷⁸ op. cit. p. 51

b) Mediante la expedición de las Leyes a que se refiere el 2º. Párrafo del Artículo 131 de la Constitución en materia arancelaria, de comercio exterior; y

c) Mediante la expedición de reglamentos de leyes emanadas del Congreso de la Unión en los términos del Artículo 89, Fracción I de la Constitución”.⁷⁹

Desde el punto de vista material se refiere al contenido mismo de la función, independientemente del órgano que la realice.

4.3. Integración de los Órganos de Poder según su función.

a) El Poder Ejecutivo lo integra el Presidente de la República, quien es el que ejecuta la función administrativa.

b) El Poder Legislativo lo integra el Congreso de la Unión, que se divide en Cámara de Diputados que representa a la Nación y la constituyen 500 Diputados, 300 elegidos nominalmente y 200 en forma plurinominal, y la Cámara de Senadores integrada por 128 de ellos, que representan a las Entidades Federativas, incluido el Distrito Federal, realizan la función Legislativa.

c) El Poder Judicial Federal que realiza la función jurisdiccional lo integran los siguientes órganos:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona: a) Como tribunal en Pleno integrado por 11 ministros; b) Con dos Salas integradas por cinco ministros cada una y que actúan en materia civil y penal y administrativa y laboral.

⁷⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo*. México. p. 612.

2. Los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo.
3. Los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de apelación.
4. Los Juzgados de Distrito.

4.4. Órgano Ejecutivo.

En este sistema nos dice Tena Ramírez: "El Ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el jefe del Ejecutivo esto es, el Presidente halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante".⁸⁰

En este régimen el Presidente de la República nombra a sus más cercanos colaboradores, que se llaman Secretarios de Estado; estos no requieren pertenecer al partido que predomina en el Congreso. los actos de los Secretarios de Estado, son actos del Jefe de Gobierno y aquellos obran en representación de éste; al tratar el tema Tena Ramírez dice que: "Para la perfección jurídica de sus actos el Jefe del Gobierno no necesita en general, contar con la voluntad de sus Secretarios y por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el Jefe mismo".⁸¹

En este sistema el Ejecutivo no se subordina al Legislativo, el Presidente tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, de iniciar leyes y de vetarlas, adquiriendo cierto predominio sobre el Legislativo.

El sistema Presidencial nació en los Estados Unidos y los ha copiado la mayoría de Países Latinoamericanos.

⁸⁰ TENA RAMIREZ, op. cit. p. 254.

⁸¹ op. cit. p. 259.

4.5. Órgano Ejecutivo Parlamentario.

En este sistema a diferencia del anterior, la actuación del Ejecutivo se subordina a las Cámaras, es precisamente el mayor predominio de estos lo que da al sistema el nombre de parlamentario.

El sistema parlamentario nació en Inglaterra, debido a las relaciones que fue modificado el parlamento con la dinastía, nos dice Tena que: "Lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría".⁸²

"El sistema parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél. Para ello el Jefe del Gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento, el gabinete así nombrado debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del Ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública porque si el Jefe del Ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria tampoco puede ejercer las funciones del Gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el Jefe del gobierno, sino el gabinete".⁸³

Cuando el gabinete ya no representa la opinión de la mayoría debe dimitir, para que o sustituyan quienes reflejan esa mayoría, Tena Ramírez opina que: "Lo mismo por lo que hace a la responsabilidad política como por lo que respecta a la representación de la mayoría, el vaivén político concluye en el gabinete, el Jefe del Gobierno está por encima del reflujó, inmune a los cambios; inmutable e irresponsable".⁸⁴

⁸² op. cit. p. 254.

⁸³ op. cit. p. 254.

⁸⁴ op- cit. p. 254.

Cuando la oposición entre el Ejecutivo y el parlamentario hace suponer que uno de los dos no interpreta la voluntad popular, el Jefe del Ejecutivo apela directamente al pueblo y disuelve la Cámara convocando a elecciones; en las votaciones el pueblo en los comicios decide que política apoya, la del Ejecutivo o la del Parlamento.

Dice Tena Ramírez que: “Es la facultad de disolver el parlamento la válvula de escape del sistema, porque si el ejecutivo tuviera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la asamblea, llegaría al absolutismo congresional”.⁸⁵

Para que el sistema parlamentario tenga razón de ser se requiere la concurrencia de partidos con importante participación, el parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje.

4.6. Órgano Legislativo en Estados Unidos.

En Estados Unidos al parlamento se le llama “Congreso” y lo integran dos Cámaras: la de Representantes y el Senado.

La Cámara de Representantes la componen 435 miembros elegidos por dos años en proporción al número de habitantes. El Senado es elegido por seis años, renovándose por tercios cada dos años, al mismo tiempo en que se celebran las elecciones a la Cámara de Representantes. Cada uno de los 50 Estados de la Unión americana cuenta con dos Senadores, independientemente de la población de cada entidad. Para ser electo miembro de la Cámara de Representantes se necesita tener 25 años y para ser elegido Senador se requieren 30 años. Los Senadores y Representantes gozan de inmunidad.

⁸⁵ op. cit. p. 255.

4.6.1. Funcionamiento del Congreso en Estados Unidos.

Nos señala Duverger sobre el funcionamiento del Poder Legislativo en Estados Unidos que. "El Congreso celebra una sesión anual que se abre el 3 de enero y termina, a más tardar, el 31 de julio. Durante la sesión, ninguna Cámara puede aplazar sus debates más de dos o tres días sin el consentimiento de la otra; esto se hace para evitar la obstrucción de una Cámara. Para deliberar, cada Cámara requiere un quórum de la mayoría de sus miembros, pero esta disposición apenas se observa en la práctica".⁸⁶

Asimismo, el citado autor afirma que los debates del Congreso Norteamericano están menos organizados que los de la Cámara de los Comunes Inglesa. La Cámara de Representantes la preside un Speaker que no cuenta con la imparcialidad ni autoridad del Speaker Inglés.

El Senado lo preside el Vicepresidente de los Estados Unidos y cuando éste no acude a las sesiones, un Senador que funge como Presidente interino.

"El orden del día de las discusiones en la Cámara de representantes es decidida por una comisión denominada Rules Comitee, que dispone de poderes considerables".⁸⁷

4.7. Órganos Legislativos o Parlamentarios en Inglaterra y Europa.

El Órgano Legislativo Inglés se encuentra depositado en el Parlamento, éste ejerce el Poder Legislativo y se integra por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.

⁸⁶ DUVERGER, op. cit. p. 341.

⁸⁷ op. cit. p. 343.

La Cámara de los Lores cuenta con 900 miembros, se trata de una asamblea de origen aristocrático y de variada composición. Existen más de 800 pares hereditarios. 16 Lores Escoceses. 26 Lores Espirituales, (Obispos y Arzobispos de la Iglesia Anglicana), 1 Lord Irlandés, 40 Lores Vitalicios y 9 Lores Jueces que forman el Tribunal de apelación; preside la Cámara el Lord "Chancellor", que es el "Speaker" de la misma.

Esta Cámara es la más antigua y tuvo gran influencia. Sus facultades legislativas son actualmente muy reducidas, a partir de 1949 los Lores sólo pueden detener un proyecto de ley por un año. La competencia de esta Cámara en el aspecto judicial se produce a través de los Lores, quienes actúan como Tribunal Supremo de apelación en materia civil y criminal. Los Lores de apelación que fungen como Jueces se designan vitaliciamente y deben haber desempeñado un alto puesto judicial o haber practicado la carrera jurídica por 15 años.

La Cámara de los Comunes la componen cerca de 630 miembros: 511 por Inglaterra, 36 por Gales, 71 por Escocia y 12 por Irlanda del Norte. Los comunes (Diputados) son electos por sufragio universal y directo, bajo el sistema de mayoría relativa. Esta es la Cámara que posee el Poder Político, ya que son quienes realmente legislan y controlan el gabinete.

Entre la Cámara de los comunes y el gabinete hay estrecha relación; éste último se forma con miembros del partido mayoritario de los comunes. Es norma aceptada que el Primer Ministro debe ser miembro de éstos. Descansa todo el sistema sobre un régimen de dos partidos, el conservador y laborista (también existe el liberal, pero su importancia es mínima). Los diputados duran un máximo de cinco años en su mandato y la Presidencia de la Cámara la ejerce el "Speaker" (antiguo portavoz de los comunes quien estaba cerca del Monarca). Este cargo tiene gran prestigio ya que requiere imparcialidad además de que lleva el control del proceso legislativo. Apunta Valencia que también existen los "Whips" (los que

tienen el látigo), quienes transmiten a los parlamentarios las instrucciones de los Jefes de sus Partidos.

4.8. Antecedentes del bicammarismo.

En el Artículo 50 de nuestra Constitución dice lo siguiente: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Nuestra Constitución establece el sistema Bicamerista.

Nos dice Tena que dicho sistema nació en Inglaterra, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos; cada una de las dos Cámaras, representó a clases diferentes: La Cámara alta o de los Lores representó a la nobleza y los grandes propietarios, mientras que la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.

Siglos después, los norteamericanos aplicaron el sistema bicamaral, al conferir a la Cámara de representantes la representación del pueblo y al Senado la de los Estados.

El sistema bicamaral, de acuerdo con Tena, tiene varias ventajas porque favorece el equilibrio de los Poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del Poder Judicial.

La función legislativa constituye el poder esencial del Congreso, quien lo ejerce libremente dentro de los límites fijados por la Constitución.

Nos dice Duverger que: "Además del Poder Legislativo, el Congreso posee atribuciones bastante importantes... el Congreso posee también el poder constituyente, pues con una mayoría de dos tercios de cada asamblea se pueden

adoptar enmiendas a la Constitución; estas enmiendas entran en vigor cuando son ratificadas por las tres cuartas partes de las asambleas legislativas de los Estados. Además, el Congreso tiene un poder electoral subsidiario: si el voto popular no da una mayoría absoluta, el Presidente de los Estados Unidos es elegido por la Cámara de Representantes y el Vicepresidente por el Senado.”⁸⁸

El Congreso ejerce una cierta función judicial mediante el sistema Impeachment, que implica que los funcionarios federales pueden ser acusados ante él por traición, corrupción u otros crímenes y delitos cometidos contra el Estado.

El Senado, cuenta con facultades en materia de nombramientos y de política externa. “El presidente debe contar con el acuerdo del Senado para el nombramiento de los Embajadores y Cónsules; de los miembros del Tribunal Supremo y de los funcionarios federales cuya designación no esté prevista de otro modo por la Constitución o las leyes... en materia diplomática, los tratados internacionales son concluidos por el Presidente, pero son ratificados por el Senado, con una mayoría de dos tercios de los miembros presentes en la sesión”.⁸⁹

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

La rapidez de las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.⁹⁰

⁸⁸ op. cit. p. 344.

⁸⁹ op. cit. p. 344.

⁹⁰ TENA RAMIREZ, op. cit. p. 269.

En México la Constitución de 1824 consagró el bicameralismo de tipo norteamericano, al depositar en la Cámara de Diputados su representación en base al sistema proporcional al número de habitantes de cada Estado y al Senado con dos representantes de cada entidad.

El constituyente de 1857 propuso el sistema Unicameral. “En la circular de 14 de agosto de 1857, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional la Introducción del Bicameralismo, fundándose en que sirve para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento Federativo”.⁹¹

En las reformas de 74 imperó el pensamiento de Lerdo triunfando el bicameralismo de tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.

Desde entonces no se ha discutido la necesidad de que exista el Senado, y la Constitución de 1917 así lo contempló. Señala Tena que: “La madurez y la ponderación en la formación de las Leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas Presidenciales”⁹². Esta situación se modificó a partir de 1997, cuando por primera vez en casi 7 décadas de predominio del Partido Revolucionario Institucional, éste perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que trajo como consecuencia que el Presidente tuviera que negociar con la oposición sus iniciativas de ley.

⁹¹ TENA RAMIREZ, op. cit. p. 270.

⁹² op. cit. p. 273.

Esto significa la existencia del Bicameralismo en nuestro país, en el que la Cámara de Senadores debe servir como contrapeso a las decisiones que en forma impulsiva podría tener la Cámara de Diputados en la formación de leyes, o viceversa, en México apenas empieza a funcionar de esta manera, ya que anteriormente la mayoría de las leyes no las elaboraba el Congreso sino el Ejecutivo Federal, y aquel sólo las aprobaba.

4.9. La División de Poderes en los Estados Federales, en las Entidades Federativas y Municipios.

4.9.1. La Federación. Los Órganos Federales.

Schmill nos señala que: "El orden federal es un sistema de normas, cuyo fundamento se encuentra en la Constitución. Ella se encarga de establecer:

- a) Los órganos de la federación;
- b) Las competencias federales;
- c) Los procedimientos conforme a los cuales los órganos federales ejercitan sus competencias".⁹³

Nuestra Constitución divide los poderes de la federación u orden federal en tres.

- 1) El Poder Legislativo,
- 2) El Poder Ejecutivo,

⁹³ SCHMILL, Ulises, op. cit. p. 176.

3) El Poder Judicial.

De esa manera el artículo 49 dice: “El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. En este artículo se establece la división de poderes.

La palabra Poder se utiliza en dos aspectos:

- a) Para designar una competencia estatal,
- b) Para designar al órgano encargado de ejecutar esa competencia.

Nos dice Schmill que es tradicional decir Poder Legislativo para designar al órgano encargado de emitir las leyes. Esto no es correcto y hay base en la Constitución para afirmarlo. El Artículo 50 determina que “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. En este artículo las palabras Poder Legislativo, no designan a un órgano del Estado, sino a una competencia estatal, o una función del Estado: la de emitir las leyes, y al órgano encargado de ejercer el Poder Legislativo se le denomina Congreso General.

El artículo 49 habla del “Supremo Poder de la Federación”, que es la suma de competencias encargadas a los órganos de la Federación. Este supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en: el Legislativo, que se deposita en un Congreso General (Artículo 50), el Ejecutivo, depositado en un Presidente de la República (Artículo 80) y el Judicial, depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de amparo y Unitarios en Materia de apelación, y Juzgados de Distrito (Artículo 94).

4.9.2. División de Poderes en las Entidades Federativas.

Nos dice Acosta Romero que: “Las entidades Federativas son partes integrantes de la Federación, de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y los respectivos de las Constituciones locales, y como tales, tienen territorio, población y poderes”.⁹⁴

El Artículo 116 Constitucional reza “El Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”.

El Ejecutivo, se depositará en un Gobernador, el Legislativo, que se depositará en un Congreso local unicameral integrado por Diputados locales y el Judicial, depositado en el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado, con sus respectivos Magistrados y Jueces.

4.9.3. División de Poderes Municipales.

a) Poder Ejecutivo.

El ayuntamiento de acuerdo al Artículo 115 constitucional, es un cuerpo colegiado de elección popular directa. Al respecto nos señala Acosta Romero que: “La palabra Ayuntamiento viene de Junguere, Junctum, que significa juntar, unir, es la unión de dos o más individuos para formar un grupo”.⁹⁵

El Ayuntamiento como Cuerpo Colegiado está formado por Regidores, Síndicos, Múncipes o Ediles; el Presidente Municipal, llamado también Alcalde,

⁹⁴ ACOSTA, op. cit. p.p. 538 y 539.

⁹⁵ ACOSTA ROMERO, op. cit. p. 580.

también forma parte de este cuerpo. El número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del municipio.⁹⁶

El Ayuntamiento, al ser un cuerpo colegiado, realiza sesiones periódicamente; la redacción de sus actas de sesión la efectúa el Secretario del Ayuntamiento. Materialmente el Poder Ejecutivo Municipal descansa en una Presidencia Municipal y su Gabinete Administrativo (Directores, Jefes de Área, etc.).

El Ayuntamiento legisla en materia municipal por medio de: Bandos y Reglamentos.

a) Diferencia entre Ley y Reglamento.

Consideramos necesario hacer la distinción entre Ley y Reglamento, aunque los dos constituyen un conjunto de normas obligatorias de carácter general, la Ley puede ser dictada únicamente por el Legislativo, en tanto que el Reglamento sólo puede emanar del Poder Ejecutivo y sirve para proveer la exacta observancia las leyes que expida el Poder Legislativo.

Los Reglamentos se ubican en un nivel inferior respecto de la Ley. La vía reglamentaria no puede utilizarse ni para reformar o para modificar las leyes y menos para dictar normas en contradicciones con ellas.

Concluimos de lo anterior que el Artículo 115 Constitucional otorga al Ayuntamiento la facultad de reglamentar la ejecución de Leyes Estatales en el ámbito municipal, ya que la potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de división de poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es legislativa, sino administrativa. El Ayuntamiento, al formular un reglamento, no realiza un acto

⁹⁶ Idem

de legislación, sino de administración.

b) Poder Legislativo:

Sólo son dos los niveles de la Legislación en México: El Federal y El Estatal, a través de sus respectivos Congresos.

Los Ayuntamientos en esencia no legislan formalmente. La naturaleza descentralizada de los municipios sólo permite una autonomía mucho más restringida que la de las Entidades, por ello, la actividad política y administrativa municipal se rige por las disposiciones aprobadas por los Congresos Locales y, en determinados casos, para bases también legisladas por dichos Congresos.

La Reforma Constitucional Municipalista de 1983 tuvo la virtud de devolver a los Ayuntamientos la función legislativa desde el punto de vista material, a través de la facultad otorgada a los Ayuntamientos, de expedir los tradicionales bandos u ordenanzas administrativas y los Reglamentos Municipales.

Esta función reglamentaria, como se indicó antes, tiene por objeto la aplicación concreta, en el ámbito municipal de que se trate, de las Leyes Generales Emitidas por el Congreso.

A través de esta facultad reglamentaria se pretende fomentar la capacidad legislativa de los ayuntamientos, los que se han de significar como legítimos intérpretes del deber comunitario; sin embargo, debido a que en México su número rebasa la cifra de 2,800 y dado que entre ellos existen diferencias socioeconómica obvias, los municipios no han explotado como se quisiera esta rica veta de creación jurídica.

Desde el punto de vista material, si podemos afirmar que la reglamentación implica una función legislativa, aunque sus efectos son concretos, de reducido ámbito espacial de validez y sometidos al imperio de la norma superior surgida de los Congresos estatales.

CAPÍTULO V

EL DISTRITO FEDERAL Y SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA

5.1 ¿Qué es un Distrito Federal?

Los Distritos Federales, como estructura política y administrativa, son establecidos en los Estados que tienen régimen federal. El primero en aparecer en la historia fue el Distrito de Colombia, en los Estados Unidos de América.

En la República de Brasil también existe un Distrito Federal llamado Brasilia; éste es administrado por un prefecto nombrado por el Presidente de la República y una Cámara Legislativa elegida por el pueblo. El prefecto es también designado como regente o gobernador del Distrito Federal Brasileño. En estos Distritos Federales se encuentran asentados los poderes de ambos Estados federales.

El concepto de Distrito Federal es una necesidad y una consecuencia de los Estados que tienen régimen federal y constituyen estructuras políticas y administrativas propias de estos.

La Ley Orgánica de 29 de Diciembre de 1978 desapareció la Ciudad de México como concepto y estableció las Delegaciones.

La Constitución de 1917 otorgó al Congreso de la Unión, en el Artículo 73 Fracción VI, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las bases de su organización. Originalmente el Distrito Federal fue dividido en municipios a cargo de ayuntamientos de elección popular directa, a la vez, dispuso que el gobierno del Distrito estuviese a cargo de un Gobernador, nombrado y removido a voluntad del Presidente de la República.

La Constitución de 1917, hace referencia al Distrito Federal en los Artículos 42, 43, 44, 45 73, Fracción VI y 122.

Cabe comentar que en el Gobierno del Distrito Federal, desde 1824, hubo autoridades federales y municipales (excepto en el período en el que rigieron las constituciones centralistas de 1836 y 1843), lo que suscitó controversias entre ambas autoridades y propició la reforma a la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional, de 28 de Agosto de 1928, que suprimió a los municipios y encomendó el Gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, que lo ejerció hasta 1997 por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal.⁹⁷

5.1.1 Naturaleza jurídica del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 43 Constitucional, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación mexicana; de tal forma que le son impuestas las obligaciones del resto de los Estados, sin embargo, también es el asiento de los poderes federales y la capital de los Estados Unidos Mexicanos, situaciones contempladas por el artículo 44 de nuestra Ley Fundamental.

La ciudad de México tiene una doble naturaleza, ya que además de ser el asiento de los Poderes de la Unión, también lo es de los órganos del Gobierno local.

Los límites territoriales que actualmente tiene el Distrito Federal, se establecieron por decreto el 15 y 17 de diciembre de 1858, los cuales fueron confirmados por el constituyente de 1917.

⁹⁷ C.f.r. ACOSTA ROMERO, *op. cit.* p.p. 240 – 249.

En el constituyente de 1857 se admitió que el Distrito Federal fuese el asiento de los Poderes Federales y solo por decreto emitido por el Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73 fracción V de la Constitución, podrían trasladarse a otro sitio, lo que implicaría que la actual capital se convirtiera en el Estado del Valle de México, según lo dispone el ya citado artículo 44 constitucional.

5.1.2. Organización Política del Distrito Federal.

La organización política del Distrito Federal, durante muchos años, respondió a los intereses de la clase gobernante, que ese entonces pertenecía al partido oficial, sin tomar en cuenta, aún en lo mínimo, a los habitantes de esta entidad.

Debido a un proceso de reformas iniciado en 1986, mismo que se extendió a 1993 y concluyó en 1997, el Distrito Federal ha cambiado su estructura política, porque actualmente cuenta con órganos de gobierno a los que se les ha dotado de considerables atribuciones, sin que esto signifique la creación de una nueva entidad federativa; pero que bien puede considerarse como una nueva forma de organización política federal.

El Distrito Federal cuenta con órganos de gobierno Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que no se les puede otorgar el rango de poderes al no ser aquel un Estado, pero los citados órganos gozan de autonomía y ejecutan actos de autoridad. Dichos gobernantes y sus habitantes son sujetos de un Estatuto y no de una Constitución local que emane de los representantes de éstos últimos, lo que implica que quienes residimos en el Distrito Federal no somos titulares del ejercicio de la soberanía, como lo dispone el precepto constitucional número 41.

Es precisamente este punto el que analizaremos más adelante, tomando en consideración que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el motivo de nuestro estudio.

5.1.3 Funciones Legislativas del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal.

El artículo 122 constitucional establece que definida la naturaleza jurídica del Distrito Federal por el artículo 44 de la misma Ley Fundamental, el gobierno de dicha entidad esta a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivos, Legislativo y Judicial locales. Ese precepto define el papel determinante que en la organización y el funcionamiento del Distrito Federal tienen el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. En efecto, ellos son las figuras protagónicas y tristemente los Órganos Locales son secundarios y derivados.

Así las cosas, en la disposición A, fracción I del artículo 122, está determinado que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, respecto de toda clase de materias, menos sobre las expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, destacando principalmente que es el citado Congreso de la Unión el que está facultado para expedir el Estatuto de Gobierno, que es el equivalente a una Constitución Local y en el que deben hacerse las definiciones más importantes con relación a los órganos de autoridad y el sistema democrático.

Está facultado en forma expresa para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (fracción III disposición A), sin duda algo muy amplio, ya que implica fijar los montos de endeudamiento, como las garantías, plazos, condiciones y formas de pago. La propuesta de endeudamiento debe provenir del

Presidente de la República (artículo 122, disposición B fracción III).

Hemos mencionado que los órganos locales del Distrito Federal son secundarios y pasan a un segundo plano, argumento que se robustece de la lectura de la fracción IV, disposición A del artículo 122 Constitucional en el que se establece lo siguiente “A.- Corresponde al Congreso de la Unión IV.-Dictar las disposiciones generales, que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión”; es decir, se trata de actos de naturaleza legislativa cuyo cumplimiento recae en el Presidente de la República.

Es la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión donde reside la facultad de remover al Jefe de Gobierno (Base quinta, inciso F) y en ese caso la propuesta de quien deberá sustituirlo recae en el Presidente de la República, para que el Senado, por mayoría absoluta, pueda nombrar al sustituto, que deberá concluir el periodo (Base segunda fracción I, párrafo tres).

5.2. Facultades del Presidente de la República respecto del Distrito Federal.

La Constitución, en la disposición B del artículo 122 se refiere a las facultades que se confieren al Presidente de la República con relación a la entidad denominada Distrito Federal, de tal forma que se trata de un servidor público que goza de una doble competencia, es decir, federal para todo el país, y local respecto de determinadas materias relacionadas con la sede de los Poderes de la Unión.

Como ya habíamos mencionado con antelación, en un supuesto caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Presidente de la República

está facultado para proponer al Senado al candidato que deba sustituirlo; situación en la que estamos en desacuerdo, ya que desde nuestro punto de vista, es la Asamblea Legislativa la que debería estar facultada para remover al titular del órgano ejecutivo en el Distrito Federal y en su caso proponer a quien deba sustituirlo.

5.3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Organización y funcionamiento. La asamblea legislativa del Distrito Federal es un órgano colegiado al que se le han confiado funciones legislativas y ejecutivas y carece de facultades jurisdiccionales. Se compone de Diputados, cuyo número debe determinar la ley, y los elige la ciudadanía mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los hay de mayoría y de representación proporcional. Cada Diputado propietario cuenta con un suplente; permanecen en su encargo tres años; no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; gozan de una doble inmunidad, ya que son irresponsables por las manifestaciones que hagan en el desempeño de sus encargos y para proceder penalmente contra ellos se requiere una declaración de procedencia previa.

Sólo se puede llegar a ser Diputado a la Asamblea Legislativa por la vía de los partidos políticos. La Asamblea tiene dos periodos ordinarios de sesiones: el primero se inicia el 17 de septiembre y concluye, a más tardar, el 31 de diciembre; el segundo comienza el 15 de marzo y que debe concluir a lo máximo el 30 de abril. Su quórum es de más de la mitad de sus miembros y adopta sus resoluciones por mayoría y absoluta y relativa. Puede ser convocada a periodos extraordinarios de sesiones a petición del órgano interno de gobierno, que hace las veces de comisión permanente y que actúa en los recesos de la Asamblea; la convocatoria se elabora a petición de la mayoría de sus integrantes o del Jefe de

Gobierno. Debe entenderse que en ambos casos la convocatoria es obligatoria.

Sus leyes y decretos puede vetarlos el Jefe de Gobierno; se trata de un acto suspensivo que puede superarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión; ese servidor público es responsable de promulgar, publicar y ejecutar sus leyes.

La Asamblea Legislativa es un órgano unicameral; no es dable al Congreso ni a ella misma prever la existencia de una segunda cámara. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación, le debe ser asignado el número de diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar mayoría absoluta.

De los términos en que se está redactada la Constitución, tienen derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea sus integrantes y el Jefe de Gobierno. A éste se le reconoce como exclusiva la de iniciar la ley de ingresos, el decreto de presupuesto y presentar la cuenta anual.

La Asamblea Legislativa no podrá reglamentar directamente la Constitución, como lo hacen el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Sólo podrá legislar con base en sus estatutos y respecto de las materias a que refiere el inciso. g) de la fracción IV.

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA

ARTÍCULO 10.- Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

- I. Legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

II. Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión;

III. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto:

IV. Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;

V. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. La Asamblea manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto;

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se regirá, por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

VII. Aprobar los programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia;

VIII. Resolver sobre las propuestas y las designaciones que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como, ratificar dichas propuestas y

designaciones, en su caso, así como tomarles la protesta correspondiente;

IX. Elegir a los Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal, propuestos por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, en términos de lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la ley correspondiente;

X. Conocer y calificar la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la cual sólo podrá aceptarse por motivos graves y conocer, en su caso, las licencias que esté solicite; así como designar, en caso de falta absoluta por renuncia o por cualquier otra causa, un sustituto que termine el cargo;

XI. Aprobar la propuesta del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en los términos dispuestos por esta ley; así como, designar a los consejeros de la misma,

XII. Elegir a los miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, de acuerdo con lo que dispone el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la ley correspondiente;

XIII. Designar a dos Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos de la facción II de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIV. Designar o remover a los titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por esta ley y por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa;

XV. Nombrar a los titulares de la Oficialía Mayor, Tesorería General, Contraloría General, Instituto de Investigaciones Legislativas, y de la Coordinación General de Comunicación Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

XVI. Aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros

para separarse de su encargo;

XVII. Recibir, a la apertura del primer período de sesiones ordinarias, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal que por escrito presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

XVIII. Recibir durante el segundo período de sesiones ordinarias, y con presencia ante su Pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de;

a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;

c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y

d) El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal

XIX. Recibir y analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, estos informes deberán ser recibidos dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de corte del período respectivo.

Los resultados de dicho análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;

XX. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al Pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades;

XXI. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, los Poderes de la Unión o las Autoridades de las entidades federativas, por conducto de su Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;

XXII. Otorgar la Medalla al Mérito Ciudadano en reconocimiento a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la nación o a la humanidad y en términos de su propio reglamento;

Es importante hacer notar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus orígenes, se denominaba Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual estaba facultada para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y cuya obediencia para los habitantes del Distrito Federal era indeclinable y por lo tanto resultaba obligatoria su observancia. Es a partir de que se empezaron a debatir las formas de participación ciudadana en el Distrito Federal y toda vez que las mismas eran más que limitadas, cuando los ciudadanos como los partidos políticos comenzaron a pensar en dotar a los ciudadanos de esta entidad de mayores formas de participación política.

Las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y del D.F., para rendir su dictamen, examinaron las iniciativas presentadas por el Partido Popular Socialista el 9 de Diciembre de 1980 y por su fracción parlamentaria el 23 de Septiembre de 1983; la de los Diputados del Partido Socialista de los Trabajadores el 17 de Noviembre de 1983; la presentada el 21 de Octubre de 1986 por los Diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y la presentada por el ex – presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el 29 de Diciembre de 1986. Estas 5 iniciativas fueron ampliamente discutidas por dichas comisiones.

Posteriormente, el 23 de Abril de 1987, con las reformas a los artículos citados en la iniciativa de reforma presentada por el entonces Presidente de la República, fue aprobada por la H. Cámara de Diputados la creación de la A.R.D.F.

Finalmente con el objeto de que los habitantes del Distrito Federal puedan participar activamente en la búsqueda de soluciones a los múltiples problemas que se presentan en una ciudad con las dimensiones demográficas de la Ciudad de México, el poder revisor de la Constitución, por "Decreto del 29 de Julio de 1987, reformó la Fracción VI del Artículo 73 constitucional, asimismo para poder poner acorde el texto de la Constitución se reformaron los artículos 7, fracción V; 89, II y XVII; 110, Primer Párrafo; 111, Primer Párrafo; y 127, y la Derogación de la Fracción VI del Artículo 74".⁹⁸

En el Artículo 73, Fracción VI; se conserva para el Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, esto por ser una decisión política del pueblo mexicano, al constituirse como una república federal.

5.4. ¿Cuáles son las perspectivas de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal?

5.4.1 Posibilidades del nacimiento de una nueva entidad federativa con base a los logros alcanzados.

El Distrito Federal se localiza dentro de la zona denominada Área Metropolitana del Valle de México, la cual abarca varios municipios del Estado de México; encontrándose en una altiplanicie a 2240 metros sobre el nivel del mar, colindante a los Estados de México y Morelos, contando con una extensión territorial de 1479 km² (0.07% del territorio nacional). El D.F. se fundó en 1824, la

ley que confirmó su creación especificó que quedaba designado como sede de la capital de la República y asiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La ciudad, junto al lago de Texcoco la antigua Tenochtitlán, centro del Imperio Azteca; fundada por los Mexicas en el años de 1325 y destruida por los Españoles. La Villa Española que data de 1521 llegó a ser Capital de la Nueva España y Real del Virreinato; hoy es el centro económico, cultural y político del país.

La historia nos demuestra que siempre ha sido el principal centro de actividades del País, desde la antigua Tenochtitlán de los aztecas, hasta el presente Distrito Federal.

Las funciones de gobierno son ejercidas en la actualidad por los órganos locales y los poderes federales, que actúan con carácter local para el Distrito Federal, por lo que se estima que el D.F. deberá tener órganos de exclusiva competencia en su territorio, puesto que ninguna de las entidades de la República tiene injerencia directa de los poderes federales en su gobierno, y esta situación implica un menoscabo en los derechos políticos de los habitantes de la Capital del País

El D.F. tiene una administración centralizada, que hasta hace pocos años dependió del ejecutivo federal, pero a partir de las reformas constitucionales y legales que permitieron un mayor grado de autonomía política a los habitantes capitalinos, esa administración pública depende del Jefe de Gobierno, con la excepción del Procurador General de Justicia y del Secretario de Seguridad Pública, quienes son propuestos para el cargo por el titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal al Presidente de la República, quien en última instancia ratifica o no la propuesta. En estas circunstancias y dado el creciente nivel de independencia administrativa de las dependencias administrativas locales, puede decirse que el D.F. cuenta ya con los elementos de carácter administrativo que

son necesarios para erigirse en un estado libre y autónomo.

En tal virtud se debería restringir el territorio del D.F. en el cual el poder federal tiene injerencia gubernativa, tomando como ejemplo el Distrito de Colombia (E.U.A.) en cuyo espacio geográfico únicamente se encuentren los edificios que albergan a los poderes federales, por lo que valdría el esfuerzo considerar tal posibilidad para circunscribir el ámbito de competencia del gobierno federal a la zona de la ciudad que abarcaría la parte en la que se ubican el edificio del Senado de la República, Palacio Nacional, el edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el recinto de la Cámara de Diputados, a fin de que el resto del territorio que actualmente comprende el D.F. tenga un gobierno local al nivel de cualquiera de las otras entidades federativas; ya que con el actual esquema político que regula las facultades de los órganos de gobierno locales en la capital, existe una notable merma en los derechos políticos individuales, entendiendo los mismos como la facultad de un ciudadano para intervenir en los procesos electorales y elegir a sus gobernantes, quienes a su vez deben ejercer sus responsabilidades sin la injerencia de otros poderes en ámbitos de competencia que no les corresponden en otras entidades del País, puesto que actualmente son evidentes para los habitantes del D.F. que sus derechos políticos corresponden a lo que podríamos llamar una ciudadanía de segunda, que no puede tener autoridades locales con competencias que sí se ejercen en otros estados.

Al ser voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática, representativa y federal, consideramos que es necesario otorgarles los mismos derechos políticos a los ciudadanos y autoridades de la capital.

De acuerdo al trabajo alcanzado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en beneficio de los capitalinos, consideramos que sólo hace falta la creación del Estado 32 en el que se pueda elegir al Gobernador y a los Ayuntamientos en lo que ahora son las 16 Delegaciones.

La Constitución de la República otorgó el control de la capital al Presidente de la República y al Congreso de la Unión desde 1928, año en el que desaparecieron las municipalidades del Distrito Federal con el fin de garantizar la seguridad y dignidad del asiento de los poderes federales. El gobierno de la ciudad capital se ejerció durante cincuenta años mediante el Departamento del Distrito Federal, que era un órgano administrativo del Ejecutivo Federal y que contaba con 16 delegaciones políticas que funcionaban como estructuras administrativas desconcentradas, pero subordinadas a un único mando político, poderoso e incuestionable. Los titulares de las delegaciones eran nombrados por el Jefe de Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el titular del Ejecutivo, y se encargaban de ejercer facultades de gobierno y administración en las demarcaciones geográficas correspondientes.

Un punto de partida importante para transformar las instituciones políticas del Distrito Federal, de manera incluyente y cualitativamente superior, fue la reforma política de 1977, la cual estableció un sistema electoral mixto, fundado en el principio de mayoría para elegir diputados uninominales, en coexistencia con fórmulas de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

En la década de los 80 la llamada reforma del Estado, que en su propósito y resultado consistió fundamentalmente en una reforma económica que revisó el ámbito de la intervención estatal en ese rubro y las relaciones entre economía pública y mercados privados, incluyó también modificaciones constitucionales que crearon un nuevo marco político-electoral que brindara respuestas a las crecientes demandas de mayor equilibrio, certeza y legalidad de los procesos políticos y la ampliación de los derechos de participación en la vida pública de los habitantes capitalinos.

El 6 de enero de 1988 se adicionó el Libro IX al Código Federal Electoral, que pretendió dar respuesta y cauce a la participación ciudadana del DF mediante la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Este organismo fue indudablemente un gran avance institucional, en tanto constituía la primera expresión de los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos y plasmaba el reflejo de sus preferencias partidarias. La Asamblea tuvo facultades limitadas en su origen, que se redujeron básicamente a: reglamentar, recomendar, emitir bandos y ordenanzas, presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión – el cual tenía la capacidad legislativa absoluta-, y revisar el ejercicio del gasto público.

La ARDF se integró con un sistema mixto, análogo al de la Cámara de Diputados federal, es decir, mayoría relativa por distritos y proporcional por lista de partidos. La ARDF conservó la denominada “cláusula de gobernabilidad”, que aseguraba al partido con mayor número de votos la mayoría simple de los asientos, siempre que no hubiera obtenido menos del 30 por ciento de la votación.

Las reformas de 1988 constituyeron el embrión de una política de fomento a la participación ciudadana al crear las Juntas de Vecinos, que no convencieron ni fueron suficientemente fructíferas, ya que no se percibía con nitidez el ámbito de sus competencias, generando frecuentes controversias sobre sus facultades, y tenían, además, una representatividad muy cuestionable, pues surgían del voto indirecto acumulado piramidalmente.

Un avance de las reformas introducidas en 1993, a pesar de sus limitaciones, fue la elección indirecta del jefe de gobierno, que se había programado a partir de 1997 mediante un mecanismo casi parlamentario, en el cual el Presidente de la República presentaría a la aprobación de la ARDF el candidato a la regencia del Distrito Federal, quien debería ser escogido de entre los senadores, diputados y asambleístas electos por el Distrito Federal y proveniente del partido político con la mayor votación. Esta modificación no se

aplicó debido a la reforma político- electoral de 1996.

A partir de la reforma de 1993, aplicable en el año 1997, sólo el Senado tendría la facultad de remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se estableció que el titular de cada delegación se elegiría por voto secreto y universal de los ciudadano vecinos de las delegaciones en una elección directa. Asimismo se contaría con un Consejo de Ciudadanos, como órgano de representación y participación con facultades para intervenir en la aprobación, gestión, supervisión y evaluación de programas delegacionales.

El año de 1994, por los trágicos sucesos que lo marcaron y en diversos sentidos, constituyó todo un giro en la historia política del país. Si en algo convergieron partidos políticos, candidatos, funcionarios e intelectuales fue en la necesidad de elaborar una agenda nacional de reformas políticas que hicieron posible concluir el tortuoso proceso de transición democrática y consolidar la gobernabilidad en la convulsa vida política mexicana. La propuesta compartida de la agenda de reformas fue explícita y precisa en sus temas prioritarios: conclusión de la reforma electoral, reforma de los poderes públicos (que incluyó sus competencias, prácticas y equilibrios recíprocos), reforma del Poder Judicial, renovación del federalismo y reactivación municipal, redefinición del régimen político-administrativo del Distrito Federal, revisión de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, reconocimiento del valor de la participación ciudadana, entre otros.

A pesar del frustrante colapso económico de diciembre de 1994 y de su cauda de inconformidades y conflictos políticos, el famoso "Acuerdo de Los Pinos" o "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional" de fecha 17 de enero de 1995, recogió de algún modo las exigencias de la agenda compartida y, por ende, la necesidad de revisar y reformar el estatuto de gobierno y las condiciones políticas de los ciudadanos del Distrito Federal.

En el ambiente de incertidumbre e inquietud política de 1995, lo único que se pudo alcanzar, entre los cálculos inmediatistas de los partidos políticos, fue una Ley de Participación Ciudadana, que en el papel perfiló algunos avances, pero que en los hechos terminó por dejar insatisfechos a casi todos.

La reforma política del Distrito Federal tuvo un impulso fundamental con las reformas constitucionales de agosto de 1996, aprobadas unánimemente y que se concretaron en tres planos principales, a saber:

PRIMERA. En primer lugar se acordó que el jefe de gobierno del Distrito Federal fuera elegido directamente por los ciudadanos que habitan en la Ciudad de México. Se trató de un gran cambio institucional que suprimió la dependencia capitalina respecto del Ejecutivo Federal y que le otorgó a su titular atribuciones de dirección de la administración pública, de presentación de iniciativas de ley, para realizar observaciones a las leyes que le envíe el órgano legislativo y para promulgarlas y publicarlas, entre otras.

SEGUNDA. La creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la cual cuenta ahora con mayores facultades legislativas que la figura anterior, denominada Asamblea de Representantes. Entre sus varias funciones, y como ya se comentó, se hace cargo de regular el ejercicio presupuestal, tiene la responsabilidad de aprobar o rechazar las propuestas del jefe de Gobierno respecto a los servidores públicos que habrán de encargarse de la función judicial del fuero común y de la impartición de la justicia administrativa; está facultada para legislar en materia del registro público de la propiedad y de comercio, servicios de seguridad prestados por empresas privadas y las materias civil y penal a partir de enero de 1999. Cabe hacer notar que los miembros que integran la ALDF pueden ser considerados ahora diputados en sentido propio estricto, aún y cuando sus

atribuciones todavía tienen ciertas limitantes, que más adelante se comentarán para plantear su modificación.

TERCERO. La elección directa de los titulares de las demarcaciones territoriales a partir del año 2000, los cuales sustituyeron a las anteriores delegaciones políticas, y que hoy también reclaman reformas para dotarlas de mayores atribuciones y representatividad.

CONCLUSIONES

Luego de este breve repaso por las reformas que han permitido que la Ciudad de México tenga en la actualidad una vida pública más intensa, acorde con los tiempos de diversidad que se viven en el país, se estima necesario plantear nuevas modificaciones constitucionales y legales que permitan reforzar el orden jurídico- político del Distrito Federal, para así culminar el largo proceso de transición política en la Capital, y para ello se considera necesario:

PRIMERA.- Que el Distrito Federal cuente con su propia Constitución, la cual establezca los derechos y prerrogativas de sus habitantes y la organización política de los poderes locales.

SEGUNDA.- Que el territorio del Distrito Federal esté dividido en demarcaciones municipales como base de su organización política y que cada demarcación municipal cuente con un cabildo constituido por el alcalde y un número de concejales de acuerdo con el tamaño de la población de cada demarcación.

TERCERA.- Que la ALDF cuente tanto con las atribuciones para aprobar los montos de endeudamiento de la entidad e iniciar juicio político al jefe de gobierno del DF., como su propio órgano de control interno.

CUARTA.- Que se otorgue al jefe de gobierno la facultad de nombrar al jefe de la policía y proponer el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal a la Asamblea.

QUINTA.- Que la sustitución del jefe de gobierno se ciña a las disposiciones constitucionales aplicables a los gobernadores de las entidades federadas.

SEXTA.- Que se integren en un solo tribunal el actual Superior de Justicia, Contencioso Administrativo y de Conciliación y Arbitraje; que se incorporen a él la Justicia Cívica y la Defensoría de Oficio.

SÉPTIMA.- Que el Distrito Federal cuente con un régimen local de responsabilidad de servidores públicos y de juicio político y con un sistema de rendición de cuentas.

OCTAVA.- Que se elimine la cláusula de gobernabilidad en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y que el número de diputados locales electos por el principio de representación proporcional sea igual al número de diputados electos por el principio de mayoría relativa.

NOVENA.- Que la duración en el cargo de los alcaldes y los concejales de las demarcaciones municipales sea de seis años sin posibilidad de reelección o de tres con la posibilidad de una sola reelección.

DÉCIMA.- Que el alcalde de la demarcación municipal sea el candidato que encabece la planilla que obtenga la mayoría de votos y que el cabildo se integre por representación proporcional.

DÉCIMA PRIMERA.- Que los ciudadanos del Distrito Federal puedan ser postulados en forma independiente a los partidos o agrupaciones políticas.

DÉCIMA SEGUNDA.- Que se estipulen los topes a los gastos de precampaña y que se fiscalicen.

DÉCIMA TERCERA.- Que las campañas electorales para municipales y diputados locales duren 60 días y la de jefe de gobierno 90.

DÉCIMA CUARTA.- Que los candidatos accedan a tiempos y espacios en los medios de comunicación social en condiciones de equidad. Que se regule el derecho de réplica en los medios de comunicación.

PROPUESTAS

UNICA. En la primavera de 1993 (que hoy nos parece tan lejana), un grupo de diputados del PRD y el PAN organizaron un plebiscito para que los ciudadanos del DF se pronunciaran a favor de darle plena autonomía a la capital, y para que pudieran elegir a sus gobernantes por voto directo y permitirle así a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos, mutilados durante 70 años. El plebiscito fue un éxito a pesar de que enfrentó el silencio de los medios y el boicot y las amenazas del corporativismo priísta. En 1996, por unanimidad, los cinco partidos con representación parlamentaria votaron por una modificación radical a la Constitución que abría el camino para la democratización del DF. También aprobaron un Estatuto que serviría de puente entre el viejo sistema y uno nuevo que se construiría después de las elecciones de 1997. Las elecciones ratificaron el avance de la conciencia política y la participación ciudadana. Se eligió por voto directo a Cuauhtémoc Cárdenas, un líder opositor identificado con la lucha por la democracia, como jefe de gobierno, y la Asamblea tuvo una representación plural con una clara mayoría opositora al gobierno federal. No se habían cumplido dos meses de la inauguración del nuevo gobierno cuando éste ya estaba convocado, con el consenso de todos los partidos, a discutir y aprobar una reforma radical, profunda y definitiva que emancipara de la intervención de los poderes federales al DF y a sus habitantes. Los augurios eran positivos porque los acuerdos básicos estaban ya en los pronunciamientos, ofertas y promesas de todos los partidos, incluyendo al PRI. El PAN había luchado por una reforma integral desde hacía 40 años, para el PRD era un tema toral. Los partidos más pequeños, como el PT y el PVEM, tenían a la reforma también como bandera. Sin embargo, después de años de negociaciones muy accidentadas, resulta hoy que el PRI y el PAN, partidos muy importantes para lograr el consenso, se han olvidado de las necesarias reformas, siguiendo la desagradable costumbre que han seguido los partidos en la mesa de la reforma federal y que ha servido como coartada al gobierno y al PRI

para frenar el proceso de transición, es decir, postergar los cambios legislativos con la esperanza, probablemente ingenua, de que el tiempo les ayudará a conservar o bien a reconquistar el poder después del año 2006.

Sucede que el tiempo a veces fluye a favor de los políticos y a veces corroe sus propósitos y sus intereses. Para no hablar a escala nacional, por lo que toca al DF, el mantener una estructura de gobierno llena de contrahechuras no sólo perjudica al partido en el gobierno, actualmente el PRD; nos perjudica a todos, porque las contrahechuras jurídicas, políticas y constitucionales en las que vive la capital van a potenciar la crisis política que se empezará a vivir desde el año próximo. Ya tuvimos una prueba de ello con el intento de desafuero al actual jefe de gobierno capitalino. No hemos completado la reforma que arrancó desde 1986 y que encontró su cauce definitivo en la reforma constitucional del verano de 1998. Es una grave irresponsabilidad histórica que un proceso de este tipo no se impulse y cristalice. La única explicación lógica es que los contendientes se escatiman unos a otros los méritos. Concretamente, pareciera que los opositores al gobierno de la ciudad no quieren concederle el crédito de haber sido el impulsor de la última etapa del cambio histórico. Pero la ciudadanía ya no puede esperar. Tampoco se puede ni se debe contentar con las reformas a medias. No podemos ni debemos aceptar cambios cosméticos. Hay que ir a fondo y hacer una reforma radical, profunda, integral y definitiva. Ya sonó la hora de terminar la emancipación jurídica y política del DF, de dotar a sus órganos de gobierno de carácter de poderes plenos, básicamente iguales a los demás estados de la Unión. Es hora de que los capitalinos dejemos atrás el carácter de súbditos y que adquiramos la plena ciudadanía.

Si los partidos no tienen la plena capacidad ni la visión para llegar a un acuerdo en este tema, la ciudadanía va a sentir que no están cumpliendo la tarea para la que fueron designados. Son cada vez más numerosas las iniciativas y propuestas de la llamada sociedad civil para acelerar los cambios. Es muy

probable que las organizaciones civiles se pronuncien en los próximos semanas o meses para terminar la transición en el DF. Es tan enorme el poder simbólico, económico y político de la capital sobre el país que lleva su nombre, que la reforma integral aquí sería el preludio de la que tiene que completarse para la nación. El propósito de este trabajo es contribuir, así sea en forma genérica, con los cambios urgentes que demanda la capital.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1988.

ARNAIS AMIGO, A., "Soberanía y Potestad", 2 Tomos Ed. U.N.A.M., México 1971

BURGOA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Segunda Edición; Ed. Porrúa, México 1976.

CARPISO, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", U.N.A.M., México 1973.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Trillas 1990.

COSTELOE, P. Michael, "La Primera República Federal de México", (1824-1835). F.C.E. México 1983.

CRUZ REVUELTAS, Juan Cristóbal, "Qué es la Política", Publicaciones Cruz O. S.A. México 1990.

DE PINA Y PINA VARA, Rafael, "Diccionario de Derecho", Decimotercera Edición. Ed. Porrúa, México 1985.

Diario de debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; Junio – Julio den 1987.

DUGUIT, León, "Manual de Derecho Constitucional", Ed. Beltrán. Madrid 1961.

DUVERGER, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ed. Ariel, Barcelona 1970.

Exposición de Motivos a la Reforma Constitucional de 1987, enviada a la Cámara de Diputados por Miguel de la Madrid Hurtado, el 29 de

Diciembre de 1986.

FLORIS MARGADANT, Guillermo, "Historia Universal del Derecho", Ed. Esfinge, México 1988.

FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Duodécima Edición; Ed. Porrúa, México 1988.

GAMAS TORRUCO, José, "El Federalismo Mexicano", U.N.A.M., México 1980.

GETTEL, Raymond G., "Historia de la Ideas Políticas", Ed. Nacional, México 1976.

HAMILTON, Madison y Jay, "El Federalista", Ed. F.C.E. México 1986.

HAURIUO, André, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ed. Ariel. (Colección Demos) España 1980.

HELLER, Herman, "Teoría del Estado", Ed. F.C.E. México 1988.

HERRERA Y LASSO, Manuel, "Estudios Constitucionales", Ed. Jus, México 1983.

LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, "Apuntes de Derecho Constitucional", Escuela de Derecho; UNACH 1987.

LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, "El Derecho de la Política", Tomos I y II México 1990.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

MONTESQUIEU, "El Espíritu de la Leyes", Ed. Porrúa (sepan cuantos) México 1997.

NEVILLE FIGGIS, John, "El derecho Divino de los Reyes", Ed. F.C.E. México 1983.

PADILLA SEGURA, José Antonio, "El Distrito Federal y sus Problemas", Periódico "El Día", publicado el 13 de Junio de 1988.

PASTRANA TRONCOSO, Prudencio, "La Independencia de Chiapas", Publicación del Gobierno del Estado de Chiapas 1985.

SABINE, George, "Historia de la Teoría Política", Ed. F.C.E. México 1987.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, "El sistema de la Constitución Mexicana", Primera Edición; Textos Universitarios. México 1971.

SCHMITT, Carl, "Teorías de la Constitución", Ed. Nacional, México 1975.

Seminario Judicial de la Federación; Compilación de Tesis Jurisprudenciales 1917 – 1954.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Vigésima Edición; Ed. Porrúa, México 1985.

TOCQUEVILLE, Alexis de, "La Democracia en América", Ed. F.C.E. México 1987.

TOUCHARD, Jean, "Historia de las Ideas Políticas", Ed. Tecnos, Madrid 1969.

VALENCIA CARMONA, Salvador, "Manual de Derecho Constitucional General y Comparado", Ed. U.V. Jalapa 1976.

I N D I C E

		PAGINA
INTRODUCCION		1
CAPITULO I. ANTECEDENTES		
1.1	Los primeros órganos de autoridad en los pueblos de la antigüedad.....	8
1.2	Los regímenes políticos universales (de los clanes a las monarquías).....	10
1.3	Las monarquías.....	12
1.4	La república romana.....	13
1.5	Los imperios.....	14
1.6	Los principados medievales.....	16
1.7	Los estados del renacimiento.....	17
1.8	Los estados constitucionales (E.U. 1776 Y FRANCIA 1789).....	18
1.9	Naturaleza jurídica y política de los modernos estados de derecho.....	20
1.10	Los sistemas políticos en el mundo.....	21
CAPITULO II. LA AUTORIDAD UNIPERSONAL Y COLEGIADA.		
2.1	Concepto de autoridad.....	28
2.2	Concepto de poder.....	29
2.3	El poder político.....	32

2.4	Los órganos del poder político en la monarquía.....	33
2.5	Los órganos del poder público en la república.....	34
2.6	Los órganos de poder unipersonales.....	39
2.7	Los órganos colegiados de poder.....	40
2.8	Diferencia entre los órganos ejecutivos (unipersonales y los legislativos y judiciales (colegiados).....	42

CAPITULO III. EL EJERCICIO DEL PODER EN LOS ESTADOS FEDERALES.

3.1	Origen griego de la federación.....	45
3.2	Definiciones.....	45
3.3	Las formas de estado y las formas de gobierno.....	47
3.3.1	Las formas de estado.....	50
3.3.2	División de estados simples y estados compuestos en cuanto a su estructura.....	51
3.3.3	Las formas de gobierno.....	52
3.4	Nacimiento de la federación norteamericana.....	53
3.5	Diferencia entre federación, confederación y estado unitario.....	54
3.6	El concepto soberanía y su relación con el sistema de la federación.....	56
3.7	Soberanías nacionales y soberanías estatales o locales.....	59
3.8	El federalismo mexicano de 1824.....	61
3.8.1	El federalismo mexicano de 1824. Consumación de la independencia.....	62
3.9	Diferencia entre el proceso federalista norteamericano y mexicano.....	68
3.10	La federación es un pacto socio-político y territorial.....	69
3.11	Las cláusulas del pacto federal.....	70
3.12	La práctica federal mexicana en la actualidad.....	70

CAPITULO IV. LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL EJERCICIO DE LA AUTORIDAD.

4.1	Planteamiento teórico de John Locke y Montesquieu	73
4.2	Las funciones de poder público (legislación, administración, jurisdicción).....	76
4.2.1	La función legislativa.....	78
4.2.2	La función jurisdiccional.....	80
4.2.3	La función administrativa.....	81
4.3	Integración de los órganos de poder según su función..	82
4.4	Órgano ejecutivo	83
4.5	Órgano ejecutivo parlamentario.....	84
4.6	Órgano legislativo en Estados Unidos.....	85
4.6.1	Funcionamiento del Congreso en Estados Unidos.....	86
4.7	Órganos legislativos, parlamentarios, en Inglaterra y Europa.....	86
4.8	Antecedentes del bicameralismo.....	88
4.9	La división de poderes en los estados federales, en las entidades federativas y municipios.....	91
4.9.1	La federación. Los órganos federales.....	91
4.9.2	División de poderes en las entidades federativas.....	93
4.9.3	División de poderes municipales.....	93

CAPITULO V. EL DISTRITO FEDERAL Y SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA

5.1	¿Qué es un Distrito Federal?.....	98
5.1.1	Naturaleza jurídica del Distrito Federal.....	99
5.1.2	Organización Política del Distrito Federal.....	100
5.1.3	Funciones legislativas del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal	101

5.2	Facultades del Presidente de la República respecto del Distrito Federal	102
5.3	La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	103
5.4	¿Cuáles son las perspectivas de los Derechos Políticos de los habitantes del Distrito Federal.....	109
5.4.1	Posibilidades del nacimiento de una nueva entidad federativa con base en los logros alcanzados.....	109
CONCLUSIONES.....		117
PROPUESTAS.....		120
BIBLIOGRAFIA.....		123