

14405



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**" DEL FEDERALISMO MEXICANO, ENTIDADES  
FEDERATIVAS Y MUNICIPIO LIBRE "**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**MARTIN DIEGO SALIDO ORCILLO CAMPOY**

MEXICO, D. F.

1982



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.

# I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I	
El Estado .....	1
I.- Concepto del Estado .....	1
II.- Definición de la palabra Estado .....	7
III.- Los elementos del Estado .....	8
1) La población .....	9
2) El territorio .....	10
3) El poder soberano o soberanía .....	12
4) Distinción entre soberanía y poder .....	15
5) La soberanía y el poder público en el Constitucionalismo Mexicano .....	18
6) El Derecho .....	21
7) El poder público .....	23
8) Los órganos del Estado .....	24
Citas Bibliográficas .....	28

## CAPITULO II

Formas de Estado y Formas de Gobierno .....	30
Sección Primera:	
I.- Distinción entre Formas de Estado y Formas de Gobierno .....	32
Sección Segunda:	
I.- Concepto de Formas de Estado .....	32
II.- Clasificación de las Formas de Estado .....	32
Sección Tercera:	
I.- Concepto de Formas de Gobierno .....	44
II.- Antecedentes históricos.....	45
III.- Clasificación de las Formas de Gobierno .....	51
1) La monarquía .....	51
2) La República .....	53
a) Gobierno presidencialista .....	54
Apreciación general del presidencia_ lismo mexicano .....	54
b) Gobierno parlamentario .....	65
c) El sistema parlamentario .....	69
Citas Bibliográficas .....	74

	Pág.
<b>CAPITULO III</b>	
El Federalismo Mexicano .....	75
I.- Antecedentes históricos del federalismo ....	77
a) El federalismo norteamericano .....	78
b) Difusión en Iberoamérica del federalis- mo norteamericano .....	82
II.- Orígenes del Federalismo Mexicano .....	84
a) La Constitución de 1824 .....	88
b) La Constitución de 1857 .....	92
c) La Constitución de 1917 .....	94
III.- Características del Federalismo Mexicano ...	95
Citas Bibliográficas .....	99
<b>CAPITULO IV</b>	
Los Estados Federados .....	100
I.- Características de los Estados Federados ....	100
a) Autonomía democrática de las Entidades.	101
b) Autonomía constitucional .....	101
c) Autonomía legislativa .....	101
d) Autonomía administrativa .....	102
e) Autonomía judicial .....	102

	Pág.
f) Participación de las propias Entidades en la expresión de la voluntad nacional.	102
II.- Los Estados Federados, son libres y soberanos?	110
III.- El grado de dependencia de las autoridades es- tatales respecto a la federal .....	125
a) Facultades del Congreso .....	126
b) Facultades del órgano judicial .....	129
c) El órgano Ejecutivo Federal .....	130
IV.- La realidad del sistema federal mexicano .....	135
V.- Las Constituciones Políticas de los Estados -- Libres y Soberanos de México .....	138
Citas Bibliográficas .....	142

## CAPITULO V

El Municipio .....	143
I.- Concepto y definición .....	143
II.- Antecedentes históricos del Municipio .....	145
III.- El Municipio Libre, base de la organización - territorial administrativa .....	153
a) El Artículo 115 Constitucional organiza al Municipio Mexicano .....	154

	Pág.
b) De la estructura orgánica del Municipio, Organos de la administración municipal.	166
IV. - El Municipio es libre o aspira a ser autónomo?	179
a) Su organización .....	180
b) Su funcionamiento .....	181
V. - Características del Municipio Mexicano en la actualidad .....	185
a) Disposiciones constitucionales y federa- les.....	191
b) Disposiciones estatales .....	196
Citas Bibliográficas .....	215
 <b>CAPITULO VI</b>	
El Distrito Federal .....	216
I. - Naturaleza jurídico-constitucional del Distri- to Federal .....	217
II. - El referéndum en el Distrito Federal .....	224
Citas Bibliográficas .....	229
CONCLUSIONES .....	231
Bibliografía .....	237

## I N T R O D U C C I O N

México es un Estado Federal, así lo indica la Constitución Política en su Artículo 4o. ; sin embargo, la realidad nacional no se apega a la norma jurídica. Se respeta la forma, se elaboran apasionados discursos, se efectúan reuniones ideológicas en las que se reafirma el principio federal, se invoca en concentraciones políticas el texto constitucional, pero se palpa desgraciadamente, una situación distinta a la que se pregona.

Las decisiones político-económicas fundamentales del país, se imponen a los Estados desde el Distrito Federal, sede de los Poderes federales. Sólo algunas Entidades gozan de un ámbito discrecional de poder, sumamente limitado, reduciéndose éste a situaciones que no tengan injerencia alguna con los intereses de la autoridad federal o de los grupos económicos o políticos de presión.

Compuesto México de 31 Entidades Federativas, que aspiran débilmente a ser autónomas y, de la Federación, que cada día absorbe más facultades ganando importancia política y económica, nuestro

régimen federal, a pesar de los esfuerzos del Señor Presidente -- José López Portillo, quien ha propugnado fehacientemente el fortalecimiento del federalismo, ésto no ha pasado de ser una simple figura decorativa.

El fenómeno social del caciquismo, factor primordial del federalismo, que bajo la influencia española adulteró el poder legítimo de los señores del mundo prehispánico, ha perdido terreno considerable desde la institucionalización del poder, que arranca con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (P. N. R.)

Desgraciadamente, las cifras de la distribución del Erario Nacional, ampliamente conocidas, ofrecen la evidencia irrefutable del control del centro sobre el interior, no obstante el proceso de desconcentración administrativa.

Este trabajo pretende fundamentalmente, analizar al federalismo, que como ha sido señalado, se pugna por su fortalecimiento, pero se continúa con el intervencionismo federal. Nuestra la-

---

bor resultaría estéril y acaso tibia, si nos limitáramos a exponer -- el aspecto jurídico, sin ubicarlo en la realidad a la que va dirigido. El estudiante de Derecho debe conectarse y comprometerse con la -- sociedad y denunciar honesta y valientemente, las situaciones que rebasen el contexto normativo del Derecho, para evitar que éste -- se convierta en obstáculo para la renovación constante de las ins-- tituciones.

# CAPITULO I

## EL ESTADO

### I.- CONCEPTO DEL ESTADO.

El concepto etimológico de la palabra Estado, proviene del vocablo latino "status", que denota "situación", "posición", "postura" o "condición" en que se encuentra una persona o una cosa. Su connotación amplia se emplea indiferentemente en todas las -- ciencias culturales y científicas e incluso en la producción literaria y en el lenguaje usual.

Sin embargo, el nombre de "Estado" en el derecho político, tiene una aceptación conceptual diferente o al menos distinta. No equivale, en puridad, a una situación, posición, postura o condición, sino a la designación de un ente que estructura a una comunidad humana. Revela a un ser político, jurídico y social, que se da en el mundo de la realidad cultural y que tiene una determinada implicación, en cuyo descubrimiento se ha empeñado el pensamiento del hombre.

Ahora bien, en la formación del concepto de Estado hay un estudio que se ha hecho clásico por su precisión y claridad y al cual no podemos dejar de referirnos; es el de Jorge Jellinek en la obra fundamental "Allgemeine Staatslehre". Comienza Jellinek en la distinción del concepto Social y el concepto Jurídico del Estado. El primero es el que considera la naturaleza del Estado como una sociedad; el segundo, como una figura jurídica, (1)

Para conocer el concepto Social del Estado, estima que - hay que hacer previamente un estudio de los hechos relativos al mismo. Entre ellos está el que en su sentido más concreto, el Estado no es una entidad sustantiva material o una formación naturalista existente junto al hombre o sobre el hombre, sino que - consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres. Esas relaciones se establecen, fundamentalmente, entre hombres que mandan y hombres que obedecen, que están instalados de modo permanente en un Territorio. Este es un elemento que va adherido al hombre, de tal suerte que prescindiendo del sujeto humano, no hay territorio, sino sólo una parte de la superficie de la tierra.

Sin embargo, las relaciones humanas en que consiste el Estado son de una sorprendente variedad; por tal razón, el pri

mer problema que se presenta a la consideración científica es el de ordenar la variedad de los fenómenos, y para ello hay que tratar de reducir los elementos dispersos a unidades, cada una de las cuales tiene que descansar en un principio de unificación. Según Jellinek, hay diversas unidades en la vida. Hay, primeramente, unidades especiales y unidades temporales. Lo que en el espacio y en el tiempo se nos presenta como limitado con respecto a algo, lo concebimos como una unidad; pero esas unidades exteriores y mecánicas no bastan para explicar al Estado. (2)

Hay también unidades causales. Todo lo que se puede reducir a una causa común vale como una unidad. Así, por ejemplo, el pueblo es una unidad firme porque está constituido por la procedencia común de la raza, o sea, de los miembros que lo componen. Sin embargo, estos elementos causales unitivos que sin duda existen, en el Estado no bastan para hacerle aparecer como una unidad general.

Existen también unidades formales. Son elementos que, no obstante los cambios y transformaciones de sus partes occidentales, conservan una forma permanente. La historia de la cultura occidental es testigo de la supervivencia de instituciones en el Estado a través de muchos siglos; los parlamentos, los ministe--

rios, los tribunales de justicia, las universidades, los regimientos militares, que a pesar de los cambios de su organización y -- constitución, han conservado ciertos elementos formales que -- mantienen en ellas un carácter inequívoco. Empero, la categoría de unidades formales tampoco sirve, por sí sola, para ordenar la variedad de relaciones en el Estado.

Hay finalmente unidades teleológicas. Son aquellas en -- las que la diversidad de relaciones se unifica por el fin común -- que las mismas persiguen. Lo mismo en el orden natural, con -- cepto de organización biológico, que en el espiritual y económico. Y también en el orden social y jurídico resulta así el fin, el "prin -- cipium individuationis" para todas las cosas humanas.

Esta unidad teleológica, es también una unidad esencial al Estado, de tal manera importante que llega a constituir su uni -- dad básica. Porque una pluralidad de hombres aparecen unidos -- ante la conciencia, cuando lo están por fines constantes y cohe -- rentes entre ellos. A la unidad humana organizada en vista de fi -- nes, se le llama unidades colectivas o asociaciones. La unidad -- teleológica del Estado se denomina, por tanto, con más rigor, -- unidad de asociación, (Verbandseinheit).

Resulta así el Estado, una unidad de asociación. Pero no cualquiera, sino la más completa y poderosa, la que posee el mayor número de fines constantes y la organización más perfecta y comprensiva. De su poder nadie puede sustraerse y todos los poderes coactivos de las asociaciones inferiores derivan del poder coactivo del Estado.

Este poder tiene una doble característica. Por un lado, es un poder limitado a un determinado espacio en el cual se ejerce; - ese espacio, que constituye el fundamento exterior de la unidad asociativa del Estado, está formado por una parte limitada de la superficie de la tierra y se llama territorio. Por el otro, en el orden jurídico y político interno, es un poder ilimitado, incondicionado, que -- vence con la voluntad propia a todas las demás y recibe su fuerza original de sí mismo. Esto quiere decir que jurídicamente no deriva su poder de ningún otro, sino de la propia asociación exclusivamente.

Como ésto queda ya claro, cuál es el concepto Social del -- Estado? Es la unidad de Asociaciones, dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio. Este concepto parece ser la forma más elevada de síntesis de los hechos que componen la vida misma del Estado.

Al concepto Social, corresponde el concepto Jurídico del Estado, mediante el cual se trata de expresar el aspecto jurídico - de la vida estatal, o sea, el carácter que el Estado tiene como sujeto de derechos y deberes.

El término técnico con el cual quiere expresar Jellinek - este carácter, es el de corporación, y aclara de inmediato que el concepto de la corporación es puramente jurídico, al cual, como a todo concepto de Derecho, no corresponde nada objetivamente - perceptible en el mundo de los hechos. Es una forma de síntesis mental para expresar las relaciones jurídicas de la unidad de asociación y su enlace con el orden jurídico. La personalidad misma que se atribuye al Estado como corporación jurídica, no es - hipóstasis o ficción, sino una expresión de su calidad de sujeto - de derecho, y significa la relación de la individualidad particular o colectiva con el orden jurídico.

De esta suerte, sustituyendo el concepto sociológico de - "unidad de asociación", por el jurídico de "corporación", resulta el Estado la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o bien, en una fórmula más concisa: la corporación territorial - dotada de un poder de mando originario.

## II. - DEFINICION DE LA PALABRA ESTADO.

'El Estado es una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana', (3)

Esta definición conceptual del Estado, que intenta recoger todas sus notas características, no es fruto de una idea preconcebida ni es una mera síntesis de las definiciones dadas por los principales tratadistas de la ciencia política. Ha sido obtenida más bien por el análisis fenomenológico de las características o propiedades con que se presenta la realidad estatal a nuestra observación empírica y a nuestra reflexión inmediata. Es por ello, una definición objetiva, realista y veraz.

Así, cuando decimos que el Estado es una sociedad humana, expresamos sustancialmente lo mismo que Jellinek cuando habla de "unidad de asociación" o Sánchez Agesta, cuando se refiere a "una comunidad organizada". Al hablar de la vida sedentaria en un territorio determinado, hacemos hincapié en un dato que todas las definiciones admiten. En lo que respecta al poder, hay también una coincidencia fundamental; pero queremos subra

yar que este poder es supremo, soberano y que es intrínseco al Estado. No le viene de fuera, sino que es originario.

Los dos elementos finales, el jurídico y el valorativo, -- creemos que son la esencia del Estado Moderno, que después de una larga evolución ha llegado a ser un Estado de Derecho. Por eso insistimos en que el formidable poder soberano del Estado actúa siempre bajo el orden jurídico. Reiteramos también, que el fin que el Estado persigue, es un bien, es un elemento imprescindible de su definición. Sin él, habrá una estructura formal, descarnada, pero no el Estado vivo, real, que se da en el centro mismo de la existencia humana. Lo Ontológico y lo Deontológico, están indisolublemente unidos en un concepto del Estado al servicio del hombre.

### III. - LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.

De las breves consideraciones doctrinales anteriormente expuestas, se deduce que en el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de

los primeros, se encuentran la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno. El Maestro Burgoa analiza (4), cada uno de los elementos del Estado, de la forma siguiente:

#### 1. - La población.

Es un grupo humano natural, integrado primero por varios individuos, después por una o varias familias, es decir, por una o varias comunidades nacionales y que tiene su asiento permanente en un territorio determinado, es no sólo anterior al Estado, sino la causa originaria de su formación. Si el Estado es producto de la cultura y específicamente del Derecho, y si en una y en otro necesariamente intervienen la voluntad y la decisión humana, no es posible sostener que sin éstas surja la entidad estatal, que es efecto y no causa. El Estado podrá dar unidad política y jurídica a varias comunidades nacionales, como testimonia la historia, pero no puede ser anterior a ellas. Primero existen el hombre y los grupos comunitarios y sociales que éste compone y después la persona jurídica llamada Estado.

Los individuos y grupos sociales y de cualquier otra índole que integran la nación, son el elemento humano sobre el que actúa el Estado a través de las diferentes funciones en que se desarrolla su poder o actividad. Todos ellos son sujetos sobre quienes se desempeña este poder de un modo profusamente variado y variable. es decir, son los destinatarios de los múltiples actos de autoridad en que el propio poder se manifiesta. Son en una palabra gobernados, frente a quienes los órganos del Estado, es decir, los gobernantes, ejercen el poder estatal dentro del orden jurídico primario fundamental o constitucional y del orden secundario, derivado o legal.

## 2. - El Territorio.

Este elemento no sólo es el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No tiene únicamente una acepción física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modelándolo de muy variada manera. Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan, sobre las comunidades humanas, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos, etc., y que estudian la --

sociogeografía como parte de la sociología, la geografía humana y -  
la economía.

Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium. En este sentido significa, como lo afirma Burdeau, "un cuadro de competencia y - un medio de acción"; como esfera competencial del Estado, delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados; es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones; es el ambiente físico de vigencia de las leyes y demarcación de su aplicabilidad (territorialidad), fuera del cual carecen de eficacia normativa (extraterritorialidad).

Independientemente de cómo se conciba el territorio en - relación al Estado, o sea como elemento de su ser jurídico-político o como condición de su existencia, lo cierto es que no puede haber entidad estatal sin espacio territorial. Debemos agregar que el territorio del Estado no sólo comprende el territorio que suele llamarse "continental" o "insular", sino el mar territorial y el espacio aéreo. En cuanto al primero, su extensión se fija por las normas del Derecho Internacional Público y por los Tratados Internacionales. Por lo que hace al segundo, o sea el espacio aéreo, el - Estado tiene en las capas aéreas existentes sobre su territorio, ---

---

"derechos de policía y de sobrevigilancia", como sucede con el mar territorial, sin poder impedir ni el vuelo de aeronaves que inofensivamente las cruzan, ni la práctica de experimentos científicos - sin propósitos bélicos o agresivos.

### 3. - El poder soberano o soberanía.

La amplitud de los fines que persigue el Estado y la eficacia de los que emplea, le dan el carácter de una sociedad total --- ('*Societas perfecta*,' como la llamaron los antiguos escolásticos). De ahí se desprende que su autoridad es superior a la de cualquier -- otro individuo o agrupación que pueda existir en su interior, sin -- que se de una instancia de poder más alta, en su género. Esto --- quiere decir que el poder del Estado es supremo o, como se le ha -- llamado históricamente, soberano, porque no puede coexistir otro orden o sujeto soberano.

Si se analiza esta expresión, 'Estado soberano', a la luz de la estructura y funcionamiento de aquella forma política que -- desde la Edad Moderna ha llegado hasta nuestros días, se ve que -- en primer lugar, la soberanía supone la existencia de otros pode-- res sociales jerárquicamente organizados, ya privados, ya públicos,

---

de los cuales el Estado es el supremo e inapelable. Así, una Sociedad Anónima, tiene como órgano superior la Asamblea General de Accionistas; la Universidad, una Junta de Gobierno; un Partido político, el Comité Ejecutivo Nacional. Pero todos sus órganos, en última instancia, están subordinados al Estado, a su Constitución Política, a sus leyes, a sus ordenamientos, a sus disposiciones y decretos. En cambio, el poder del Estado no tiene a ningún otro por encima de él. Por eso se le llama soberano (de soberanía o super omnia sobre todos). No es un simple poder superior con respecto a otros poderes inferiores, sino que en la escala jerárquica ocupa el puesto más alto. Hay una relación de supraordenación frente a la cual todos los demás poderes aparecen como subordinados.

Esto no quiere decir que se trate, claro está, de un poder absoluto, omnímodo, puesto que está limitado por la norma básica del bien público temporal y de las disposiciones positivas que de ella se derivan. En la teoría del Estado moderno que es, fundamentalmente, un Estado de Derecho, la soberanía es un poder legítimo, sometido al imperio de las normas jurídicas. Pero, en su género y sin mengua del acatamiento a la ley natural y a las leyes positivas, el poder del Estado es supremo.

Esta supremacía soberana, en sentido técnico, mira esencialmente al orden interno del Estado. Es en el interior del Estado y en relación con los individuos y grupos que integran la población del mismo, en donde se ejercita el poder soberano. Sólo ahí tienen lugar esas relaciones de subordinación o supraordenación, entre los poderes sociales, por una parte y el poder político, por la otra. Aun cuando muchas veces se habla de soberanía exterior -- del Estado en sus relaciones con los demás miembros de la organización internacional, en realidad no se está aludiendo sino a su derecho a la autodeterminación, o sea a su derecho a fijar libre y autónomamente su propio régimen interior, a su independencia, en otras palabras. Querer aplicar el término soberanía, en su sentido estricto de supremacía, en el terreno de las relaciones internacionales, sería totalmente indebido y contrario al sistema de igualdad jurídica que debe existir entre todos los Estados.

Cuando en el ámbito internacional se habla de la soberanía de un Estado, de ataques a esa soberanía, de defensa de la misma, etc., no se está empleando el término en su sentido propio, sino -- más bien analógico. Se toma la palabra soberanía, por derecho a la independencia y debe quedar claro siempre este significado, con el fin de evitar confusiones.

La definición de Soberanía que se ha vuelto clásica dentro de la Teoría del Estado, es la de Bodino: "La soberanía es la potestad suprema sobre ciudadanos y súbditos, no sometida a la ley". De aquí se derivan sus propiedades específicas; la soberanía es un poder legalmente supremo y perpetuo. Es, además, indivisible, -- imprescriptible e inalienable.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que el Estado es soberano como persona jurídica, en la que el pueblo o la nación se han organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento humano.

#### 4. - Distinción entre Soberanía y Poder.

Aunque puede aparecer en cualquier tipo de relaciones -- humanas, señala Karl Loewenstein, el poder, en esa triada de motivaciones, tiene una importancia decisiva en el campo sociopolítico. La política no es sino la lucha por el poder. Así, la ciencia -- política y la filosofía política no han podido dejar de estudiar en los últimos años, cada vez de una manera más intensa, el fenómeno del poder. No deja de resultar sorprendente que todavía no se haya

---

llevado a cabo ninguna profunda investigación sobre el papel que ha jugado, consciente o inconscientemente, el elemento poder en la -- concepción estatal de los grandes teóricos de la política, desde Aristóteles a Maquiavelo, desde Montesquieu y Rousseau a Lenin. En -- las últimas décadas, se ha publicado gran número de libros cuyo -- punto central es el problema del poder, poniéndose ésto de manifiesto bien en el título, bien en el contenido de la obra.

Es cierto que la mayor parte de estos estudios sobre el poder están dedicados a un análisis histórico; sin embargo, el interés creciente con que la ciencia y la teoría política estudian el papel que -- juega el elemento poder en el proceso gubernamental, permite apreciar la insatisfacción producida por el análisis estrictamente "funcional" del fenómeno del poder, análisis que conducía a calificar preferentemente el tipo de gobierno, según su aparato institucional. Cada vez con más unanimidad, se considera el poder, como la infraestructura dinámica de las instituciones sociopolíticas. No deja de -- ser significativo, por otra parte, que el énfasis puesto en nuestra -- generación sobre el fenómeno del poder, como clave para la mejor -- comprensión de la sociedad estatal, ha venido a sustituir el interés científico por el concepto de soberanía, que a lo largo de tantos --- siglos ocupó un puesto de honor tanto en la teoría política como en

la práctica del Derecho Internacional. Tal vez se pueda decir que - la soberanía no es ni más ni menos que la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política. Según esto, soberano es aquél que está legalmente autorizado en la sociedad estatal, para ejercer el poder político, o aquél que en último término lo ejerce.

Cabe preguntarse si el gran interés de nuestra generación - en torno al fenómeno del poder, tiene su origen en el descubrimiento simultáneo del subconciente colectivo, así como hasta qué punto - dicho interés no ha sido fomentado esencialmente al aplicar los métodos de investigación del psicoanálisis al fenómeno colectivo de masas. No es éste, lugar para tratar dicho asunto, pero facilita la comprensión de este interés repentino por el poder, como indispensable núcleo esencial del fenómeno político, al tener en cuenta que el constitucionalismo, producto del pensamiento racional y mecanicista de los siglos XVII y XVIII, no fue sino la revolución de una nueva clase social contra el tradicional poder místico, tal como se hacía presente - en la dominación de la sociedad estatal, por la monarquía absoluta. De acuerdo con el clima intelectual en el que se incubó, la teoría tradicional se vió obligada a aceptar que el poder, elemento irracional - de la dinámica política, podría ser totalmente eliminado o por lo me--

nos neutralizado por medio de instituciones racionales para su -- ejercicio y control. En contraste con ésto, vive nuestra época un resurgimiento de los impulsos irracionales y emocionales en el -- proceso del poder, que levanta una serie de dudas justificadas so-- bre si cabe excluir el poder del ámbito de la política, a través de me-- didas funcionales que puedan llegar a ser lo más perfectas posible.

El poder político, como todo poder, puede ser conocido, -- observado, explicado y valorado sólo en lo que concierne a sus ma-- nifestaciones y resultados. Sabemos, o creemos saber, lo que el poder hace, pero no podemos definir su sustancia y su esencia. Admitiendo que una ciencia del poder, una catrología, existe, es -- indudable que se encuentra en la infancia y hasta cabe preguntar se si alguna vez podrá llegar a convertirse en seguro instrumento de trabajo del conocer humano.

##### 5. - La Soberanía y el poder público, en el Constitucionalismo mexicano.

La radicación de la soberanía y por ende, del poder consti-- tuyente, la imputa el Artículo 39 Constitucional al pueblo mexica-- no, que dice textualmente: "La soberanía nacional reside esencial -

y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del -- pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en to do tiempo el inalienable derecho de modificar o alterar la forma de su gobierno".

Del contenido de la primera parte de esta prevención se - hace notar la radicación popular de la soberanía, principalmente - cuando se habla de los adverbios "esencial" y "originariamente". El primero de ellos implica que la soberanía es consubstancial y - concomitante al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo la esen cia de ser soberano. Por otra parte, la palabra "originariamente"- significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la sobe ranía, su único sujeto o dueño, pero que, en atención a circuns- tancias de índole práctica, no puede desempeñarla por sí mismo, - en cuya virtud delega su ejercicio en órganos por él creados expre samente en el derecho fundamental o Constitución, los cuales des pliegan el poder soberano popular, en forma derivada.

En términos similares debe ser interpretado el contenido - del Artículo 41 Constitucional, que dice: "El pueblo ejerce su sobe ranía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la com petencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus re--

gímenes inferiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitucional Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Por lo que hace a la segunda parte del Artículo 39 Constitucional, a que se hace referencia, que dice: "Todo poder público - dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", puede ser interpretado en forma diversa, según la acepción que se atribuya - al concepto "poder".

Si éste se toma en su sentido correcto, que es el dinámico, o sea, como energía o actividad, la disposición transcrita, aunque impropriamente redactada, hace referencia al poder del Estado - o poder público de imperio, el cual, siendo unitario, se desarrolla mediante las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. A la idea - de "poder", por otro lado, se le imputa una connotación orgánica - en cuanto a que se le identifica con la de "órgano". La citada disposición expresa que es el pueblo, mediante el derecho fundamental - o constitución, quien crea o establece los órganos primarios del Estado.

Por lo que respecta a la tercera parte del referido Artículo 39, en ella se expresa el carácter de inalienabilidad de la soberanía y en consecuencia, el poder constituyente, ésto es, considera a -- una y a otro como inseparables o inescindibles del pueblo, prohibi\_ ción de su desplazamiento en favor de los órganos estatales por mo\_ do absoluto. Suponer lo contrario equivaldría a incurrir en la -- contradicción de que no se puede enajenar la soberanía popular -- aunque ésta se desplace hacia dichos órganos, (6).

#### 6. - El Derecho.

Hemos afirmado que el Derecho es otro de los elementos - formativos del Estado, en cuanto que lo crea como suprema institu\_ ción pública y lo dota de personalidad. Pero al hablar en este caso del derecho, lo circunscribimos al primario o fundamental, es de- cir, a la Constitución que se establece por el poder constituyente, el cual simplemente se limita a darle a un Estado, cuya identidad- no se modifica y cuya continuidad tampoco se interrumpió por ello, una nueva forma o estatuto nuevo.

Según el Maestro Abelardo Rojas Roldán (7), la noción -- universal para definir el derecho, es la siguiente: "Orden que se

expresa mediante normas que constituyen un sistema, con una forma invariable que regulan la conducta humana de manera bilateral, externa y coercible, cuyas normas son creadas por órganos de poder institucionalizado y que hacen referencias a contenidos variables facultando a un sujeto pretensor para exigir de otro sujeto obligado, conductas que se consideran obligatorias para lograr siempre, fines colectivos con cuyo cumplimiento se pugna para realizar valores sociales".

El Derecho no es objeto material, sino objeto ideal por su naturaleza, creado como producto del hombre para satisfacer necesidades y delimitar su conducta.

Derecho subjetivo es el conjunto de reglas impuestas a los hombres en un territorio determinado, por una autoridad superior, capaz de mandar con potestad efectiva de dominación y de coacción irresistible.

Derecho positivo, es el conjunto de reglas imperativo, atributivas que en una época y un lugar determinado el poder público considera obligatorias.

## 7. - El poder público.

Hemos pretendido demostrar que la nación, su poder soberano de autodeterminación o constituyente y el orden jurídico-primario fundamental, concurren en una síntesis dialéctica para crear al Estado como institución pública suprema dotada de personalidad jurídica. Ahora bien, el Estado tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados y específicos fines sujetos al -- tiempo y al espacio. Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues es ella la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político. Para -- que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad -- genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, que no es sino el mismo poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres -- funciones clásicas, intrínsecamente diferentes: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones -- a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, actos de poder público que, por ende, participan de sus atributos -- esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y la coercibilidad. En virtud de dichos atributos, el poder público como poder de im-

perio, tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades individuales colectivas o sociales dentro del territorio.

#### 8. - Los órganos del Estado.

Hemos considerado al Estado como una institución pública suprema, creada por el orden jurídico fundamental primario o constitución originaria. Bajo este aspecto, el Estado se encuentra investido de personalidad jurídica, siendo como lo sostiene Kelsen, "el principal centro de imputación normativa" y como tal, agregamos, titular de derechos y obligaciones.

Como institución pública o persona jurídica suprema, el Estado carece obviamente de sustantividad sico-física, ya que no se da en el terreno de la realidad óptica, es decir, en el ámbito del ser, sino en el mundo del Derecho, que es su fuente creativa. Por no tener dicha sustantividad, el Estado tampoco tiene inteligencia ni voluntad psicológica, pues no es un ente humano. Sin embargo, su "voluntad" existe como presupuesto jurídico -- subyacente en la capacidad dinámica que se le confiere por el orden fundamental del Derecho, o en otras palabras, aunque el Es

tado no tenga 'voluntad psicológica', tiene 'voluntad jurídica', que se expresa a través de sus órganos, que dentro de su estructura - establece el orden jurídico fundamental.

La imprescindible existencia de tales órganos es inherente a la naturaleza institucional del Estado; la institución es un concepto jurídico por cuanto que se crea por el Derecho, sin que pueda concebirse como una entidad inorgánica o no estructurada. Toda institución implica una organización, ésto es, un conjunto de - órganos colocados en una situación jerárquica, los cuales desempeñan en relaciones de supraordenación, la actividad institucional para la realización de los objetivos correspondientes. Por tanto, el Estado no puede existir sin órganos, ya que en sí mismo entraña - una organización según opinión de Heller, o sea, una unidad organizada de decisión y acción.

Los órganos estatales son, pues, entes impersonalizados - ya individuales o colegiados, que efectúan las diversas funciones - en que se desarrolla el poder público. Los actos del órganos son -- actos imputables al Estado y no pueden entenderse desvinculados de la actividad de éste. El órgano se comporta siempre mediante -- una conducta atribuída al Estado, el cual por hipótesis necesaria, actúa a través de él. (8)

Los órganos del Estado pueden ser, en cuanto a la causa normativa de su creación, constitucionales u originarios y legales o derivados, y por lo que respecta a su composición, individualizados o colegiados. Los órganos constitucionales se prevén en el derecho fundamental, adscribiéndoseles alguna de las tres funciones en que se desarrolla el poder público y señalándoseles dentro de ellas, su competencia. Tratándose de los órganos legales o derivados, su implantación y la fijación de su órbita competencial se determinan por un acto legislativo ordinario llamado Ley; por lo que atañe a los órganos individualizados, los representa una persona que se denomina funcionario, y por lo que concierne a los colegiados, se componen de varios sujetos que actúan colectivamente, sin que tales sujetos aisladamente considerados, los representen ni realicen las funciones que tienen normativamente encomendadas.

Ahora bien, los órganos del Estado principalmente por lo que respecta a la función administrativa y a la jurisdiccional, se encuentran encuadrados, dentro de cada una de ellas, en una situación jerárquica, de tal manera que unos ordenan o dirigen y otros ejecutan los actos decisorios manifestados en el ejercicio de su función.

En consecuencia, definimos al órgano 'como un ente impersonalizado, que dentro de la estructura jurídica del Estado desempeña las funciones en que se traduce el poder público'. La impersonalidad del órgano permite distinguirlo, en cuanto a tal, del titular del mismo, es decir, de la persona humana que en un momento dado lo dirija; es evidente que un órgano no puede actuar sin un hombre que lo represente, pues todo acto inherente a cualquier función debe decidirse y ejecutarse por una o varias voluntades síquicas, y aunque el órgano existe jurídicamente con la competencia que le otorga la constitución o la ley, independientemente de su titular, no puede actuar positivamente en el desempeño de sus atribuciones, sin su titular, cuya investidura en cada caso concreto, no depende directamente de las normas jurídicas que crea al órgano, sino de un acto particular que suele llamarse por la doctrina del Derecho Administrativo, "acto-condición", y que se manifiesta en la designación, nombramiento o elección de la persona o individuo que deba titularizar al órgano (9).

El titular puede ser "legítimo" o "ilegítimo", según el acto-condición se haya o no ceñido a las reglas jurídicas que lo rijan; mientras que el órgano en sí puede ser "competente" confor-

me tenga o no facultades constitucionales o legales para desempeñar una función pública y los actos específicos en que se manifiesta.

El conjunto de órganos del Estado integra su gobierno, tomando este concepto en su sentido nato, según el cual, por "gobernar" se entiende "mandar con autoridad" o "regir". Conforme a esta acepción, la idea de gobierno es aplicada a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público del Estado, pues se "manda" o "rige" tanto en la actividad administrativa como en la legislativa o jurisdiccional.

---

#### CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Jellinek, J. - "Teoría General del Estado".  
Editora Nacional, pág. 133
- (2) Jellinek, J. Ibidem.
- (3) Burgoa Ignacio. "El Estado".  
Editorial Porrúa. México.

- (4) Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México. pág. 89.
- (5) Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". Editorial Ariel. Barcelona, España. págs. 23, 24, 25.
- (6) Burgoa Ignacio. Opus cit. págs. 241-242.
- (7) Rojas Roldán, Abelardo. Apuntes de Cátedra de Introducción al Estudio del Derecho. 1970.
- (8) Burgoa Ignacio. Opus cit. pág. 237.
- (9) Burgoa Ignacio. Ibidem pág. 240.

## CAPITULO II

### FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

#### SECCION PRIMERA

##### I. - DISTINCION ENTRE FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Uno de los problemas más complejos que afronta la teoría del Derecho Público, estriba en la distinción entre formas de Estado y formas de Gobierno. Ambos tipos de "formas" suelen confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de las dos -- entremezclándolas en las clasificaciones respectivas. Si bien es verdad que en épocas antiguas, tomándose en cuenta que la persona o la institución gobernante eran la parte más importante del Estado, se llegó a la confusión entre Estado y Gobierno. Y así se habló de formas de gobierno como sinónimo de formas de organización de la comunidad política entera. Sin embargo cuando en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo los mati

ces y distingos correspondientes, se llegó a separar claramente el Estado del Gobierno. El Estado es la unidad total (pueblo y gobierno a la vez); el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público. En otras palabras, el Estado en su unidad y totalidad, es el titular de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía. No cabe duda que esos órganos encargados de traducir en acto la potestad soberana del Estado, ocupan el lugar más importante, -- son el vértice y la culminación de la pirámide estatal; pero no se identifican pura y simplemente con el Estado. Este es algo más; -- un pueblo, en su marco geográfico, que activa y concientemente participa en la vida de la comunidad política y moldea, modifica y controla al propio poder. Hay pues, en el Estado, hombres, territorio, gobierno y fin; pero no exclusivamente gobierno. (1)

Una vez hecha la distinción en relación a este punto, vamos a ver primeramente el concepto de formas de Estado; en seguida, las formas más importantes que reviste el Estado en nuestra época; después el concepto de formas de gobierno y las diferentes formas de gobierno, tal como fueron apareciendo históricamente y tal como se presentan en la actualidad.

## SECCION SEGUNDA

### I. - CONCEPTO DE FORMAS DE ESTADO.

Las formas de Estado son dadas por la estructura de éstos y se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno, según se concentren y fundan en un orden estatal único o estén descentralizadas en los distintos órdenes estatales de que resultan constituidas.

Cuando nos referimos a formas de Estado, aludimos al Estado visto como un todo, con los diversos elementos que lo componen.

### II. - CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE ESTADO.

Las formas de Estado pueden ser clasificadas en dos grupos importantes, que son:

- . El Estado simple o centralista.

- . El Estado compuesto, complejo o federal.

El Estado simple o unitario, es aquél en el que la soberanía se ejerce directamente sobre un sólo pueblo que se encuentra en un mismo territorio.

El Estado compuesto, complejo o federal, es aquél que -- está formado por otros Estados, ésto es, que comprende entre sus elementos constitutivos, Estados unitarios; el poder legislativo, -- judicial y administrativo, pertenecen a un sólo titular. En el Estado Federal, por el contrario, el poder en su triple manifestación - compete en el ámbito del mismo Estado, a varios Estados llamados Federados, que son los componentes del Estado Federal.

Simplificando al máximo los esquemas constitucionales -- modernos, resultan solamente dos estructuras básicas del Estado: el criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la soberanía, si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible, y se ejercita sobre una sola población en un sólo territorio, estamos en presencia de un Estado simple, como pasa en las Repúblicas centralistas, a ejemplo de Francia, Colombia y México,

en algunos momentos de su historia. Si por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto; el ejemplo característico es el Estado Federal y lo tenemos en las Repúblicas de los Estados Unidos de Norteamérica, México y Argentina.

En el Estado Federal encontramos un territorio propio formado por los territorios de todas las Entidades Federativas, una población propia que es la del país entero; y un gobierno propio, el federal, al cual está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal de la que forma parte, en lugar preponderante, la Constitución Política, que es la norma máxima de todo el país. El conjunto de Estados miembros, tienen también su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica. Pero estos Estados-miembros o Entidades Federativas, sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior (autónomos). En lo que toca a los asuntos de interés general y a las relaciones internacionales, están subordinados a la Federación, en los términos señalados en la Constitución Federal, (2).

El Estado Federal más importante del mundo, por sus orígenes, desarrollo y prácticas constitucionales, es el de los Estados Unidos de Norteamérica. Con respecto a él, hay una serie -- de estudios doctrinales y una jurisprudencia constitucional que -- reviste el mayor interés para el estudioso del Derecho Constitucional. A su semejanza, Estados como México y Argentina o como -- Alemania Occidental y Austria en el Continente Europeo, han se-- guido una evolución constitucional llena también de puntos im-- portantes, pero en ocasiones no acordes con su realidad.

El Estado, es el Estado compuesto por antonomasia, pero -- en el orden interno; su origen, su composición y sus atribucio-- nes dependen de la constitución propia de cada país. Hay también otras figuras de Estados compuestos cuyo origen y régimen constitucional se deben al Derecho Internacional. Tales son los ejem-- plos de las Confederaciones de Estados que surgen generalmente -- mediante tratados entre dos o más Estados, que convienen en te-- ner algún órgano colegiado común que los represente internacio-- nalmente, pero sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados-miembros. Ese órgano colegiado no llega a tener -- la personalidad jurídica de un super-Estado, sino que los Estados que forman la Confederación quedan libres de separarse de ella,

e incluso, dentro de los límites de los tratados celebrados, de llevar adelante su propia política internacional, ( 3 ).

Su característica fundamental consiste en la unión de varios Estados soberanos, mediante un pacto, para defenderse -- en común de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y -- promover el bienestar en el interior. La Confederación supone una organización permanente y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados-miembros, los cuales pueden incluso, separarse.

El poder de la Confederación se ejerce tan sólo sobre --- los Estados-miembros, ésto es, sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados confederados. En ésto se diferenciaba básicamente la Confederación del Estado Federal, en el cual los Estados-miembros no pueden separarse y son autónomos, más no soberanos.

Como ejemplos históricos de estas confederaciones pueden citarse, desde fines del siglo XVIII, el caso de los Estados -- Unidos de Norteamérica, a partir de la fecha de la Independen-- cia (1776), hasta la primera Constitución Federal (1787); la de los

Países Bajos; la Helvética (1815-1848); la Confederación del Rin y la Germánica, (4).

Semejante a la Confederación, es el caso de las Uniones reales y personales, que fueron relativamente frecuentes en los Estados Monárquicos Europeos, antes de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), y que ahora casi han desaparecido. Ambas formas de unión, concuerdan en que a causa de la identidad de la personalidad física del monarca, aparecen al propio tiempo en dos o más Estados con una completa separación jurídica de su distinta propiedad de soberano. Estas uniones están limitadas por consiguiente, a las monarquías. Cuando la unidad de la persona física del monarca no ha sido intencionalmente establecida por el Estado, sino que se trata de una coincidencia contingente, en sentido jurídico existe una unión personal. Por el contrario, si la comunidad de personas ha sido jurídicamente deseada, tiene un carácter de unión real. Esta es la forma en que se han fijado ambos conceptos por la nueva doctrina alemana.

Casos típicos de uniones reales fueron la monarquía Austro-húngara, con la que había una unión de las regiones de la Corona de Hungría, con los reinos y regiones de Austria, en -

la persona del Monarca de la Casa de Habsburgo; y la monarquía - de Suecia y Noruega, en la que el lazo de unión era tan sólo la -- perpetuidad de un monarca común.

Para terminar con el tema de las formas de Estado, sólo - nos resta hablar de algunas figuras especiales de organización po- lítica que se dan en el mundo de nuestros días. Por su peculiari- dad, destacan el Estado de la Ciudad del Vaticano, la Organización de Naciones Unidas, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados de la Commonwealth Británica.

El Estado de la Ciudad del Vaticano es una figura jurídica que surgió el 11 de febrero de 1929, como consecuencia de los Tra- tados de Letrán, celebrados entre el Papa Pío XI y el Jefe de Go- - bierno Italiano Benito Mussolini. El objeto de estos Tratados era zanjar definitivamente, mediante un mutuo reconocimiento, el - conflicto de soberanías entre los Papas y los Reyes de Italia, que desde 1870, con la entrada de las tropas italianas del Rey Víctor - Manuel II en la ciudad de Roma, y la proclamación de ésta como capital del nuevo reino italiano unificado, se había planteado agu- damente, con el nombre de "La cuestión romana".

El origen de esta pugna se remonta a épocas lejanas en la historia de Europa. Es menester recordar los tiempos oscuros de la alta Edad Media, en los que las invasiones de los bárbaros asolaban el territorio europeo y los pueblos atemorizados buscaban refugio en la única figura que por su prestigio imponía una veneración universal, la del Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, que residía en Roma. En esos años de desolación y barbarie, el Papa aparecía ante cristianos y bárbaros, como el único sujeto capaz de imponer ante todos, la paz, el orden y la justicia. Y así, para facilitarle su tarea y librarlo de las ambiciones de reyes y jefes de tribu, en el año 756, el Rey de los francos, Pipino El Breve, cedió al Pontífice Esteban II, el Exarcado de Rávena y de Pentápolis. Más tarde, Carlomagno, hijo de Pipino, aumentó la donación inicial. Y con nuevas donaciones que se fueron haciendo, llegaron poco a poco a constituir los que se denominaron "Estados Pontificios", y que fueron territorios con su correspondiente población, sobre los cuales los Papas ejercieron verdadera soberanía temporal, como Jefes de Estado.

En nuestra opinión, la Ciudad del Vaticano es un Estado sui-géneris, creado y gobernado por condiciones especiales y ba-

jo un orden jurídico determinado, que asegura su elevada misión espiritual.

No se trata de un Estado monárquico, porque no responde ni a los caracteres de una monarquía ni a sus elementos tradicionales. El Papa, es una elevada autoridad espiritual, al cual no pueden aplicarse los principios políticos comunes. El mundo internacional reconoce en la Santa Sede, un organismo necesario para difundir sus elevados valores en una hora en que el mundo vive la amenaza de una hecatombe.

Otra de las figuras especiales es la de la Organización de Naciones Unidas, que vino a reemplazar desde fines de la Segunda Guerra Mundial, a la caduca e inoperante Sociedad de las Naciones, que se organizó a raíz del Tratado de Versalles (1919). La Organización de Naciones Unidas nació con la finalidad fundamental por parte de las naciones vencedoras, de crear una "organización internacional", para el mantenimiento de la paz y de la seguridad, a fin de evitar en el futuro, estallidos de nuevas guerras y asegurar en lo posible, el arreglo pacífico de los conflictos internacionales.

No se trata en su formación, de un super-Estado con personalidad propia y una soberanía que esté por encima de la de los Estados-miembros, sino de una manera de sociedad o unión de Estados en la que cada uno de éstos conserva su propia soberanía y es libre en todo, para ingresar en las Naciones Unidas o para separarse de ellas; más que un Estado compuesto, la O. N. U. representa un organismo integrado por Estados Libres y Soberanos. Sin dejar de tener un carácter sui-géneris, la Organización de Naciones Unidas tendría quizás su mayor semejanza con la figura de la Confederación de Estados.

Una figura más, que por su interés debe mencionarse, es la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Vamos a destacar algunos rasgos característicos que le dan una figura especial entre los Estados contemporáneos: en la constitución, ley fundamental de la URSS, encontramos en su capítulo segundo, referente a la Organización del Estado, algunas disposiciones particulares. La URSS, según el Artículo 13 de dicho capítulo, es un Estado Federal constituido sobre la base de la agrupación voluntaria de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, iguales en derechos, menciona también 15 Repúblicas, encabezadas por

la República Socialista Federativa Soviética de Rusia. Los siguientes Artículos van configurando las atribuciones y competencias -- de las Repúblicas unidas; en realidad brota de ahí el esquema de -- una federación de Repúblicas, más que el de una República Federal. La soberanía de las Repúblicas Federales sólo queda limitada-- en los términos del Artículo 14; fuera de ellos, cada República Federada ejerce el poder de una manera independiente. La URSS -- protege los derechos soberanos de las Repúblicas Federadas (Artículo 15). Cada República Federada tiene su Constitución con arreglo a las peculiaridades de la misma y conforme con la Constitución General de la URSS (Artículo 16). Cada República Federada conserva el derecho de separarse libremente de la URSS (Artículo 17).

Por lo que se refiere a la Comunidad Británica de Naciones (British Commonwealth), cabe hacer notar que forman parte de ella, Estados como Australia, Nueva Zelanda, Canadá, La India, Jamaica, Kenya, Pakistán, las Islas Bahamas las Bermudas, Singapur, Trinidad y Tobago, Gambia, Zambia y Guayana.

Cada uno de los Estados-miembros de la Commonwealth, goza de un gobierno propio, adecuado a sus circunstancias históricas y a la idiosincracia de su población; y los lazos que los ligan con la antigua metrópolis van desde una absoluta independencia en cuanto a su régimen interior, hasta una relación más estrecha de dependencia, por el hecho de que el Poder Ejecutivo lo ejercita un Gobernador General nombrado por la Reina de Inglaterra. Pero en todo caso, existe una vinculación externa de solidaridad y fidelidad a la Corona Británica, que se hace visible en las ocasiones en que los Primeros Ministros visitan Inglaterra y concurren con la Reina a la resolución de los problemas más importantes de la Commonwealth, y adquiere mayor relevancia en circunstancias de gran peligro para los pueblos de la Comunidad Británica, como lo fueron las planteadas por la Segunda Guerra Mundial.

Los Estados que integran la comunidad, mantienen amplias facultades con los órganos propios, para ejercerlas. Estamos en presencia de una Unión Real, en la que todos los Estados se encuentran vinculados política y económicamente, en una organización sui-géneris.

## SECCION TERCERA

### I. - CONCEPTO DE FORMAS DE GOBIERNO.

La ciencia política estudia la estructura de los órganos fundamentales del Estado, la forma como el Derecho los define y caracteriza, así como la relación que mantienen, es lo que la doctrina tradicional denomina "los elementos del Estado".

El Estado aparece ante nosotros como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de acción interna e internacional; al mismo tiempo, se nos muestra como una organización constituida por un conjunto de órganos. En virtud de esto, definimos lo que se entiende por Formas de Estado, como la estructura que pueden adoptar en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratadas y relacionadas entre sí.

## II.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

El tema de las formas de gobierno, en un plano de teoría política, aparece ya en la antigüedad clásica greco-latina, en las obras de Platón, el gran filósofo ateniense, en su diálogo de "La República", que se refiere a los diversos gobiernos, señalando - sus cualidades y defectos.

A su modo de ver, los gobiernos iban pasando en su evolución de formas más perfectas, a una situación de formas de decadencia política; el gobierno mejor era la aristocracia o gobierno de los hombres más sabios, fundado en el ideal de justicia; venía después la timocracia o gobierno de la clase militar, que ya no se inspiraba en la justicia, sino más bien en un sentido de gloria - y honor; más adelante, aparecía la oligarquía, cuando los propietarios adquirían el poder político. Al final de este proceso degenerativo, venía la democracia, como consecuencia de la emancipación de las masas y en último término, la tiranía, que suponía - la presencia de un gobernante fuerte, capaz de acabar las rebeliones y deserciones de las masas.

Para Platón, había un ciclo de evolución de los gobiernos desde el Ideal integrado por un grupo selecto de filósofos únicos, capaces de gobernar bien por su don de inteligencia abstracta, -- hasta el peor y más corrupto, formado por tiranos que rigen por la fuerza a las masas desordenadas. Platón fue un adversario de la democracia y uno de los críticos más agudos de la misma, mas no sin razón, porque le tocó vivir los excesos de la democracia ateniense que llevó a la muerte injusta a su amado maestro Sócrates.

Aristóteles por su parte, hizo estudios muy bien elaborados acerca de las Formas de Gobierno, después de recoger un absoluto material empírico, mediante la observación y el estudio de las constituciones de más de ciento cincuenta polis griegas y de hacer reflexiones atinadas en su *Ética Nicomaquea* y en su *Política*. Este gran filósofo considera las Formas de Gobierno, divididas en dos grupos importantes:

- Formas de Gobierno puras o perfectas, que son:
    - a). - La monarquía; gobierno ejercido por una sola persona.
    - b). - La aristocracia; gobierno ejercido por una minoría selecta.
-

c). - La constitucional o política; gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos.

- Formas de Gobierno impuras, degeneradas o corruptas, que son las que desvirtúan sus fines, sirviendo a intereses o propósitos particulares. En éstas, el gobierno olvida o pervierte su misión y hace del poder público un instrumento de sus intereses egoístas. Estas Formas son:

- a). - La tiranía; degeneración de la monarquía.
- b). - La oligarquía; forma corrupta de la aristocracia.
- c). - La demagogia; que Aristóteles llamó democracia.

Esta clasificación aristotélica, ha llegado a ser el modelo arquetípico de todas las clasificaciones de las Formas de Gobierno en la teoría política.

Polibio es el expositor del Gobierno Mixto o Forma Constitucional, que combina el poder monárquico, el aristocrático y el democrático, representados por el Consulado, el Senado y los Comicios. El gobierno Mixto es ideal y evita los perjuicios de las otras Formas de Gobierno.

En la teoría del Gobierno Mixto, se esboza un régimen de coordinación de funciones, sin preeminencias de uno sobre otro, conjuntando sus actividades sobre la base de equilibrio y de igualdad.

Polibio aceptaba las tres Formas de Gobierno señaladas -- por Aristóteles: la monarquía, la aristocracia y la política o república. Haciendo un análisis agudo de las mismas, encontraba -- que cada una de ellas llevaba en su interior el germen de su propia descomposición, por lo cual fácilmente degeneraban con el -- tiempo, en formas desviadas o corruptas. Era necesario, pues, que unas y otras se combinaran a fin de que sirvieran mutuamente -- de freno y contrapeso, y eso era precisamente lo que había ocurrido en Roma, en el tiempo de su mayor auge administrativo, político y militar. En la Constitución romana encontraba Polibio una -- sabia y prudente mezcla de las tres grandes Formas de Gobierno: los Cónsules representaban el principio monárquico; el Senado, -- al aristocrático; y los Comicios o Asambleas Populares, a los poderes básicos del gobierno. Y lo más interesante era que cada -- uno de esos tres poderes básicos del gobierno, siguiendo su tendencia natural, podía controlar y servir de contrapeso a los otros

de tal manera, que ninguno de ellos fuera absoluto y pudiera contenerse oportunamente cualquier impulso agresivo.

El pensamiento de Aristóteles influyó notablemente en el pensamiento político de Roma, señalándose que tanto Polibio como Cicerón admitieron la clasificación de los caracteres de las Formas de Gobierno Mixto.

Polibio en realidad, con su gran perspicacia política se adelantó a su tiempo, y ejerció gran influencia en Cicerón, que lo popularizó con sus elegantes escritos latinos y después en la Edad Media, en personalidades tan disímbolas como Marsilio de Padua y Santo Tomás de Aquino, y sin duda influyó decisivamente en los tiempos modernos, en la doctrina del equilibrio de los poderes, de Locke y de Montesquieu. Incluso los redactores de la Constitución Norteamericana, inspirada en las ideas de la revolución de independencia, se basaron en Polibio para establecer limitaciones al poder público, mediante un sistema de frenos o contrapesos.

Las clasificaciones de las Formas de Gobierno y sus posibles combinaciones, tal como fueron expuestas por Platón, Aristóteles, Polibio y Santo Tomás de Aquino, han llegado a ser clásicas.

cas en la teoría política y su influencia perdura hasta nuestros días, aunque el lenguaje utilizado por esos grandes pensadores - haya sufrido una transformación y una adaptación a las costumbres y modos de pensar contemporáneos.

En los tiempos modernos, encontramos algunas interesantes variaciones al modelo clásico. Maquiavelo, por ejemplo, - en el Capítulo I de su obra "El Príncipe", en el que trata de las - "Distintas clases de principados y medios de adquirirlos", establece la siguiente clasificación bipartita de las formas de gobierno: - "Todos los Estados y soberanías que han tenido y tienen potestad sobre los hombres, son Repúblicas o Principados".

Bipartita también es la clasificación que hacen los grandes juristas alemanes de nuestro siglo, Jellinek y Kelsen. El primero habla de monarquía y de república; el segundo, fiel a sus premisas teóricas de la pureza del método, de autocracia y democracia, según sean los métodos de creación del orden estatal o - lo que es lo mismo, del orden jurídico. En la actualidad casi todos los gobiernos del mundo siguen la clasificación bipartita de monarquía y república, aunque muy raramente se encuentran - también algunas formas especiales de gobierno, por ejemplo, Es

paña o los Estados miembros de la Commonwealth Británica, pero aún éstas pueden reducirse, en última instancia, a las formas -- típicas, ( 5 ).

### III. - CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE GOBIERNO.

La clasificación que ha perdurado reduce las Formas de Gobierno a dos grupos: la monarquía y la república, ( 6 ).

Tanto la República como la Monarquía revisten formas -- jurídicas muy diversas y responden en cada uno de sus tipos a diferentes procesos políticos o a sus propias tradiciones:

#### 1. - La Monarquía.

Como lo indica la etimología de la palabra, es el gobierno de uno sólo, es en realidad aquella forma de Gobierno en la que - el poder supremo se deposita en una sola persona física, que recibe la denominación de Rey, o alguna específica de acuerdo con la

tradición del país, como el Emperador del Japón. La Monarquía es, sin duda, la forma más antigua de gobierno que arranca desde los jefes de horda o tribu hasta nuestros días y en una época determinada de la civilización humana, privó casi por completo en todo el mundo. Fue incluso el arquetipo del Estado absoluto de los tiempos modernos. Pero en la sociedad contemporánea tiende a desaparecer y se restringe cada vez más el número de gobiernos monárquicos.

La Monarquía constitucional, que primero se constituyó y que es ahora la forma típica por excelencia, es la monarquía -- inglesa: el Reino Unido de la Gran Bretaña y la Irlanda del Norte.

Las monarquías constitucionales en nuestros días se dividen en puras y parlamentarias, según si el monarca ejerce -- por sí mismo el poder Ejecutivo, o es el mero titular del mismo, en cuyo caso el ejercicio del gobierno está en manos de un Primer Ministro, que es responsable ante el Parlamento. Ejemplo de estas últimas, son casi todas las monarquías donde el Rey -- reina, más no gobierna.

Las monarquías son casi siempre hereditarias y la sucesión en el trono se rige por una ley especial al respecto. Pero -

no está excluido el caso de monarquías electivas, en las que un cuerpo selecto de electores (a la manera del Cónclave de Cardenales, para elegir al Sumo Pontífice de la iglesia católica), designan al monarca que ha de gobernar. Es interesante, a este respecto, el caso de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado Español, - de 26 de julio de 1947, conforme a la cual se le ha impregnado a España, el carácter de un Estado Católico, Social y Representativo constituido en reino, y se han dado normas para la sucesión monárquica.

## 2. - La República.

Es aquella forma de gobierno en la cual el Jefe de Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso - relativamente corto de 4, 6 o 7 años. El Jefe de Estado suele tomar el nombre de Presidente de la República y gobierna con un Gabinete de Ministros, con los cuales integra el Poder Ejecutivo del país; por supuesto, su posición aunque políticamente muy importante, está equilibrada, en el plano jurídico constitucional, - con la de los demás Poderes públicos.

El gobierno republicano tiene por ordinario, dos modalidades básicas:

a). - Gobierno Presidencialista.

En éste, el Presidente de la República reúne en su persona, el goce y ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo. Es a la vez, Jefe de Estado y Jefe del Gobierno; y encabeza con plenos poderes, la administración pública. --- Nombra a los miembros de su Gabinete, Ministros o Secretarios de Estado, según las diferentes denominaciones y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta de ello o pedir permiso al Congreso de la Unión. Nombra asimismo, a los integrantes del Poder Judicial. La Constitución señala para él, una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado. Es de hecho, en el sistema mexicano, un monarca sexenal, sin corona.

- Apreciación general sobre el Presidentialismo Mexicano.

El Maestro Ignacio Burgoa (7), considera que se ha afirmado constantemente y no sin razón, que el gobierno de México -

es presidencialista, en el sentido de que el Ejecutivo Federal o - mejor dicho, el individuo que periódicamente lo personifica cada 6 años, ejerce una notable hegemonía sobre los otros poderes federales. Se ha sostenido, inclusive, que nuestro país soporta - durante dicho lapso una dictadura presidencial, análoga a la que se ejercía por los Reyes y Emperadores en los regímenes monárquicos absolutos.

Tales aseveraciones y otras muchas que se pudieren recordar en torno a la misma cuestión, son parcialmente verdaderas y por ende, parcialmente falsas. En el ámbito de la realidad política mexicana, es cierto que el Presidente de la República ocupa una situación que linda con la autocracia. Sin embargo, conforme a nuestro sistema constitucional, esta consideración carece - totalmente de certeza. El Presidente-Dictador, es producto de inveterados vicios de la política nacional, o mejor dicho, de los políticos mexicanos. De acuerdo a sus facultades constitucionales, el Congreso de la Unión y las dos Cámaras que lo integran, ejercen un indiscutible control sobre las actividades presidenciales, - principalmente las que se desempeñan en el terreno económico a través de todos los funcionarios que componen la administración

---

pública del Estado y que intervienen en los múltiples organismos paraestatales que existen en nuestro país. Además, en el ámbito jurisdiccional, los tribunales federales mediante el conocimiento que les incumbe en materia de amparo, controlan los actos del -- Presidente y de todas las autoridades administrativas del Estado, - desde el punto de vista constitucional, anulándolos en los casos- en que transgredan los mandamientos de la Ley fundamental de -- México.

Nadie puede negar, con vista a lo que se ha expresado, - que en la órbita jurídica el Presidente está sometido al control - legislativo y al control judicial, el cual ejerce en la realidad. El control legislativo en el mundo de la facticidad política de nues-- tro país no se desempeña por deficiencias de nuestra Constitución sino porque generalmente los Diputados y Senadores no cumplen con el deber que este ordenamiento supremo les impone. Esta si- tuación de hecho, obedece a diferentes factores inherentes a la - reestructura política y humana, no de Derecho, ya que los mis-- mos a su vez, reconocen como causa primordial, la falta de vida - democrática plena del país, que afortunadamente se ha venido su- perando en los últimos años.

El tratadista Jorge Carpizo ( 8 ), señala las causas que de nomina "Facultades Meta-constitucionales del Presidente", que - determinan la hegemonía de este alto funcionario en todos los aspectos de la política y de la economía mexicana, afirmando al respecto lo siguiente:

"Las causas del predominio del Presidente Mexicano son:

- a). - Es jefe del Partido predominante;
- b). - El debilitamiento del poder Legislativo;
- c). - La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia;
- d). - Su marcada influencia en la economía;
- e). - La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él;
- f). - La fuerte influencia sobre la opinión pública, a través de los controles y facultades que tiene respecto a los - medios masivos de comunicación;
- g). - La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente, en el Ejecutivo;
- h). - Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales.
- i). - La determinación de todos los aspectos internacionales - en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado;

- j). - El gobierno directo de la región más importante y, -- con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal; y
- k). - Un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo, sin que mayormente se le cuestione".

Las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al Poder Legislativo y a sus miembros, son principalmente - las siguientes:

- a). - La gran mayoría de los Legisladores pertenecen al -- Partido Revolucionario Institucional (P. R. I.), del - cual el Presidente es el jefe, y a través de la disciplina del Partido, aprueban las medidas que el Ejecutivo desea;
- b). - Si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el Presidente es - el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la Administración Pública, en el sector paras-estatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial;
- c). - Por agradecimiento, ya que saben que le deben el sueldo;
- d). - Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político;

e). - La aceptación de que el Poder Legislativo sigue los -- dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más có-- moda y la de menor esfuerzo.

En resumen, el sistema político mexicano en su sola di-- mensión de facticidad, si es presidencialista, sin que este carác-- ter lo ostente dentro de nuestro sistema jurídico constitucional, - en el que el Presidente de la República, como todo funcionario es-- tá subordinado al imperio del Derecho.

- . Formas de organización administrativa.

Al nombrar formas de organización administrativa, nos -- referimos a la Administración Pública, o sea, uno de los poderes - de la Unión; el Ejecutivo, como responsable de la función adminis-- trativa, aspecto que no debemos confundir con las formas de orga-- nización política.

La organización administrativa puede revestir una multi-- plicidad de formas, tantas como las necesidades de la sociedad lo - vayan determinando, y en muchas ocasiones con la exigencia de - variaciones a las formas clásicas, como son:

- a). - Centralización;
- b). - Desconcentración;
- c). - Descentralización; y
- d). - Empresas de Estado.

Centralización, en sentido gramatical, significa reunir toda la autoridad en el gobierno supremo.

La centralización administrativa, es la estructura en la cual los órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su posible apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden en que el impulso y la dirección, la llevan los centros superiores o directivos y la ejecución, los subordinados o inferiores.

La coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del órgano central para hacer depender de él a los demás órganos.

Esta forma de organización se puede imaginar a la manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente

---

de la República y en los niveles siguientes, a los órganos inferiores de la administración.

La desconcentración, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.

La desconcentración se sitúa por sus características, en un punto intermedio entre la centralización y la descentralización, ya que tiene, como lo expresa su definición, determinadas facultades de decisión (autonomía técnica), en algunos casos, de donde se desprende que el órgano desconcentrado acude al órgano superior (Secretaría o Departamento de Estado), en asuntos de trascendencia o importancia considerable. Otra característica importante consiste en que maneja autónomamente su presupuesto o patrimonio.

La forma administrativa descentralizada ha tenido una significativa acogida en el Estado contemporáneo, dando una mayor -- efectividad y agilidad a la administración, descongestionamiento al poder central con el encargo, a organismos dotados con capacidad -

técnica suficiente, de la realización de determinadas tareas que -  
corresponde originariamente a la administración pública central  
desarrollar.

Para el Maestro Gabino Fraga ( 9 ), la descentralización -  
consiste en confiar la realización de algunas actividades adminis-  
trativas, a órganos que guardan con la administración, central,  
una relación que no es la jerarquía.

La ley para el control, por parte del gobierno Federal, de -  
los organismos descentralizados y empresas de participación esta-  
tal, define en su Artículo 2o. a los organismos descentralizados,  
al decir:

"Son organismos descentralizados, las personas mora--  
les creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decre-  
to del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o --  
estructura que adopten, siempre que reúnan los siguien  
tes requisitos:

I. - Que su patrimonio se constituya total o parcialmente  
con fondos o bienes federales o de otros organismos des-  
centralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o de-  
rechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con  
el rendimiento de un impuesto específico;

II. - Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos - propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines - de asistencia o seguridad social".

La imperiosa necesidad que ha contemplado el Estado de realizar una intervención cada vez más directa y amplia en el campo de la economía, área que antiguamente estaba reservada a la esfera exclusiva de los particulares, ha dado como resultado la empresa pública, de Estado o paragubernamental.

El intervencionismo estatal que ha originado dichas empresas, no esencialmente lucrativas, ha sido motivado fundamentalmente por la incapacidad del libre juego de intereses (Estado de Derecho Liberal), para hacer frente a muy variadas necesidades de orden social. En términos generales, este fenómeno significa el medio que el Estado emplea para cumplir en el campo económico los fines de bienestar común que imperiosamente debe satisfacer.

Las empresas públicas son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.

creadas o reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la -- Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales o de otra naturaleza económica.

La empresa para-gubernamental, es la conjunción de -- los factores de la producción para obtener bienes o servicios, -- que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas.

Las características de la empresa para-gubernamental -- son:

Que la misma esté destinada a producir bienes o servicios para satisfacer el interés general o necesidades colectivas, sin que ello implique necesariamente obtener lucro; que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza y de organización que regule el elemento trabajo; que la empresa sea vigilada y controlada en su actividad por el Estado, el que puede señalar las -- orientaciones de la misma, siendo su régimen de Derecho Público y de Derecho Privado.

b). - Gobierno Parlamentario.

En el gobierno parlamentario, el Presidente de la República es el Jefe de Estado, pero no el Jefe de Gobierno; tiene el goce, pero no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo. El gobierno está en sus manos manejado por un Primer Ministro o Canciller, emanado del Partido que resultó victorioso en las elecciones, y que responde de sus actos ante el Parlamento. Este, por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide acerca de la permanencia o caída del gobierno encabezado por el Primer Ministro.

El tipo más consumado de Gobierno Republicano Presidencial y también el primero que existió en la época contemporánea, es el de los Estados Unidos de Norteamérica; en él, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, elegido por un Colegio Electoral, nombrado a su vez por voto popular; su período es de 4 años y gobierna con un gabinete designado por él y compuesto por 10 Ministros o Secretarios de Estado. Es sobre este modelo presidencial norteamericano, que se ha organizado el gobierno de México y el de casi todos los demás países hispanoamericanos.

Entre las Repúblicas parlamentarias, encontramos casi todas las europeas. Por su solidez y prestigio, podemos mencionar entre los gobiernos de la postguerra (1939-1945), la República Federal Alemana (Deutsche Bundesrepublik) y la República de Austria (Republik Osterreich). En ambas, el Jefe efectivo del gobierno es el Canciller Federal (Bundeskanzler), nombrado por el Presidente con la aprobación del Parlamento.

Un caso peculiar entre las formas republicanas de gobierno que es interesante citar, por su importancia política en el mundo actual y por haber servido como modelo a los demás países satélites después de la Segunda Guerra Mundial, es la Unión Soviética. En el gobierno de la URSS como en el de los demás países comunistas, además del Presidente de la República y el Primer Ministro, entre en escena un tercer personaje de máxima importancia, el Secretario General del Partido Comunista, que es el Partido Único.

Desde el punto de vista constitucional (Constitución de 1979), el máximo organismo del Estado es el Soviet Supremo, que ejerce el poder Legislativo y funciona con dos Cámaras: el Soviet de la Unión, compuesto de un miembro de cada 300,000 habitan-

tes, elegidos por 4 años; y el Soviet de las Nacionalidades, que --- consta de 25 Diputados por cada República Federal; 11, por cada -- República Autónoma; y 1 por cada República o Distrito Nacional ele-- gido también por 4 años. El Soviet Supremo nombra al Consejo de Ministros, a la cabeza del cual hay un Presidente o Primer Minis-- tro que ejerce el Poder Ejecutivo y al Presidente del Politburó -- (como se le llama desde abril de 1966), quien es a la vez, Presi-- dente de toda la República (10).

Sin embargo, pese a todo el aparato jurídico constitucio-- nal, la suprema y máxima autoridad en la U.R.S.S., al igual que en los países satélites, o en la China Popular, es el Secretario -- General del Partido Comunista. Se trata pues, de un gobierno de Partido.

Los gobiernos republicanos del mundo, que son de inspi-- ración fundamentalmente demócrata, admiten otras subdivisiones según la situación constitucional que se atribuya al pueblo sobera-- no. Jellinek habla de 3 subdivisiones principales, que son las si-- guientes:

- República Democrática, con asamblea popular deliberan-- te, dotada de facultades decisorias. Este modelo proviene de - -

la antigua democracia griega, pero en la actualidad ya no existe - ninguna democracia pura; lo que más se aproxima es el gobierno de algunos Cantones Suizos, donde subsiste el Consejo Abierto - o Asamblea Popular, que comparte, sin embargo, la función le-- gislativa con otros órganos representativos.

- . República democrática puramente representativa. El - caso más frecuente en los actuales gobiernos, es el prototipo de - la república norteamericana, donde el pueblo sólo ejerce su de-- recho a través de sus representantes.

- . Repúblicas democráticas representativas con institucio-- nes democráticas inmediatas. En éstas el pueblo, además de su - función electoral ordinaria, suele participar en la vida del Esta-- do, en ocasiones extraordinarias, como cuando se trata de apro-- bar una nueva constitución o una ley de suma importancia, por medio de la iniciativa popular, el plebiscito o el referéndum; que puede ser constitucional, facultativo u obligatorio. Tal es el ca-- so de algunos Estados particulares de la Unión Americana y de - Francia, bajo la nueva Constitución de la Quinta República.

c). - El sistema parlamentario.

Este sistema entraña una de las formas orgánicas del ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado y su denominación obedece a la circunstancia de que es el mismo Parlamento, el organismo de cuyo seno surge la Entidad que lo desempeña y que se llama Gabinete, sin el cual el parlamentarismo no podría operar, pues como dice Newman, "El parlamento no gobierna", ya que, refiriéndose al Inglés, "ningún cuerpo de más de seiscientas personas lo puede hacer".

Para determinar los rasgos más o menos generales del sistema parlamentario, que en los regímenes jurídico-políticos que lo han adoptado presenta diferentes matices, se debe emplear el método inductivo, tomando como caso específico el parlamentarismo inglés, que se ha considerado como el tipo prístino de dicho sistema. Como afirma Newman, en Inglaterra la "soberanía" del Parlamento reside en la Cámara de los Comunes, que es la que se compone con representantes de la Nación. De esta Cámara emana el órgano ejecutivo que es el cuerpo colegiado llamado "Gabinete", integrado por un número variable de funcionarios que se denominan "Ministros", cada uno de los cuales tiene asig

nado un determinado ramo de la administración pública. Dicho cuerpo está presidido por un "Primer Ministro", que goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del Gabinete y su órbita material de competencias según las necesidades del Estado.

Aunque teóricamente y por una tradición a la Corona, el Rey selecciona al Primer Ministro, esta atribución no es irrestricta ya que la designación debe recaer en el Jefe del Partido que domine mayoritariamente en el Parlamento. Esta limitación a la potestad real ha obedecido en la historia política de Inglaterra a la conveniente necesidad de que el Rey acate la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral expresada con ocasión de las elecciones de representantes populares, manifestada en sentido paralelo de dominar en el Parlamento y de que el líder del Partido triunfador sea el Jefe del Gabinete. Se advierte en consecuencia, que el Primer Ministro es al mismo tiempo miembro del Cuerpo Parlamentario, Jefe de la Mayoría de los representantes populares y Jefe del citado órgano ejecutivo o gobierno, siendo individual o colectivamente responsable ante éste.

En virtud de su numerosa composición humana, el Parlamento no puede gobernar; sin embargo, tiene algunas funciones - consistentes en representar la opinión popular, en el control financiero del Estado, en la adopción de las decisiones políticas fundamentales y en la expedición de las leyes, es decir, en el desempeño del Poder Legislativo. Fuera de este cuadro competencial, - la actividad gubernativa reside en el Gabinete, fungiendo el Rey - como órgano de equilibrio, muy relativo por cierto, para zanjar - las crisis ministeriales que suelen presentarse.

Los rasgos generales del Parlamento Británico, someramente descritos, permiten por inducción, señalar las características del sistema respectivo que pueden combinarse con bastante prolijidad en regímenes jurídico-políticos concretos, dando lugar a diferentes "parlamentos heterodoxos". Esas características las apunta con toda claridad Karl Loewenstein (11) y son las siguientes:

- a). - Identidad personal entre miembros del Gabinete y los del Parlamento;
- b). - El gobierno encomendado al Gabinete "está fusionado con el Parlamento, formando parte integral de éste";

- c). - El Gabinete está presidido por un jefe llamado "Primer Ministro", que al tiempo que es miembro del Parlamento, es líder del Partido que en éste domine;
- d). - La subsistencia de un Gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo -voto de confianza-, de la mayoría parlamentaria; y a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen, de la falta de apoyo -voto de censura-, por parte de dicha mayoría.
- e). - Control recíproco entre el Gabinete y el Parlamento en el sentido de que la dimisión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo.

Aunque el mencionado tratadista considera que entre uno y otro existe una colaboración "en la ejecución de la decisión política fundamental, por medio de la legislación" y que, por ende, - el sistema parlamentario entraña un régimen de "colaboración -- de poderes", el Maestro Burgoa (12) estima que en substancia, -- tal sistema implica una concentración del Poder Legislativo y del Ejecutivo o administrativo en el Parlamento. En efecto, éste es el depositario de la función legislativa, correspondiéndole al mis-

mo tiempo la dirección política del Estado, mediante la adopción de las medidas básicas y esenciales que juzgue dentro de la necesaria autonomía administrativa de que debe gozar. Esta vinculación entre Parlamento y Gabinete no sólo es funcional, sino orgánica, en cuanto a que éste no es sino una especie de comité gubernativo de aquél, ya que se integran con individuos llamados Ministros, que son parte del cuerpo parlamentario, el cual además, puede provocar su destitución al retirarles el apoyo o confianza.

En opinión del Maestro Burgoa (13), no desvirtúa esas consideraciones la circunstancia de que el sistema parlamentario, aparte del Gabinete, tenga un Presidente o Rey, ya que por lo general ese dignatario no ejerce el gobierno del Estado, sino que lo representa interior o internacionalmente, sin perjuicio de intervenir en casos anormales, para evitar crisis políticas principalmente, a través de la disolución del Parlamento. Este tratadista considera que la concentración funcional aludida, es característica básica del parlamentarismo, y no de la colaboración. Como necesaria interdependencia de los órganos primarios del Estado, es imprescindible para el equilibrio gubernativo de todo régimen jurídico-político, incluyendo obviamente el presidencialista.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Burgoa Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México.
- (2) Burgoa Ignacio. Ibidem. pág. 337
- (3) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México.
- (4) Tena Ramírez, Felipe. Ibidem.
- (5) Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano". Nogris. México.
- (6) Burgoa Ignacio. Opus Cit. pág. 429
- (7) Burgoa, Ignacio. Ibid. pág. 721-722
- (8) Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano". Siglo XXI Editores. México. PP. 221
- (9) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. pág. 20
- (10) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. pág. 460
- (11) Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". Editorial Ariel, Barcelona. PP. 105-106-107
- (12) Burgoa, Ignacio. Opus Cit. págs. 654-655-656
- (13) Burgoa, Ignacio. Ibidem. Págs. 654-655-656

## CAPITULO III

### EL FEDERALISMO MEXICANO

El Federalismo Mexicano surge con la Constitución de --- 1824, aunque antes de promulgarse ésta y precisamente durante - los debates, se aprobó temporalmente el Acta Constitutiva de la Fe- deración, para asegurar en la futura Constitución el sistema Fede- ral, por razones de índole histórica, que culminaron con el ma- logrado Primer Imperio Mexicano y que provocó en nuestros Dipu- tados Constituyentes, la preocupación por instaurar un sistema contrario a todo lo que significase autocracia o dictadura. A ésto debe ser agregado lo que afirma Don Lorenzo de Zavala, respecto- al Primer Congreso Constituyente establecido el día 7 de noviem- bre de 1823: "Los Diputados de los Estados nuevos vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitu- ción de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala -- traducción impresa en Puebla de Los Angeles, que servía de tex- to y modelo a los nuevos legisladores". Los federalistas esta----

ban encabezados por Don Miguel Ramos Arizpe y los centralistas -- por el Presbítero José Ma. Becerra, formando las dos facciones -- que lucharon brillantemente al integrarse nuestro primer Código fundamental de aplicación real y efectiva.

Aunque triunfó en los debates de que se trata, la postura -- sostenida por Ramos Arizpe, "El padre de la Federación Mexicana", justo es recordar que Fray Servando Teresa de Mier proponía las -- modalidades que reclamaban las necesidades del país. Autor de -- un discurso profético sobre los males que acarrearía al país la Federación, puntualizó: "La prosperidad que tiene esta República vecina (Estados Unidos), ha sido y está siendo el disparador de nuestras Américas, porque no se ha ponderado bastante la inmensa -- distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de los otros y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federarnos nosotros, estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido una constitución que con sólo suprimir el nombre de Rey, es la de una -- República; nosotros, encorvados 300 años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas aceptamos a dar un paso sin tropiezo en -- el estudio desconocido de la libertad. Aquéllos Estados forman a --

la orilla del mar, una faja litoral y cada uno tiene los puertos necesarios a su comercio; entre nosotros sólo en algunas provincias, - hay puertos y fondeaderos y la naturaleza misma, por decirlo así, - nos ha centralizado".

El acta constitutiva de la Federación, aprobada el 24 de enero de 1824, estableció que: "Artículo 5: la Nación adopta para su gobierno, la forma de República, representativa popular federal" y -- "Artículo 6: Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución -- General".

I. - ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO.

Aun cuando se han buscado antecedentes remotos del régimen federal, llegando incluso al mundo clásico greco-latino, la verdad es que se trata de un fenómeno político surgido en el siglo XVIII, en las antiguas colonias británicas del Atlántico americano y que luego formaron los Estados Unidos.

El sistema federal ha sido ampliamente analizado en los últimos tiempos, como resultado de su implantación en casi todos los Continentes; lo mismo la antigua Confederación Helvética en Europa, que el moderno sistema federal de la Unión Soviética; o bien la integración federal que existe en algunos miembros de la Commonwealth Británica, en Australia, Nueva Zelanda o en Canadá, sin excluir la India. Por supuesto, el éxito se obtuvo en los Estados Unidos, desde la centuria dieciocho, que fue excesivamente imitado en algunos países hispanoamericanos, al surgir a la vida política en el siglo XIX.

a). - El Federalismo norteamericano.

Para penetrar en el estudio de la naturaleza del Estado -- Federal, nos ha de ayudar la consideración, primero, de las circunstancias históricas que a veces acompañaron su formación y -- luego, el estudio de los fundamentos especulativos y racionales -- con que los autores trataban de explicar su naturaleza jurídica y -- justificar su existencia.

En este sentido ha sido muy explícito uno de los mayores conocedores del sistema norteamericano, Bryce (1), quien nos dice: "La aceptación de la Constitución de 1789, hizo del pueblo americano una nación. Lo que hasta entonces había sido una liga de Estados, se transformó por el establecimiento de un gobierno nacional con autoridad directa sobre todos los ciudadanos, en Estado Federal".

Al hablar de aceptación, se refiere a la campaña realizada por los famosos publicistas James Madison, John Jay y Alejandro Hamilton, en el periódico del Federalismo, publicado en Nueva York para lograr que la ciudadanía del naciente Estado, aceptara el nuevo sistema proclamado en Filadelfia en el año de 1787.

Si queremos esquematizar el proceso de nuestro país vecino, se puede afirmar que se siguió una trayectoria "hacia una mayor unidad nacional, y por ello, se firmó la federación de los Estados Unidos de Norteamérica". Las antiguas colonias inglesas, -- que eran independientes unas de otras y que sus nexos, facilitados en buena parte por hallarse todas, a la orilla del Océano Atlántico, eran directos con la Corona Británica, formaron una alianza para luchar contra el dominio de la metrópoli, cuando las exi--

gencias del Rey Jorge III hicieron que se consideraran expoliadas. La guerra dirigida por Washington, llevó a la victoria y por tanto a la independencia, a los antiguos colonos ingleses que --- pronto se dieron cuenta que existía una gran debilidad política --- por la lexitud de los puntos de unión entre las antiguas colonias. El primer paso para estrechar esos vínculos, fue la Confedera--- ción de Estados que tuvo su propia constitución y se votó en Filadelfia, en julio de 1778, con lo que se llamó "Artículos de la Confederación", teniendo como órgano supremo al Congreso de los -- Estados Unidos de Norteamérica.

Pronto se estableció una controversia entre quienes querían una mayor centralización o un poder federal más fuerte, así fuese en detrimento de los derechos de los Estados, y quienes consideraban que estos derechos deberían permanecer incólumes. Ya hemos aludido a la campaña llevada a cabo por distinguidos políticos norteamericanos con el fin de lograr que la ciudadanía del naciente Estado Federal, aceptara una nueva Constitución que convirtió la nueva alianza en Estado Federal, logrando que en mayo de 1787, se redactara una nueva carta que entró en vigor el año de 1789.

Así es como surge el nuevo Estado, con la característica federal, donde existe ya un gobierno central y sus tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con jurisdicción en todo el territorio y sobre todos los ciudadanos de cada Estado. Se trata de un nuevo Estado, que se integró con antiguos Estados independientes que a su vez conservan su gobierno y determinadas facultades autónomas.

En los días de su promulgación y ratificación, hubo muchas discusiones sobre la naturaleza del nuevo sistema, pero radicalmente provenían para determinar si se tendría o no un gobierno central bastante fuerte para mantener y defender la Unión. En un sentido restringido, la objeción consistía solamente en saber cuál sería la extensión del poder confiado al gobierno federal.

Ante esta situación, los defensores de la Constitución rechazaban el reproche, apoyándose sobre la necesidad absoluta de un gobierno tal cual se proponía, demostrando la extrema debilidad de una Confederación pura, destituida de poderes directos sobre los individuos. Hacían observar que la Constitución era en parte federal y en parte nacional, en la distribución de los poderes. El Senado era Federal y respecto a los representantes, la

Constitución era nacional. El poder Ejecutivo tenía un carácter mixto: nacional en el ejercicio de los poderes y federal en cuanto a su alcance. Obraba sobre los individuos y no solamente sobre los Estados, pero su autoridad era limitada y una gran parte de la soberanía era acordada en los Estados. En cuanto al derecho de hacer enmiendas, tenía también ese doble carácter, porque la unanimidad de los Estados no era necesaria, pero debía reunir mayoría.

b). - Difusión en Iberoamérica, del Federalismo norteamericano.

Al producirse la independencia de las colonias españolas en América, surgió de inmediato el problema de la organización. En algunas hubo intentos monárquicos a los que no escaparon el propio Bolívar, en tanto que en México se estableció originalmente el Imperio. Más pronto los partidarios de la República se fueron imponiendo, como una reacción ante el centralismo español y la discusión se basó en torno al sistema federal o al unitario, dejándose llevar la mayoría por la imitación de los Estados Unidos, creyendo que el progreso de esa nación era debido a su forma de

gobierno, sin pensar en los antecedentes históricos de cada región y en su propia realidad nacional.

La pugna centralismo-federalismo fue terrible; debe señalarse que en muchos casos no era en realidad la forma política la que provocaba los conflictos, sino los intereses de cada comarca o la búsqueda del predominio de una ciudad, generalmente capital del Virreinato o de Capitanía General. Así pues, en Argentina la pugna se realizó al grito de "Federación o muerte", y son ampliamente conocidas esas luchas a través de algunas -- obras clásicas, como las de Sarmiento, sobre todo "El Facundo", que llevaba como subtítulo "Civilización y barbarie". En Centroamérica, Colombia, Venezuela y el antiguo Virreinato del Perú, al igual que en Chile, los conflictos no fueron menos sangrientos, debiéndose mencionar que los viejos intereses coloniales de un militarismo voraz y un clero prepotente, generalmente estuvieron al lado de la forma centralista. En resumen, puede anotarse que Venezuela al igual que Argentina, se organizó como Estado Federal y en cierta época, las provincias de la antigua Guatemala, luego República Federal de Centroamérica.

## II. - ORIGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Mucho se ha hablado del origen del federalismo mexicano; desde quienes sostienen que no fue más que una limitación extralógica de las instituciones de los Estados Unidos a través de una mala traducción de la carta constitucional de ese país, hasta los que afirman que tal sistema tenía profundos antecedentes en México; o bien, que una institución como las diputaciones provinciales fueron el origen definitivo de la fórmula federal.

Aunque la segunda versión ha sido ampliamente difundida por una autora norteamericana, seguida por algunos escritores mexicanos, nada hay más falso. Agotada la etapa polémica, se puede afirmar que en su tiempo resultó bastante postizo el sistema a tal punto, que a pesar de su victoria formal, primero en 1823 y -- después en forma definitiva en 1857, el centralismo tradicional se impuso y ahora lo vemos en todo su esplendor. Quizás si la fórmula de Fray Servando Teresa de Mier y los juicios del Diputado veracruzano Becerra, se hubieran escuchado, estableciendo un federalismo atenuado y no el error de "Estados libres y soberanos", la situación hubiese sido más real y efectiva, (2).

Como ha precisado y puntualizado verazmente el historiador Bocanegra, el primer Congreso Constituyente no tuvo, desde su instalación hasta que dejó de existir legalmente, sino turbulencias y trastornos, anarquía y dificultades; en suma, no conoció -- "ni un momento de verdadera tranquilidad, ni aún en los últimos momentos de su existencia".

Agrega el propio historiador, que tal era el estado de la -- República, que se veía combatida por todo tipo de exigencias nacionales que resultaban insatisfechas por falta de erario, de orden y de seguridad. El 31 de marzo de 1823 por Decreto expreso, se dio por terminado el Imperio de Iturbide. A partir de ese momento, -- el Ejecutivo se integró por Don Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria, antiguos Insurgentes y Pedro Celestino Negrete, ex-soldado virreinal, lo que indica que los factores del poder comenzaban a tomar -- otro cauce. Fueron suplentes; Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero; o sea, la mayoría de los antiguos Insurgentes o de sus partidarios.

Aunque el Congreso inicial, que en verdad fue el Primer Constituyente y que cesó hasta el 30 de octubre de 1823, después de haberse declarado solamente convocante, hubiera evitado el --

dictar una carta política, desde la sesión del 12 de junio de dicho año se inclinó decisivamente por la Federación, al expedir el siguiente Decreto: "El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias, estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación. Julio 12 de 1823".

En tal forma el primer Congreso se declara convocante pero inclinándose por el federalismo. Corresponderá por tanto, al segundo Congreso Constituyente, expedir primero el Acta Constitutiva de la Federación y después la Constitución Federal de 1824.

La confesión de Lorenzo de Zavala, varios años después, es aunque incisiva, verdadera: "... había un Partido ya irresistible que tomaba cada día más fuerza; un Partido que abriendo una puerta amplia a empleos y cargos lucrativos y honoríficos, bajo el nombre de República Federal, no podía encontrar más resistencia que la débil voz de la capital, en la que había el interés de centralizar el poder, las riquezas y los destinos de las provincias".

Ante la circunstancia de que el Primer Congreso se declarara convocante, se determinó que el segundo también se llamara Constituyente. Este, después de celebradas las elecciones, se reunió el 30 de octubre de 1823 en juntas preparatorias y se instaló -- con toda solemnidad el 7 de noviembre de ese año. Abrió las sesiones Don Miguel Domínguez, el antiguo Corregidor de Querétaro, que se encontraba en turno en el poder Ejecutivo, lo que hizo con gran seriedad. Todo en medio de graves trastornos que hemos señalado y cuando muchos de los iturbidistas realizaban actividades que los hacían sospechosos.

La asamblea reunió elementos de gran categoría al decir -- del historiador Bocanegra "de honradez a toda prueba, de inquebrantable energía", figurando como jefe del grupo federalista Don Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Cañedo, Valentín Gómez Farías, Juan Bautista Morales, Crescencio Rejón, Juan Cayetano Portugal y José Ma. Covarrubias, así como Don Miguel Ramos Arizpe, quien a su talento y erudición unía la práctica y la experiencia -- parlamentaria, adquirida en las Cortes de Cádiz.

Las labores se efectuaban en un clima de agitación, incluso con amagos de separatismo, por lo que hubo que celebrar --

algunos pactos. En esas condiciones, la inclinación hacia el federalismo fue en buena parte como se ha dicho, para llevar la tranquilidad a las conciencias, lo que desde luego hay que señalar, -- que no se logró y fue así como se llegó al Acta Constitutiva de la -- Federación, que no era la Constitución definitiva, sino un anticipo de las tareas del Congreso. Su principal redactor fue Don Miguel Ramos Arizpe y el propósito ha sido bien precisado por los historiadores políticos: "El Acta Constitutiva fue elaborada, no únicamente como plataforma política para orientar los trabajos y para fijar los puntos fundamentales de la Federación, sino también como una declaración de principios que debía ser promulgada y protestada por todos los funcionarios y habitantes de la República, a fin - de que tuvieran la más completa seguridad de que las labores del Congreso se habían de ajustar a los términos de un pacto federal".

a). - La Constitución de 1824.

Las principales discusiones doctrinales ocurrieron en el año de 1823, hasta llegar a la conclusión del Acta. Se terminó de discutir el 31 de enero de 1824 y se aprobó con algunas variantes,

y con el nombre señalado. La primera divergencia entre monárquicos y republicanos, quedó resuelta en favor de los segundos al abdicar Iturbide. Puestos de acuerdo, al menos en el grupo mayoritario, sobre el establecimiento del sistema republicano, surgió la división entre federalistas y centralistas, cuyos puntos de vista básicos hemos resumido.

Varias cuestiones se dejaron pendientes en el Acta, tales como lo relativo al funcionamiento del Poder Ejecutivo; el capítulo en torno a una segunda Cámara de Senadores; y la división territorial de la República. Esto quedó reservado a la elaboración de la Constitución definitiva.

El proyecto de Constitución Federal se presentó ante el -- Congreso el 1 de abril de 1824, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; se firmó el 4 de octubre y el día 5 del mismo mes, la publicó el Ejecutivo. Mientras tanto, había funcionado el sistema ejecutivo de 3 personas, a pesar de los conflictos constantes que se presentaban.

El citado documento comprendió 7 Títulos, que son:

- I. - De la Nación Mexicana, su territorio y religión.
- II. - De la forma de gobierno de la Nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo.
- III. - Del Poder Legislativo.
- IV. - Del supremo Poder Ejecutivo de la Federación.
- V. - Del Poder Judicial de la Federación.
- VI. - De los Estados de la Federación.
- VII. - De la observación, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.

Tal vez uno de los Artículos de mayor importancia, en los momentos de su promulgación, fue el 4o., que estableció la forma de República representativa popular federal. También, de acuerdo con las condiciones de la época, estableció como religión del Estado la católica (Artículo 3o.).

El sistema federal era mucho más completo que el actual, en virtud de que las facultades de los Estados eran mayores, sin restricciones en su régimen interno. Por otra parte, las legislaturas eran el factor determinante en la elección del Poder Ejecutivo. Comenzó a establecerse un sistema de garantías individuales -

aunque no con la precisión que en otras Cartas. La libertad de pensamiento y de prensa, quedaron establecidas aunque siempre estaba presente la religión de Estado, lo que provocó las naturales restricciones.

El país quedó dividido en 19 Estados y 4 Territorios; las -- provincias se elevaron a la categoría de Estados y la soberanía de éstos fraccionó políticamente el centralismo colonial. Pero la Constitución nada hizo para acabar con los privilegios coloniales y la miseria, el Clero y el Ejército continuaron siendo baluartes de la -- Constitución.

Rabasa dice en relación a esta Constitución: "El acta y la Constitución de 1824, llegaron al punto más alto a que pudieron aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los Poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional. Lejos de revelar ignorancia que escritores de la época atribuyeron a sus autores, demuestran que éstos eran conocedores no superficiales de las teorías democráticas y federativas, y que fuese cual fuese su opinión personal, obedecieron de buena fé, el man-

dato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo, pues hay en los preceptos de ambas leyes, celoso empeño de asegurar la libertad interior de los Estados como una garantía contra las usurpaciones del Poder central".

b). - La Constitución de 1857.

Fue la principal consecuencia de la Revolución de Ayutla, como reacción histórica natural contra la ominosa dictadura de su "alteza Serenísima", Don Antonio López de Santa Ana, declarado en 1853, dictador vitalicio del poder, suficiente para nombrar a su muerte, sucesor con las mismas facultades; suprimió el régimen central, por ello varios liberales que se opusieron a la dictadura, fueron desterrados, entre ellos Benito Juárez García, Melchor --- Ocampo y Ponciano Arriaga. "Que en Nueva Orleans, hicieron -- una verdadera amistad y una vez iniciada la revolución, se sumaron a ella, hasta el derrocamiento de Santa Ana".

Triunfante la Revolución, Juan Alvarez se encarga del poder y en su carácter de Presidente Interino, de acuerdo con el punto 5 del Plan de Ayutla, convoca a la instalación del Congreso Cons-

tituyente y, finalmente, después de tórridas batallas ideológicas entre los Partidos contendientes, el Liberal y el Conservador, en las que brillaría la generación más notable de nuestra historia parlamentaria, surge el 5 de febrero de 1857, la Constitución Federal - de los Estados Unidos Mexicanos, con caracteres liberales, individuales, adoptando el gobierno la postura del "Laissez Faire, Laissez Passer", que caracteriza al individualismo.

Dicha Constitución estableció el Federalismo en los siguientes términos:

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

Cabe mencionar, que de acuerdo con esta nueva Constitución, el país quedó dividido en 25 Estados y un Territorio.

c). - La Constitución de 1917.

Se estableció como trasplante de la del 57 y fue producto - del movimiento político burgués iniciado por Francisco I. Madero, contra la dictadura del "Héroe de Tecuac", General Porfirio Díaz - Neri, quien desde el Plan de la Noria primero, y el de Tuxtepec -- después, habría de enarbolar aquél principio de: "Ningún ciudadano debe imponerse ni perpetuarse en el poder y ésta será la última revolución", que fuera su bandera de lucha, la que él mismo pisoteó durante 35 años.

Es necesario recordar que nuestra Constitución actual es la primera Constitución social del mundo, pues antes que la Alemana de Weimar o que la Bolchevique de Rusia, en ella se impregnaron las garantías sociales que justo es recordar y reconocer, - surgieron del pensamiento avanzado de los divinos "anarquistas" los precursores de la Revolución Social Mexicana: los hermanos Flores Magón.

Ante el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Queré---

taro, el 21 de noviembre de 1916, presentando un proyecto de Constitución, que fue aceptado, siendo adicionado y reformado por otra generación brillante, gracias a cuya audacia e imaginación surgió la nueva Constitución del 5 de febrero de 1917. En ella se estableció la Federación en términos análogos a la de 1857: "Artículo 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental", (3).

### III. - CARACTERISTICAS DEL FEDERALISMO MEXICANO.

La Revolución Mexicana pretende ser una reivindicación política, económica y social del ciudadano, por ello se afirma con razón, que dicho movimiento armado fue en sentido estricto, una revolución, puesto que trataba de destruir un estado de hecho, pero cuya transformación pretendía ser radical en todos los sentidos, de tal manera que rompió el orden legal establecido para estructu--

rar una forma de Estado capaz de dar al mexicano garantías de una mejor vida y cuya obra principal fue la Constitución de 1917, que se formuló al triunfo de la Revolución.

Este ordenamiento legal, concreción magnífica de los anhelos populares, plasma en forma definitiva el Estado Mexicano democrático y moderno; de esta manera establece en su Artículo 39 que: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable de recho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Y por otro lado, en su Artículo 40 establece la forma de su gobierno: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental".

En su Artículo 41 sigue diciendo: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Esta-

dos, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

En las disposiciones constitucionales que se transcriben, se advierten las características esenciales del Estado Federal Mexicano, como Estado Federal, representativo y democrático, siendo en su Artículo 49, donde se adhiere la teoría de la división de Poderes, al sostener que el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y en su Artículo 115, se establece que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial la de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Independientemente de lo anterior, la Constitución de --- 1917 establece las garantías sociales a través de las prevenciones de sus Artículo 27 y 123, representando estas disposiciones la protección teórica indiscutible de las fuerzas económicas trabajadores del pueblo mexicano, (4).

Al hacer una revisión histórica del Derecho Constitucio-- nal Mexicano, nos encontramos plenamente convencidos de que el pueblo de México ha afirmado su convicción federalista, pues a la -

fecha llevamos más de 150 años de vida independiente, y de ellos - solamente 11 años, de 1836 a 1845, se adoptó en México la convicción del sistema centralista. Nos toca entonces indagar si efectivamente la idea a que aludimos es efectiva, porque es preciso contestar a los doctrinarios del federalismo si éste es el único sistema posible de aplicación práctica, dentro del campo de la política en México.

Históricamente ha quedado demostrado, que fueron precisamente las provincias, las que en reclamo de sus derechos, determinaron la adopción del sistema federalista en México, y basta para probarlo, la actitud asumida por los Estados de Jalisco, Yucatán, Zacatecas y otros muchos. Esto nos demuestra que el federalismo surgió en México, igual que sus grandes movimientos revolucionarios, de la periferia al Centro, o sea, de la provincia a la capital.

---

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Bryce, James. "La República Norteamericana".
- (2) Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano".  
Editorial Pax. México. pág. 103
- (3) Trueba Urbina, Alberto. "La Primera Constitución --  
Política-Social del Mundo".  
Editorial Porrúa, México.
- (4) Trueba Urbina, Alberto. Ibidem. pág. 33

## CAPITULO IV

### LOS ESTADOS FEDERADOS

El Artículo 40 de nuestra Carta Magna, establece lo siguiente:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; - pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

#### I. - CARACTERISTICAS DE LOS ESTADOS FEDERADOS.

El jurista Ignacio Burgoa (1), estima que las características del Estado Federal, han concurrido en el régimen jurídico que se organizó en nuestro país a partir de los ordenamientos constitucionales de 1857 y 1917. Estima que "la órbita autárquica de los Es--

tados", dentro de nuestro régimen federal, se extiende a las materias siguientes:

a). - Autonomía democrática de las Entidades.

En el sentido de poder elegir o nombrar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.

b). - Autonomía Constitucional.

Traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, en cuanto que pueden darse sus propias constituciones de acuerdo a los principios establecidos en la Carta Federal y sin contravenir los mandamientos de ésta.

c). - Autonomía legislativa.

Traducida en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión, o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución Federal ni manifiesten su incumplimiento a las obligaciones estatales consignadas.

d). - Autonomía administrativa.

En lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno.

e). - Autonomía judicial.

Para dirimir conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos en la jurisdicción federal.

f). - Participación de las propias Entidades en la expresión de la voluntad nacional.

Tanto por lo que respecta a la integración del Cuerpo Legislativo Federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución General.

Las bases que delimitan las facultades entre los Estados y la Federación, se encuentran consignadas en el Artículo 124 Constitucional, que establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reserva--

das a los Estados". Por otra parte, en diversos Artículos se establecen obligaciones y limitaciones para los Estados.

A pesar de que en el Artículo 40 se habla de Estados libres y soberanos, la verdad es que tanto la experiencia histórica, como la doctrina, se han pronunciado en el sentido de que solamente -- gozán de autonomía, por cierto cada día más restringida. La autonomía estatal ha ido en descenso cada vez mayor, sobre todo bajo la vigencia de la actual Constitución. Las frecuentes adiciones a la -- Ley fundamental, han hecho que el proceso legislativo federal vaya absorbiendo las facultades de las Legislaturas de los Estados y, como consecuencia, el ámbito de las facultades en el orden administrativo y aún judicial.

Si durante la etapa de la Carta vigente en 1857, el régimen federal fue perdiendo sus características fundamentales y los Estados poco a poco vieron mermada su autonomía, en poco más de medio siglo de vigencia del Código de 1917, los Estados han quedado - reducidos a una categoría que seguramente hubiera desalentado e indignado a nuestros grandes federalistas, lo mismo a un Ramos - Arizpe que a un Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez y a un Ignacio Ramírez.

Lo anterior nos lleva a señalar que entre ambas Entidades existe una clara delimitación, que en materia constitucional se denomina "Distribución de Competencia".

A este respecto, el Artículo 115 establece que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular". Se advierte pues, que al igual que -- en la Federación, los Estados cuentan con 3 Poderes: el Ejecutivo, -- representado por el Gobernador; el Legislativo, por la Legislatura -- Local, ya que sólo en casos excepcionales en épocas pasadas, exis-- tió el Senado, lo que no sucede actualmente en virtud de que la --- propia Constitución Federal establece la forma de integrar el Poder Legislativo: la elección de Gobernador se hace de manera directa y por un período de 6 años; las Legislaturas locales tienen un número de representantes proporcional al de habitantes de cada uno, pe-- ro en ningún caso podrá ser menor de 7 Diputados en aquellos Es-- tados cuya población no llegue a 400, 000 habitantes; de 9, en los - que la población exceda de esa cifra y no llegue a 800, 000; y de 11, en los que la población sea superior a dicha cantidad. Tomando -- en cuenta la fecha en que se expidió la Carta Política Federal, se advierte que ahora son raros los Estados que tienen una población inferior a 400, 000 habitantes.

El poder judicial, por su parte, se encuentra formado por el Tribunal Superior de Justicia y los Juzgados de Orden Común, Civiles, Penales, etc.

Entre las facultades consignadas a los Estados, está la de arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero para que se lleven a cabo esos arreglos, se requiere la aprobación del Congreso de la Unión. Tienen además, una serie de limitaciones que en cierta forma constituyen la contrapartida de las facultades al Congreso General, entre otras: celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados, ni con potencias extranjeras. Esta prohibición apuntada en el Artículo 117, obedece a que en la pasada centuria, durante los conflictos entre federalistas y centralistas, en más de una ocasión hubo una coalición de Estados, por cierto siempre con sentido federalista.

Otras de las prohibiciones a los Estados Federados son: - acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya extensión se efectúa por

aduanas locales. También se encuentra la supresión del régimen alcabatorio, que parecía inmoral a lo largo del siglo pasado, pero que recibió un golpe duro bajo la administración hacendaria de --- Don José Ives Limantour; aunque en ocasiones reaparece, es poco grave esta situación. Además, se les prohíbe expedir disposiciones fiscales que importen diferencias en razón a la procedencia de las mercancías; emitir títulos de la deuda pública; celebrar empréstitos, salvo para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento a sus respectivos ingresos.

Tales disposiciones, como ya se dijo, están establecidas -- en el Artículo 117 Constitucional; el Capítulo respectivo de dicho precepto ha servido para que las Entidades y aún los Municipios se graven de tal manera en sus ingresos, que prácticamente cada etapa gubernativa o sexenal, dejan al sucesor una situación de hipoteca.

En cada Entidad se tiene la obligación de entregar sin demora, a los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que los reclaman. Además, cada uno dará entera fé y --- crédito, a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. Los Gobernadores están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales; a su vez, coadyuvan a --- través de las Legislaturas locales, en las reformas constituciona-

ies, según el requisito exigido de que, para que exista una reforma de tal naturaleza, además de la aprobación del Congreso se requiere del acuerdo de un mínimo de las dos terceras partes de la Legislatura Estatal.

Existe por tanto, una delimitación de competencias entre - la Federación y los Estados-miembros. En esta distribución se han señalado diversas posibilidades; se habla por una parte, de materias exclusivas, cuya legislación y en algunos casos la ejecución, pertenece a la Entidad Únicamente, sea la Federación o los Estados. También hay materias que corresponden a la Federación pero cuya ejecución en ocasiones, se realiza por parte del Estado; y además, existen materias cuya legislación y ejecución corresponde exclusivamente a éstos.

Por otra parte, se habla de materias concurrentes, o sea, aquellas que pueden ser reguladas tanto por el gobierno federal como por el de los Estados-miembros. En lo relativo a la distribución de competencias entre los Estados y la Federación, cabe distinguir las facultades explicativas, o sea, las que expresamente le han sido concedidas al régimen federal y que se enumeran en la fracción -- XXIX del Artículo 73 Constitucional, además de otros preceptos.

Para la realización de todas estas facultades, el propio -- Congreso de la Unión establece, en la fracción XXX del citado Artículo 73, que: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las --- otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".

Este precepto está tomado del sistema norteamericano, donde se debatió ampliamente, por la absorción paulatina, por parte -- de la Federación, respecto a las facultades de los Estados. El Constitucionalista Castillo Velasco, refería respecto al Artículo 72 de -- la Constitución de 1857: "Sin esta facultad podría llegarse a verificar el caso de que se paralizara el movimiento constitucional por - falta de leyes". Tal vez no habría sido necesario expresar esta facultad porque está en la naturaleza misma de las cosas, nuestra - doctrina no ha tenido que desentrañar ampliamente esta distinción en vista de que la absorción de las facultades de los Estados se ha - realizado ampliando las facultades del Congreso, es decir, añadiendo facultades expresas o explícitas.

Muy diversa fue la situación de los Estados Unidos de Norteamérica, sobre todo en los comienzos de su vida institucional, - ya que en las páginas del federalismo, Madison hizo la defensa de

ellas en la siguiente forma: "Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que éstas y sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte se muestra --- más completamente invulnerable que ella. Sin la esencia de este poder, toda la Constitución sería letra muerta".

Las facultades expresas, además del Artículo 73 Constitucional, están expuestas en numerosos preceptos tanto de la organización de los poderes, como del funcionamiento de los mismos.

Ya se dijo que fue en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se desarrolló la doctrina de las facultades implícitas y fue el distinguido Presidente de la Suprema Corte de Justicia, John -- Marshall, quien le dio mayor impulso. Como ha recordado el Constitucionalista González Flores: "Su significación fue pronto comprendida en el pleito McCulloch Vs. Maryland (1819), cuando se decidió que el Congreso tenía facultades para dar personalidad jurídica a un Banco. Ese poder no estaba conferido explícitamente pero no era necesario que lo estuviera. Era una facultad considerada como esencial para el ejercicio de la autoridad concedida..."

Existen casos, pocos por cierto, en que los Estados Unidos pueden legislar coincidiendo con el Congreso General. Un ejem--

plo típico, es el de la educación. En tales casos, se habla de facultades concurrentes o coincidentes.

## II.- LOS ESTADOS FEDERADOS, SON LIBRES Y SOBERANOS....?

Los Estados no nacieron de un pacto político celebrado entre ellos, según nos enseña nuestra historia. El origen de la Federación no fue un convenio entre Entidades que previamente hubieran adquirido su soberanía y su independencia. México, que contaba con un gobierno único, con legislación uniforme, con la misma religión, constituida en una sola nación, al emanciparse y conquistar sus derechos como pueblo soberano, optó en su primer Congreso Constituyente celebrado en el año de 1823 (del que emanan el Acta Constitutiva y la primera Constitución que tuvimos), por el régimen federal. Las Entidades que surgieron de este orden federal, creado por la Constitución de 1824, son los Estados a los que se debe considerar como partes integrantes de un cuerpo político: el Estado Mexicano y no como partes asociadas por virtud de un pacto diplomático que les conserve su propia personalidad.

¿Cuáles son las consecuencias que se derivan de estos -- principios fundamentales, que hemos expuesto con anterioridad?

Los Estados, como tales, no tienen el derecho de secesión, es decir, de separarse cuando juzguen que la Constitución ha sido violada; para recuperar su independencia o reasumir su soberanía, que es el término que impropriamente han acostumbrado usar grupos de revolucionarios o disidentes en el país. Desde hace mucho tiempo, varios Estados han pretendido tal cosa, alegando derechos soberanos que nunca han tenido y que nadie les ha reconocido. Durante la Revolución Constitucionalista de 1915, el Estado de Oaxaca reasumió su soberanía y posteriormente, cuando el Plan de Agua Prieta, en 1920, el Estado de Sonora hizo lo mismo, levantando el estandarte de la soberanía local, frente a los poderes Federales. ¿Tenían derecho esas Entidades Federativas de proceder así? Indudablemente que no, ni aún en el supuesto de que México fuera una Federación idéntica a la de los Estados Unidos de Norteamérica. pues en ese país, sí, real y efectivamente, los Estados eran independientes y soberanos y se unieron en una Federación por virtud de un pacto político. Desde que se constituyó en 1789, la Federación Americana, dejaron de ser independientes las Entidades -- que lo formaron y aunque en varias ocasiones, algunas de ellas --

hablaron de reasumir su soberanía; el gobierno federal se negó sistemáticamente a consentir semejante pretensión; el conflicto se planteó y se intensificó hasta traducirse en la famosa Guerra Separatista (entre Norte y Sur), de 1861, cuando los Estados Sureños encabezados por Carolina del Sur, constituyeron una nueva Confederación y por medio de las armas exigieron sus demandas al gobierno federal. El Presidente James Buchanan, miembro del Partido Demócrata (que estaba en el poder y propugnaba la soberanía de los Estados), dejó pasar las cosas alegando que su período presidencial había concluido, pues ya había sido electo su sucesor.

Para sustituir a Buchanan, fue electo Abraham Lincoln, cuya figura inmensa tiene un alto lugar en la historia de los pueblos de América y con su elección por primera vez triunfó el Partido Republicano. Lincoln era enemigo de la esclavitud y adversario de la soberanía y la independencia absoluta de los Estados que integraban la Federación, a los que consideraba sólo como partes del cuerpo político federal; pero en virtud de que todavía no tomaba posesión de la Presidencia, no podía hacer nada contra la sublevación de Carolina del Sur, que se apoderó de arsenales federales; ni contra las demás Entidades que organizaban la resistencia contra la -

---

Federación. Pero una vez en la Presidencia, fijó los principios de su gobierno desconociendo la existencia de los Estados rebeldes y - negando beligerancia a las Entidades que se decían emancipadas, - pues para él no había más que individuos sublevados. No aceptó - que pudiera entablarse una lucha armada entre la Federación como entidad soberana y los Estados rebeldes como entidades independientes, que ejercieran la soberanía, y ésta fue su admirable tesis, que estableció de una vez el carácter y la esencia del Estado Federal, -- que puso término a la teoría y tradición de varios políticos y publicistas americanos, que afirmaban que la Unión de los Estados podía disolverse, (2).

Para ser consecuente con sus principios, Lincoln una -- vez que las fuerzas federales del norte batieron a los insurrectos - del sur, no firmó tratado de paz con la Confederación vencida, a la que desconoció toda personalidad estatal, ni acreditó plenipotenciarios, ni reconoció capacidad política a sus funcionarios rebeldes, - sino que confirmó que los Estados nunca habían dejado de existir en su integridad, y se concretó a juzgar y castigar a los principales responsables de la rebelión, pero como individuos, no como titulares de una soberanía local que él nunca reconoció.

Estos antecedentes vienen a confirmar nuestra opinión sobre la calidad política de las Entidades Federativas mexicanas. Si en los Estados Unidos, donde realmente hubo Estados libres que habían hecho su independencia por medio de las armas contra Inglaterra y que vivieron soberanamente varios años, uniéndose después en Confederación hasta organizarse por último en Estados Federados, nunca les ha sido reconocida su soberanía, que decir de México, donde la Federación nació de un acuerdo del Congreso Constituyente de 1824, que subdividió provisionalmente el territorio nacional, creando determinados Estados. Federarse significa unir; la Federación de los Estados Unidos surge uniendo 13 Colonias separadas, en cambio en México, la Federación o "unión" se presentó separando un todo: la Colonia Novo-Hispana. Es lógica entonces nuestra Federación? Se reconoce soberanía a los Estados que nunca antes de serlo la tuvieron ni como integrantes de un todo?.

La confirmación de estos puntos de vista está en las restricciones que los Artículos 115 y 122 de la Ley suprema imponen a la capacidad de las Entidades Federativas. Se trata de una intervención directa de los Poderes Federales, ya en la organización política de cada Estado para exigirle la adopción de determinada forma

de gobierno y el mantenimiento constante de la misma; o ya para -- protección en los casos de invasión extranjera o de sublevación o - trastorno local.

El Artículo 115 previene: "Los Estados adoptarán para su -- régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre". Es decir, -- fija una pauta y un criterio que los Estados no pueden ignorar o des- conocer. En consecuencia, ninguna Entidad Federativa puede esta- blecer un régimen local de gobierno aristocrático, directo o soviéti- co, por ejemplo, ni crear otros órganos estatales que los designa-- dos expresamente en la Ley suprema, pues ésta no ha dejado al ar- bitrio de los componentes de la Federación, la manera de organiza- se políticamente, por el contrario, el mencionado Artículo 115 es - es categórico y sólo autoriza la forma de gobierno republicano, re-- presentativo y popular.

Si no cabe duda sobre el alcance y significación de los últi- mos requisitos, porque ya sabemos lo que es la representación y -- su diferencia con el gobierno directo del pueblo, y si comprende- mos también que todo régimen popular está basado en la designa--

ción de los representantes o mandatarios a través del sufragio, en cambio, si pueden suscitarse dudas sobre la calificación del gobierno republicano.

Sobre este particular, el criterio más acertado es el de los publicistas norteamericanos, especialmente en lo que dicen los redactores de "El Federalista", que fue escrito de un modo expreso para defender y prestigiar la Constitución que se discutía y que al fin se aprobó. Este criterio no es otro que ajustar el término republicano al concepto que sobre el mismo se tenía al promulgarse la Ley suprema, por lo tanto, si nuestra Constitución del 57 y del 17, consideraron gobierno republicano al que se funda en la renovación frecuente y por medio del sufragio de los titulares de los poderes públicos y en el que el ejercicio de la soberanía se divide en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, con facultades limitativas y expresas, es indudable que ésto mismo debe aceptarse por los Estados y consignarse en sus Constituciones, para cumplir estrictamente con lo mandado por el Artículo 115 que comentamos anteriormente.

De ahí que a los regímenes locales no les está permitido apoyarse en oligarquías, dictaduras o plebiscitos, sino forzosamente en tres órganos distintos, con competencias diversas y represen-

todas por titulares que son renovables en forma periódica, a través del sufragio popular.

Esta interdicción impuesta a los Estados, no carece de efectos ni está privada a sanción. En cualquier tiempo, si una Entidad Federativa se organiza o actúa saliéndose de los cánones constitucionales antes mencionados, los altos Poderes de la Federación pueden y deben desconocer el orden político establecido en dicha Entidad y en caso de resistencia, derrocar por la fuerza a las autoridades locales ilegítimas. Así pues, si un Estado adoptara la democracia directa en su sentido cabal o estableciera el régimen del Soviet, por ejemplo, la Federación desconocería esos regímenes y exigiría la implantación inmediata de un gobierno republicano, aunque para tales fines fuera necesario movilizar las fuerzas federales o las guardias nacionales.

Lo mismo debe decirse de otros actos que sin tener la misma gravedad, producen igualmente la destrucción del sistema republicano: si la Legislatura o Gobernador prorrogan indefinidamente el período para el que fueron electos o si alguno de esos Poderes absorbe a los otros, revistiéndose de facultades que por su naturaleza y conforme a los principios constitucionales corresponde a ór-

ganos distintos, en éstas u otras circunstancias análogas, es evidente que ha desaparecido toda imagen de gobierno republicano y - la Federación debe corregir esa irregularidad constitucional.

La confirmación de que la Ley suprema de México no ha - considerado como Entidades soberanas a los Estados, está en la reglamentación no solamente de la forma de gobierno que les impone sino de su organización política, fijándoseles como características esenciales de su régimen, la "división de poderes", determinando claramente el número de éstos y la denominación particular que - deben tomar los titulares de los mismos.

La Constitución no se concretó a exigir un gobierno republicano y representativo para los Estados, sino que estableció que - tuvieran un Poder Ejecutivo, cuyo titular sería precisamente el Gobernador; un órgano Legislativo, para evitar que las facultades propias de éste se sumaran a las del Gobernador; y previno también -- que sus funciones se depositaran en un sólo individuo para lo cual creó la Legislatura Local, representada por varios titulares, cui-- dando de especificar un mínimo de los que han de integrarla; y todavía más, fijó los requisitos esenciales que deben reunir los candidatos para altos cargos locales, limitando de este modo, la ca--

pacidad electoral de los ciudadanos de los Estados, para designar a sus propios mandatarios.

El Artículo 115 previene que sólo podrá ser Gobernador - Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección; que los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de 6 años; y que son aplicables a los Gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83, dictadas para los Presidentes de la República. Como se ve, no ha quedado al arbitrio de los poderes constitucionales de cada Estado, el promulgar las constituciones locales y determinar los requisitos que deben tener sus autoridades, sino que además, de aquellas que libremente puedan estipular y para lo cual tienen derecho, es preciso que concurren forzosamente las establecidas de modo imperativo en la Constitución Federal. Por lo tanto, los Estados pueden abrir con amplitud la puerta a todos los habitantes para ocupar los altos puestos de su gobierno; pero necesariamente tendrán que exigir los requisitos de vecindad en el Estado, en los casos en que no sea nativo de él el candidato, y la calidad de mexicano por nacimiento, pues ésta fue considerada esencial y como una garantía para los intereses

generales de la nación, dado que el espíritu que prevalece y el sistema que predomina en la Constitución del 17, son los de exigir - para los altos cargos, la nacionalidad mexicana por nacimiento; es decir, la que vincula al individuo con la nación y no sólo con las Entidades Federativas, aún cuando sólo se trate de intereses particulares de éstas.

Iguales consideraciones respecto al Ejecutivo Local, deben hacerse sobre las Legislaturas, en lo que concierne a los Diputados, pues nunca podrán reducirse a menos de 7 cuando la población del Estado llegue a 400,000 habitantes, ni a menos de 11, - en aquellos cuya población sea superior a 800,000; todo lo cual -- constituye una nueva limitación al derecho de los Estados de organizarse políticamente. Los móviles que ha tenido el Constituyente del 17, al implantar estas innovaciones en el régimen orgánico de las Entidades Federativas, fueron tendientes a evitar que en las Constituciones locales se llegaran a establecer verdaderos parlamentos integrados por numerosos miembros, lo que es innecesario, antieconómico y peligroso para el mantenimiento del orden -- público o que por el contrario, se constituyeran legislaturas gobernadas domésticamente, por decirlo así, e integradas por dos o -- tres Diputados amigos incondicionales o familiares del Gobernador

cuya primera consecuencia sería la reunión de los dos Poderes - en él, con mengua del principio republicano de separación de funciones políticas, aun cuando no se puede negar que en las Legislaturas Estatales sigue imperando el "amiguismo" y la adulación a su "señoría", el Gobernador.

Ocurre preguntar, si a los Estados se les han puesto tales limitaciones en lo referente a su organización política y si han excluído de sus órganos estatales las facultades importantes que se han conferido a los Poderes Federales, y por último, si en los Artículos 117 y 118 se les han impuesto prohibiciones, qué competencias le quedan y si ellas son suficientes para justificar y sostener el régimen federal, creado por la Constitución. Indudablemente que conforme a lo establecido por el Artículo 124, los Estados -- tienen amplísimo campo para desarrollar actividades sociales, culturales y políticas de capital importancia para todos sus habitantes, puesto que, según lo dicho en ese precepto, las facultades que no están concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas expresamente a los Estados.

Por lo tanto, excluyendo aquéllas y las que se prohíben - en los citados Artículo 117 y 118, las Entidades Federativas con--

trolan todas las manifestaciones de vida civil de los individuos y los bienes e intereses que se encuentran dentro de sus jurisdicciones, excluyendo naturalmente los que pertenecen a la Federación en pleno dominio, o están destinados al gobierno federal a título de impuestos, establecidos éstos previamente en las leyes fiscales; pero fuera de estas excepciones, los Estados dictan toda la legislación correspondiente a derechos de familia, matrimonio, divorcio, filiación, patria potestad, tutela, etc.; lo que se refiere a los bienes y sus modos de trasmisión, como contratos, obligaciones, sucesiones hereditarias e intestadas; a toda la materia procesal que fija procedimientos de orden civil y penal; la relativa a la represión de los delitos que establece las penas y categorías de delincuentes; y los demás asuntos concernientes a beneficencia pública y privada, educación, enseñanza obligatoria y profesional, política, reglamentación de todos los impuestos necesarios para su subsistencia y el desempeño de sus propios servicios.

La soberanía es una e indivisible, y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse, sin restricciones heterónomas de ninguna índole. En otros términos, se dice que un Estado es "soberano", porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que el no haya creado o aceptado voluntaria

mente, puede establecer su propio modo de ser político, jurídico, -- económico o social (autodeterminación) y fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación).

Al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados Federados realizan como instituciones jurídico-políticas supremas, consiste precisamente en formar a la nueva Entidad y organizarla, dejando de ser soberanos para mantenerse autónomos. Esta metamorfosis se comprende porque merced a la supremacía constitucional y a la de las leyes federales, los Estados ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, toda vez que, cualquiera que pueda ser el régimen anterior que adopten, - deben ajustar su estructuración política y jurídica a ciertos principios o reglas superiores, como son las implantadas en los ordenamientos federales. Dicho de otra manera, no pueden coexistir dos soberanías: la del Estado Unitario Federal y la de los Estados-miembros de la Federación, pues si hemos afirmado que el concepto de soberanía es "sobre todos" en un territorio determinado, el sostener dos soberanías nos llevaría a relaciones de Derecho Internacional. Por ello los Estados Federados no son ni libres ni soberanos, sino que aspiran a ser autónomos, (3).

La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, como lo hemos dicho, es sobre todo, capacidad de autodeterminación, o sea, un Estado es soberano en la medida que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena; lo que no acontece con las Entidades que integran la Federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa, están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación, características de la soberanía.

La autonomía expresa la facultad de "darse sus propias normas", pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello, que los Estados que forman una Federación son autónomos en el sentido de que en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto a las normas federales, de la observancia a las prohibiciones y obligaciones constitucionales.

### III. - EL GRADO DE DEPENDENCIA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES, RESPECTO A LA FEDERAL.

Los órganos de las Entidades Federativas están conformados a semejanza de los Poderes Federales, pues es obvio agregar que también aquellas adoptan la mal llamada "Teoría de la División de Poderes", creada por el Marqués de Bréde, Montesquieu, aceptada por la Constitución Francesa de 1791, llamada la "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano"; por la Constitución Americana; y por nuestras Constituciones, que la admitieron irreflexivamente, pues el poder por definición, es indivisible, y "dentro de una determinada organización política, no debe existir más que una sola soberanía que ejerza el poder". En consecuencia, no hablaremos de Poderes sino de órganos que realizan las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, para el ejercicio del poder, ya sea Federal o Local; ella crea los órganos: el poder Ejecutivo, en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o en el aspecto local, el Gobernador, tienen como función la de ejecutar las leyes; el Legislativo, depositado en materia federal, en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputa

dos y otra de Senadores, y a nivel Estatal, en las Legislaturas Locales, tienen entre sus funciones, precisamente la de legislar; y el Poder Judicial, que se deposita en una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Apelación y Juzgados de Distrito, y en las Entidades Federativas, en un Tribunal Superior de Justicia y en los Jueces de Primera Instancia.

Para determinar la subordinación a la que están sujetos los Estados Federados respecto a la Federación, es necesario -- realizar un análisis de las facultades y funciones de los órganos federales:

a). - Facultades del Congreso:

En los casos de facultades exclusivas, cada Cámara actúa separadamente; pero sus funciones más importantes se realizan cuando, independientemente de que su actuación sea sucesiva, lo hacen en forma que integren el Congreso. Uno de los procesos que han servido para que el gobierno nacional extienda su órbita en detrimento de las facultades de los Estados, ha sido el -- aumento en las atribuciones conferidas al Congreso, sin que haya sido necesario hacer uso de las facultades conocidas con el nombre

de implícitas, contenidas en la fracción XXX del Artículo 72, que establece: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

En el mencionado Artículo 72, se estipula que el Congreso puede admitir nuevos Estados a la Unión Federal; formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes y arreglar los límites de los mismos. Estas fracciones establecen disposiciones de tipo territorial más que legislativas propiamente dichas. Puede también, cambiar la residencia de los Poderes de la Federación. Además de legislar para toda la República, el Congreso de la Unión tiene funciones de Legislatura Local, tratándose del Distrito Federal. En esta Entidad las autoridades tienen una competencia delegada, tratándose del Ejecutivo; en el caso de los integrantes de los Tribunales del Distrito Federal, el nombramiento lo hace el Ejecutivo, con aprobación de la Cámara de Diputados.

El Congreso tiene además, otras facultades importantes: las de carácter hacendario y económico; imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dar bases sobre las cuales el Ejecutivo contrate empréstitos sobre el crédito de la Na---

ción; impedir que entre el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, lo que ha significado un problema difícil de resolver entre nosotros, ya que implicaba, históricamente, el suprimir las denominadas "alcabalas", que aún persiste disfrazadas en casetas de vigilancia entre un Estado y otro; para legislar sobre instituciones de crédito; Bancos de emisión y comercio; para establecer casas de moneda; y para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle al Ejecutivo Federal, entre otras. En el proceso general de las contribuciones, por ejemplo, se observa el ejercicio absorbente de la Federación sobre los Estados, ya que día a día aumentan los ramos sobre los que establece gravámenes, aun cuando en determinados renglones los Estados participan en ellos, pero de acuerdo con lo establecido en una ley secundaria.

También es de la competencia del Congreso General, la expedición de leyes sobre vías generales de comunicación; salubridad, ocupación y enajenación de terrenos baldíos; nacionalidad; organización del Cuerpo Diplomático; en materia penal; sobre cuestiones educativas; para conceder licencias o aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República así como la designación de quien lo sustituya.

Ha quedado expresado hasta el momento, que es prescindible el uso de las facultades implícitas, ya que se ha seguido el sistema de incrementar los poderes del Congreso Federal, ejemplo de lo cual es que, si bien es cierto que los Estados y Municipios cuentan con su propio sistema fiscal, el mismo se ha visto disminuído por el cercenamiento que paulatinamente ha sufrido por parte de la Federación.

b). - Facultades del órgano Judicial:

Comprende dos aspectos fundamentales: la resolución de las controversias y la defensa de la Constitución o control de la constitucionalidad. En este capítulo sólo nos referiremos al primero de ellos, por ser el que tiene relación directa con el tema que tratamos.

Los Tribunales de la Federación conocen de todas las controversias de orden civil o criminal, que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras, y en los juicios en los que la Federación esté interesada, se pueden establecer re-

cursos ante la Suprema Corte de Justicia; de las que versen sobre Derecho Marítimo; de aquellas en que la Federación fuese parte; - de las que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la -- Federación; así como de las que surgieren entre los Tribunales - del Distrito Federal y los de la Federación o de un Estado; de las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro; y de los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

La Suprema Corte, conoce de las controversias entre -- dos o más Estados; entre los Poderes de un mismo Estado sobre la -- constitucionalidad de sus actos; y de los conflictos entre la Federa\_ ción y uno o más Estados. Dirime también las competencias que - se suscitan entre los Tribunales de la Federación; entre éstos y -- los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

c). - El órgano Ejecutivo Federal:

Las facultades y obligaciones del Presidente de la Repú- blica, tienen una gran amplitud: promulgar y ejecutar las leyes -- que expida el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremen- te a los Secretarios de Estado, Procurador General de la Repúbli--

ca y al Gobernador del Distrito Federal; remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado en la Constitución o en las Leyes.

Tiene además, atribuciones de nombramiento, que si bien en teoría presentan limitaciones, en la práctica son muy amplias. Primero encontramos la de nombrar Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con la aprobación del Senado; en la misma circunstancia, a los Coroneles y demás oficiales del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea; y sin más limitaciones que las legales, nombra a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana.

Como Jefe del Ejército, dispone de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para salvaguardar la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; también dispone de la Guardia Nacional para los mismos objetivos, en los términos que prevé la fracción IV del Artículo 76 (que establece el consentimiento del Senado).

Por lo expuesto, se puede afirmar que el funcionamiento del órgano Ejecutivo de la Federación está en desigualdad con los otros órganos, es decir, se encuentra en una situación de privilegio, primero por la dependencia constitucional de aquellos hacia ésta y que se consolida con las excepciones constitucionales que surgen cuando falta la identidad entre la función desde el punto de vista formal y material, y segundo, la realidad que priva en el panorama político de México.

El Presidente de la República nombra libremente a los -- Ministros de la Suprema Corte de Justicia y puede solicitar en -- cualquier momento su remoción a la Cámara de Diputados, por el subjetivo argumento de "mala conducta". Respecto a los Diputa-- dos, sabemos que su designación es directa por parte del Presiden-- te de la República, quien incluso nombra Senadores y Gobernado-- res de los Estados, todo lo cual resalta aún más la contradicción -- de que los Estados son libres y soberanos, ya que si no son autóno-- mos para nombrar a sus gobernantes, es obvio que no son libres -- ni soberanos, por las razones ya expuestas.

El Presidente de la República concentra en sus manos -- tantas funciones, que verdaderamente es el Poder Ejecutivo, ya --

que es el único que existe, tal y como lo afirma González Uribe - - (4): "En los Estados Unidos de América y México, por ejemplo, la - persona del Presidente de la República es una figura tan relevante y con tantas facultades, que equivale a un verdadero 'rey sin corona'. A él le toca presentar en la mayor parte de los casos, las iniciativas de Ley, y puede además, nombrar y remover discrecionalmente a los Ministros o Secretarios de Estado. Tiene incluso un control muy importante sobre la Suprema Corte de Justicia, por la facultad de nombrar a los Ministros de la misma".

El Ejecutivo es el único que legisla hoy por hoy en México, y no usa el derecho de veto, ya que no va a impugnar las leyes que propuso en sus iniciativas; por otra parte, la aplicación de - - las leyes una vez promulgadas y publicadas, se hará siguiendo las directrices de aquél, pues los Jueces y Magistrados, más que realizar una función jurisdiccional para la que han sido creados, llevan a cabo una labor política, tratando de congraciarse con el gobernante en turno y ante la inseguridad de que "cualquier resolución que afecte intereses privilegiados, puede catalogarse como - mala conducta", lo cual originaría su remoción convirtiendo en - utópica esperanza, la creación de un Estado de Derecho, vigilado - por el "gobierno de los Jueces", de que nos habla De Tocqueville;

jueces que afrontan todas las consecuencias antes que dejar de -- aplicar la Constitución, por sobre todas las leyes inconstitucionales, aunque éstas hayan sido promulgadas por el gobernante en -- turno, pues sus resoluciones no son discutidas ni por un hombre, ni por un Partido.

Hay otro aspecto en el que se advierte la capacidad del -- Presidente de la República, cuya reglamentación se encuentra en leyes secundarias, pero no por ello de menor eficacia, y que son -- los organismos descentralizados que sólo a últimas fechas comienzan a ser fiscalizados con mayores restricciones. El nombramiento de Directores o Jefes de éstos, es competencia también del Ejecutivo; la importancia de esos institutos, cada día multiplicados, se -- debe a que el presupuesto de los organismos descentralizados es -- mayor casi siempre al de las Secretarías de Estado. Por tanto, a través de diversos canales, el Presidente de la República ejerce facultades de mando, que lo han llevado, en el desnivel de poderes, a adquirir una fuerza preponderante.

En conclusión, se puede afirmar que los órganos de las Entidades Federativas son trasuntos de los órganos Federales y -- funcionan de acuerdo a las directrices políticas y económicas fija-

das por el Ejecutivo Federal, lo que nos lleva a sostener que la realidad histórica de nuestro panorama político nacional, ha determinado en México un estado unitario con un gobierno absolutista, en el que los Estados se convierten en departamentos, pues toda su -- política en materia hacendaria, económica y de sufragio, está determinada por aquél.

Se hace necesario aclarar, que nuestra Constitución emplea erróneamente en su Artículo 40, los términos de "Estados libres y soberanos", pues tal como ya lo hemos visto anteriormente, el único soberano es el Estado Federal.

#### IV. - LA REALIDAD DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

Por las razones anteriormente expuestas y el proceso -- que hemos advertido, tanto por la centralización de facultades en el Legislativo Federal como por la acumulación de atribuciones en el Ejecutivo, el federalismo mexicano ha quedado reducido a su mínima expresión, mayormente quebrantada en el orden político, con

la existencia de un Partido oficial omnipotente, con lo cual la realidad federal se ha convertido en un mito.

De ésto no cabe la menor duda, ya que en el propio Congreso de Querétaro, se habló con toda franqueza de ese fenómeno: la conculcación del principio federalista. Al presentarse el nuevo proyecto de Constitución por Don Venustiano Carranza, éste dijo, con un realismo que nadie ha desmentido:

"Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, en virtud de que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras excepciones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados, la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado por la nación entera, los po-

deres del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado, cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellas, o sólo cacicazgo que no otra cosa, ha sido invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilarse en aquellas".

A pesar de la firme decisión de restablecer el federalismo; del tono declamatorio y de las actitudes grandilocuentes de los -- Congresistas de Querétaro, que hicieron en sus discursos profesión acendrada de federalismo, la situación no cambió sino empeoró. Los Congresistas de 1917 ni siquiera quisieron que se pusiera el nombre de República Mexicana, sino que persistiera el de Estados Unidos Mexicanos, creyendo que las palabras iban a imponerse a los hechos, lo que jamás ha sucedido. Por lo tanto, puede -- decirse lo que Matos Escobedo (5), que no han cesado los asaltos -- al federalismo, sino algo peor, "... de nuevo brotan actividades -- que en nombre de la técnica cuando no del patriotismo, aspiran a socavar los cimientos de nuestro régimen político, el cual vuelve a ser sometido a una crisis más grave que todas las anteriores. Más grave, porque la nueva incursión centralista no se limita -- a procurar el control y la centralización del poder público sólo -- de hecho, dejando en pie una ficticia estructura federal, sino

que entre de lleno a crear leyes incongruentes con las bases del federalismo. No es pues, solamente una crisis política y de hecho, es también una crisis que invade el terreno jurídico".

Lo expresado por este destacado jurista en 1944, el que -- fuera Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha ido empeorando: en 1948, por ejemplo, se efectuó la Tercera Convención Nacional Fiscal, que reformó en parte, el sistema fiscal - de manera que a través del régimen impositivo, las Entidades Federa<sub>ti</sub>vas han quedado prácticamente despojadas por sus principales ingresos; en igual forma, el constante aumento de las facultades legislativas del Congreso, ha ocasionado un grave deterioro de toda nuestra estructura jurídica y política (6).

V. - LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS DE MEXICO.

El signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las Entidades integrantes, de darse y revisar su --- propia Constitución. El imperativo de darse su Constitución, que

la teoría reconoce como característica esencial del sistema, lo impone a su vez, la Constitución General de la República, en su Artículo 41, el que dice: "El pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por las particulares de los Estados".

A las Constituciones Locales alude también el Artículo -- 133, en cuanto a la obligación y observancia de la Constitución Nacional, como ley suprema de toda la Unión, por parte de los Jueces de cada Estado, al establecerse en dicho precepto que: "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

El Artículo 41, dispone expresamente, que las Constituciones de los Estados, "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". En algunos otros preceptos, la --- Constitución Federal impone ciertas obligaciones positivas y negativas a los Estados, cuyas Constituciones deben respetar.

Como en toda Constitución, cabe distinguir en las Locales, la parte orgánica. En cuanto a la parte dogmática, no es -- indispensable que figure en las mismas, si se tiene en cuenta

que las garantías individuales que consagra la Constitución Federal, valen para todas las autoridades y significan por ello, la primera limitación impuesta a la autonomía local. Repetir en su texto, - como lo hacen algunas Constituciones Locales, las garantías que - ya obran en la Federal, es del todo superfluo. En cuanto a la parte orgánica, la primera limitación de los Estados, al darse sus instituciones, consiste en el deber adoptar para su régimen interior, la - forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases que precisa la Constitución Federal, en su Artículo 115.

Para ajustarse a las características de la forma de gobierno, las Constituciones Locales comienzan por insertar en su texto la fórmula del Artículo 115 Constitucional y posteriormente, en -- los preceptos adecuados, procuran observar los demás requisitos - con aquél Artículo de tratamiento republicano de la forma de gobierno, tales como:

a). - El encargo de los Gobernadores, limitado a 6 años, -- como máximo, es un requisito que por referirse a la renovación periódica, mira hacia el elemento republicano de la forma de gobierno.

b). - La elección directa y la no reelección de Gobernadores y Diputados Locales, se trata de una limitación que protege el elemento democrático.

c). - El mínimo de Diputados que en proporción al número de habitantes señala el Artículo 115 para las Legislaturas Locales, tiene por objeto evitar que por su escasa cifra de representantes, la Legislatura pierda su carácter de tal y quede a merced del Ejecutivo, lo que sería contrario al sistema representativo, así como al equilibrio de poderes.

d). - En el mismo Artículo 115 se asienta que: "Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anterior al día de la elección".

---

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México. pág. 379
- (2) Bryce, James. "La República Norteamericana".
- (3) Matos Escobedo, R. "La crisis política y jurídica del Federalismo". Editorial Veracruzana.
- (4) González Uribe, Héctor. "Teoría Política". Editorial Porrúa. México.
- (5) Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Pax. México. pág. 374.
- (6) Moreno, Daniel. Ibidem. P. 375

## CAPITULO V

### EL MUNICIPIO

#### I.- CONCEPTO Y DEFINICION.

Al hablar de las etapas sociales de los grupos humanos, -  
conceptuamos como célula básica fundamental, a la familia; así -  
también, al referirnos a las etapas políticas, tendremos que decir  
que el municipio es la primera célula que estructura políticamen-  
te a un país. El municipio, según la doctrina más aceptada, es -  
de origen latino como después veremos y etimológicamente provie-  
ne de las voces latinas "Minus Civitas", que significan "Ciudad -  
Pequeña", ya que se asignó este nombre a aquellas ciudades con-  
quistadas por los romanos a las que se les daba el trato especial --  
que les aseguraba cierta autonomía.

José de Jesús López Monroy (1), nos dice que, "cuando -  
Roma conquista a España, nacen las Civitas Minus y con ellas las  
ciudades españolas adquieren el carácter de libres y estipendua--

rias: libres, las que pactan libremente con Roma y no pagan impuesto, como premio a su entrega pacífica, sólo están obligadas a ayudar al Ejército romano con soldados; estipenduarías, son las que no pactaron libremente su entrega y al ser conquistadas por las fuerzas, pagan un impuesto o estipendio".

De esta forma, el municipio en su nacimiento, "fue una ciudad principal y libre, cuyos vecinos podían gozar de los derechos de la ciudad de Roma", de ahí que se afirme que se trata de una institución netamente latina. El municipio ha evolucionado pasando por diferentes sistemas, desde el Consejo Abierto, el Consejo Cerrado o Cabildo, el Gobierno por Comisión y el Gobierno por Gerente; estos dos últimos exitosamente ensayados en los Estados Unidos de Norteamérica, para garantizar la honestidad de los funcionarios en el manejo de los fondos públicos.

Nuestro sistema es el de Consejo Cerrado o Cabildo y está representado por un Alcalde o Presidente Municipal. Se piensa que el municipio es una institución sociológica, es decir, una comunidad histórica natural, con origen en las necesidades de los individuos agrupados en familias, como avanzada del desarrollo social del hombre, organizándose y dándose una autoridad, lo

mismo en la familia agrícola de la antigüedad, que en la familia --  
post-industrial contemporánea.

Desde el punto de vista jurídico y sobre todo, contemplando el panorama del Derecho Administrativo Mexicano, se puede decir que el Municipio es un organismo público descentralizado por región, que constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas, que teóricamente pretende ser una fórmula democrática congruente que garantice los derechos de los gobernados.

## II. - ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

Es bien sabido que el Municipio nació en Roma, con la --  
propia Civitas y al diseminarse los ciudadanos de Roma, por la Península Itálica, la comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de la ciudad. La primitiva ciudad romana, era una federación de tribus y éstas a su vez, de familias bajo la autoridad del padre o jefe de -

ellas; cada tribu formó una ciudad individualizada: "La ciudad era una persona moral formada por una asociación de individuos independientemente de que se fijara o no en su territorio particular. Los derechos del ciudadano por eso existían menos, pues se derivaban de la comunión de ideas religiosas, del culto a una misma -- deidad y, desde el momento que una agrupación de individuos como colonia o como 'primavera sagrada', se dirigían a un lugar para establecer sus domicilios para fortificarse y defenderse, ya llevaban latentes, podría decirse, los derechos que luego se desarrollarían: ya eran ciudadanos".

La ciudad tenía tres clases de ciudadanos: los "cives", -- que eran nacidos en la ciudad; los "incolas" que eran los domiciliados y los "hóspitas" o "adrentores", que eran los extranjeros -- que iban de paso; los funcionarios más importantes del municipio se llamaban "Curia" y la reunión democrática "Comicia Curiata" o "Comicia Tributa".

Posteriormente, encontramos en España con la dominación romana, un municipio de análogos caracteres, pues Roma les permitió a las provincias que tuvieran la organización jurídica -- que quisieran, pero con el municipio impuso la organización polí-

tica, ya que el afán de esta conducta, que por otra parte explica la existencia vigorosa del Imperio, era el económico. "La noción de provincia significa jurisdicción, pues algunas estaban en manos del Emperador y otras en manos del Senado, que se llamaban Provincias Senatoriales a cargo de un Procónsul".

La creación del Primer Ayuntamiento español, tiene su explicación en circunstancias económicas y políticas. A decir de D'Acosta y Esquivel (2), "La historia remonta al siglo XI de nuestra era, el nacimiento de los Comunes o Consejos de los Pueblos. En efecto, parece ser que los abusos de los señores feudales con sus vasallos, el excesivo poder de que gozaban aquellos frente al monarca y la necesidad de fomentar la población de villas y ciudades, en lugares cercanos a los dominados por los musulmanes, hicieron al Rey, más que conceder, consagrar las costumbres y la conciencia jurídica popular en castas o privilegios dadas a los poblados y a sus habitantes".

Debemos recordar por otra parte, que la invasión romana rompió con el doble eje oriental-occidental de influencia en España, pues la Península Ibérica sufrió dos invasiones orientales: Fenicios y Cartagineses; y dos occidentales: Celtas y Griegos; y - -

Roma penetra en España con la primera Guerra Púnica en el año 246 a. c., donde los romanos pactaron la entrega de la ciudad española de Sagunto, que se convirtió en su aliada.

A su vez, con la conquista española, el municipio pasa a México y fue precisamente Hernando de Cortés, el que estableció en 1519, el primer Ayuntamiento de la Nueva España: la Villa Rica de la Vera Cruz (la Villa Rica de la Verdadera Cruz), llamada así por haber desembarcado en ella el Viernes Santo de ese año y surgió por el deseo del conquistador, más que por otra razón. En relación a esto, Riva Palacio en su magna obra "México a través de los siglos", nos dice que: "Era indispensable abandonar el miserable empleo de mercader de rescates y convertirse en poderoso conquistador. Sin duda le agujijoneaban su vanidad y su inclinación a la grandeza... Acordóse Cortés de sus mañas de escribano y encontró el medio. Hasta entonces su autoridad le venía del poder de Velázquez; fundando una ciudad con su Ayuntamiento se establecía el dominio real y desaparecía el del Gobernador de Cuba y de ese Ayuntamiento podía Cortés recibir una nueva investidura, que necesariamente lo libraba de la dependencia de su compadre; ya no quedarían de tal manera y por virtud de la ley, más que dos autoridades en el país, la virtual del Rey de España y la efectiva del conquistador", (3).

A partir de la Colonia, se habría de consolidar el Municipio y es así como el 10 de octubre de 1618, Felipe II dispuso que en cada pueblo y reducción, hubiera un Alcalde indio del mismo lugar, electo cada año en presencia de los curas, hasta llegar al Siglo - - XIX, cuando el Municipio en 1808, tendrá una función histórica - en el inicio de nuestra insurgencia con Francisco Primo de Verdad y Juan Azcárate y Ramos; pero desgraciadamente, al consumarse - la Independencia, tanto la Constitución de 1824 como la de 1857, - no se refieren al Municipio, ya que aun cuando reconocen su existencia, no le dedican un sólo Artículo a su organización, y es que - el Municipio se ha identificado más con el régimen central que con el federal, a ello se debe que la Constitución Centralista de 1836, - denominada "Las Si ete Leyes", suprimiera la Federación pero reglamentara el Municipio. En efecto, dicha Constitución dispuso:

"Artículo 22. - Habrá Ayuntamientos en las capitales - de Departamento, en los lugares en los que había en el año de 1808, en los Puertos cuya población llegue a -- cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que de

signen las Juntas Departamentales, de acuerdo con los Gobernadores respectivos".

"Artículo 23. - Los Ayuntamientos se elegirán popularmente, en los términos que arreglará una ley. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se reflejará por las Juntas Departamentales respectivas, de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de 6; los segundos de 12 y los últimos de 2".

"Artículo 24. - Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:

I. - Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.

II. - Vecino del mismo pueblo.

III. - Mayor de veinticinco años.

IV. - Tener un capital, físico o moral, que le produzca - por lo menos quinientos pesos anuales".

"Artículo 25. - Estará a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar las cárceles; de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera ense--

ñanza, que se paguen de los fondos del común; de la -- construcción y reparación de puentes y calzadas y caminos; de la recaudación e inversión de los propios arbitrios; promover el adelantamiento en la agricultura, - industrias y comercio; y el orden público en su vecinda-- rio, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamen-- tos".

"Artículo 26. - Estará a cargo de los Alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores; determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir - al Juez de Primera Instancia; instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales; practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces res-- pectivos y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por sus medios, a las autoridades superiores respectivas".

Por otra parte, en las llamadas "Bases Orgánicas de la República Mexicana", más conocidas como "Bases Orgánicas de 1843", se estableció que:

"Artículo 4. - El territorio de la República se dividirá en -- Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades".

"Artículo 134. - Son facultades de la asamblea Departamental:

X. - Hacer la división política del territorio del Departamento; establecer corporaciones y funcionarios municipales; expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. - Aprobar los planos de los arbitrios municipales y - los presupuestos anuales de los gastos de la municipalidad."

Más tarde y bajo la prolongada dictadura del General Porfirio Díaz Neri, la situación del Municipio fue muy triste, pues casi se llegó a la desaparición del mismo, a pesar de que el rebelde Díaz, como afirma Moreno, en sus Planes de la Noria y Tultepec, "abogaba por su fortalecimiento. Pedía también que se les garantizaran 'los derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia'. El Municipio fue borrado por los Partidos, Distritos y Prefecturas, con un centralismo mayor, ya que el gobierno central nombraba sus propios

delegados. Los Prefectos políticos fueron los personajes más odiados durante el porfiriato, porque solamente eran instrumentos -- negativos de los gobernadores".

No sería hasta la Constitución de 1917, cuando con el Artículo 115 surge el Municipio Libre actual, que por la oscuridad de los términos con los que se ha reglamentado, se ha visto convertido prácticamente en reducto de la Federación y de las Entidades Federativas, desprovisto de libertad y autonomía.

### III. - EL MUNICIPIO LIBRE, BASE DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ADMINISTRATIVA.

Nuestra Constitución conceptúa como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas al Municipio Libre, con caracteres que lo individualizan como organismo público descentralizado por región, que constituye al menos legalmente, la contestación a la preocupación por hallar una fórmula democrática congruente, que garantice -- los derechos de los ciudadanos.

a). - El Artículo 115 Constitucional organiza al Municipio Mexicano.

La organización del Municipio y por ende, del órgano -- ejecutivo del mismo, deviene de dicho precepto Constitucional.

El Artículo original decía:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, - teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. - Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II. - Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que se señalen en las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. - Los municipios serán investidos de personali---

dad jurídica para todos los efectos legales. - El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o en forma transitoria. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. - Son aplicables a los Gobernadores Sustitutos e Interinos, las prohibiciones del Artículo 83. - El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de una Legislatura no podrá ser menor de quince Diputados Propietarios. - En los Estados cada Distrito Electoral nombrará un Diputado Propietarios y un Suplente. - Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".

El 20 de agosto de 1928, el citado precepto fue reformado, en la parte relativa a los Diputados, estableciéndose que:

"El número de representantes de las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno;

pero en todo caso, no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil; y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. - En los Estados cada Distrito Electoral nombrará un Diputado Propietario y un Suplente."

El 29 de abril de 1933, el mencionado Artículo sufrió otra reforma constitucional, en la que se estableció el principio de No Reelección. En efecto, dicha reforma dispuso:

"I. - Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad entre éste y el gobierno del Estado. - Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período

inmediato con el carácter de Suplentes, pero los que tengan el carácter de Suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como Propietarios, a menos que hayan estado en el ejercicio".

Con objeto de ampliar el período de gobierno en los Estados, de 4 a 6 años, el Presidente de la República promovió una reforma a la Constitución, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de enero de 1943. El párrafo Tercero, de la Fracción III del Artículo 115 citado, quedó en la siguiente forma:

"... los Gobernadores de los Estados no pueden durar -- en su cargo, más de seis años..."

El 31 de diciembre de 1946, volvió a ser reformado, al -- otorgarse a la mujer, en la esfera municipal, el derecho de votar y ser votada, estableciéndose:

"I. - Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular, directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. En las elecciones municipales participarán mujeres, en

igualdad de condición de los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

Con la reforma de 17 de octubre de 1953, que estableció el principio de No Reelección para los Diputados y el multicitado Artículo quedó como sigue:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. -

I. - Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente, por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones que se les de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados,

cuando tengan el carácter de Propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de Suplentes, pero los que tengan el carácter de Suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como Propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II. - Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales;

III. - Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, --- tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente. - Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. - La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. - Los Gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese encargo,

ni aún con el carácter de Interinos, Provisionales, Su-  
stitutos o Encargados del Despacho. - Nunca podrán ser --  
electos para el período inmediato:

- a). - El Gobernador Sustituto Constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del -  
Constitucional, aún cuando tengan distinta denominación:
- b). - El Gobernador Interino, el Provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, cumpla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos años del período. - Sólo podrá ser Goberna-  
dor Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva -  
no menor de 5 años inmediatos anteriores al día de su elec-  
ción. - El número de representantes en las Legislaturas -  
de los Estados será proporcional al de habitantes de cada -  
uno; pero en todo caso no podrá ser menor de 7 Diputados  
en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitan-  
tes; de 9 en aquellos cuya población exceda de ese número  
y no llegue a 800,000; y de 11, en los que la población --  
sea superior a esa cifra. - Los Diputados a las Legislaturas  
de los Estados no podrán ser reelectos para el período inme
-

to. - Los Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato, con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados Proprietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de Suplentes".

Las dos últimas reformas al Artículo 115 Constitucional se llevaron a cabo en los años de 1976 y 1977, con motivo de la -- promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos y de la Reforma Política puesta en marcha por el presente régimen, siendo el texto actual, el siguiente:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. - Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. - Los - Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de Ayunta

mientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de Propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de Suplentes, pero los que tengan el carácter de Suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como Propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II. - Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. - Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios

donde residieren habitual o transitoriamente. - Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de 6 años. - La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. - Los Gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aún en el carácter de Interinos, Provisionales, Sustitutos o Encargados del Despacho. - Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).- El Gobernador Sustituto Constitucional o el designado para concluir el período, en caso de falta absoluta del Constitucional, aun cuando tengan distinta denominación;

b).- El Gobernador Interino, el Provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o -

con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. - El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes; y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. - Los Diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de Propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados Propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de Suplentes. - De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de Diputados de Minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayun--

tamientos de los Municipios cuya población sea de tres--cientos mil o más habitantes.

IV. - Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con -- los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 - de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros - urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. - Cuando dos o más centros urbanos situados en terri--torios municipales de dos o más Entidades Federativas, -- formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios res--pectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarro--llo de dichos centros, con apego a la Ley Federal de la ma--teria".

En síntesis, el Artículo 115 Constitucional, no sólo organiza a los Municipios, sino que establece también los requisitos -mínimos y las limitaciones para los Diputados a las Legislaturas - de los Estados, así como para los propios Gobernadores.

b). - De la estructura orgánica del Municipio.  
Organos de la administración municipal.

Hablar de una estructura única de la administración pública municipal, es prácticamente imposible, ya que se pueden encontrar tantas formas de organización como leyes orgánicas municipales existan en el país. Sin embargo, es factible establecer una estructura en la que se incorporen los elementos más comunes, - sin que ello quiera decir que órganos con igual denominación tengan idénticas funciones.

Los principales órganos son:

1. - Presidente Municipal o Alcalde.  
Ayuntamiento. Regidores  
Síndicos.
2. - Secretaría de Ayuntamiento o Secretaría de Gobierno.
3. - Tesorería Municipal.
4. - Oficialía Mayor
5. - Obras y Servicios Públicos
6. - Policía y Tránsito
7. - Acción Cívica, Cultural y Deportiva

### Presidente Municipal.

Es el representante del Ayuntamiento y el encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones del Cabildo. Es electo popularmente, en forma directa y no puede ser reelecto para el período inmediato. Dura en su cargo 3 años.

#### - Regidores y Síndicos.

Constituyen órganos auxiliares del Presidente Municipal y existen tantos como las necesidades y posibilidades del municipio determinen. Son electos popular y directamente, durando en su cargo 3 años.

#### - Atribuciones de los Municipios.

Así como no existe una forma única de organización de la Administración Municipal, tampoco hay atribuciones idénticas para todos los municipios; los aspectos que influyen en su determinación son muy variados: capacidad económica, ubicación geográfica, desarrollo industrial, importancia turística, extensión territorial, crecimiento de la población, desarrollo agrícola, y hasta razones de carácter climatológico.

Las atribuciones municipales son fundamentalmente legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas, encontrándose insertas en las Constituciones Políticas de cada Estado y Leyes Orgánicas Municipales.

- Facultades Legislativas.

La forma de creación de leyes se encuentra preceptuada en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que señala en su Artículo 71, que: 'El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. - Al Presidente de la República; II. - A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III. - A las Legislaturas de los Estados'.

Conforme a lo anterior, el Municipio formalmente no tiene facultades legislativas, ya que éstas recaen en los Congresos de la Unión y Locales. Sin embargo, materialmente algunos de sus actos pudieran considerarse de naturaleza legislativa. Esto es, que si prescindimos del autor de la ley y atendemos únicamente al producto de la actividad municipal, podemos establecer que los municipios realizan actividades consideradas como legislativas, tales como las siguientes:

Formular y remitir al Congreso Local, para su aprobación, sus presupuestos anuales de Ingresos y Egresos, para el año siguiente.

Iniciar leyes ante el Congreso Local.

Formular los Reglamentos que regulen el funcionamiento interior de los Ayuntamientos y de las dependencias municipales.

Expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno que deberá regir durante el ejercicio de los Ayuntamientos.

Las anteriores, se encuentran enunciadas como parte de las facultades municipales, en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales y debido a su naturaleza, deben encuadrarse dentro del ámbito legislativo.

- Funciones jurisdiccionales.

En México, los Municipios también realizan este tipo de funciones, sin que ésto quiera decir que sean órganos puramente jurisdiccionales, ya que formarían parte del Poder Judicial; pero sí, en forma material, resuelven asuntos de carácter jurisdiccionales.

diccional. Dirimir controversias por actos jurisdiccionales de los municipios, debemos entender aquellos destinados a resolver conflictos creando consecuencias de carácter individual. Así la función jurisdiccional, supone en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente, dos pretensiones opuestas entre sí, cuyo objeto es muy variable: pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal; o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.

En diversas leyes Orgánicas Municipales, se señalan estas actividades realizadas tanto por los Ayuntamientos como por los Presidentes Municipales, citándose como ejemplo, las siguientes:

Presidentes Municipales:

1. - Aplicar a los infractores de las disposiciones del Bando de Policía y de los reglamentos municipales, las sanciones correspondientes.
2. - Resolver cualquier consulta sobre interpretación de los reglamentos municipales.

3. - Resolver sobre los recursos de inconformidad interpuestos en contra de los actos administrativos de los funcionarios municipales.

#### Ayuntamientos:

1. - Dictar resolución sobre los actos administrativos de los Presidentes Municipales que se impugnen.

El Maestro Gabino Fraga (4), señala que, tanto la imposición de sanciones como la resolución de consultas, constituyen actos materialmente jurisdiccionales, aun cuando el valor de las consultas debe examinarse detenidamente en la resolución de controversias, así como la fundamentación en que se apoye. Pero de cualquier manera, representan actos de los municipios que ponen fin en primera instancia a conflictos suscitados entre dos partes.

#### - Funciones ejecutivas.

No obstante que los Municipios realizan actividades legislativas y jurisdiccionales, su labor fundamental es de carácter administrativo, al ser la célula de organización político-so-

cial del Estado Mexicano. Con ésto se quiere establecer que en virtud de los fines que le dan origen, su actividad debe ser preponderantemente administrativa.

El citado Tratadista Gabino Fraga (5) , menciona que la - función administrativa, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y consiste fundamentalmente en la ejecución de actos materiales o de aquellos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. A esta definición añade, en el caso de los Municipios, que el fin de estas funciones es que cumplan con el cometido para el cual fueron creados en el Estado moderno, - o sea, el bien común.

De acuerdo con estas ideas y en forma enunciativa, las labores predominantemente administrativas de los Municipios son las siguientes:

- . Administrar su Hacienda.
- . Prestar servicios públicos
- . Fomentar la educación.
- . Crear la organización administrativa que le permita - cumplir sus funciones.

- . Contratar empréstitos.
- . Designar y remover funcionarios municipales
- . Presidir actos públicos
- . Conceder licencias de funcionamiento.

Cabe señalar, que con objeto de resaltar todo lo anteriormente mencionado, a continuación se transcriben algunos preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

"Artículo 1o. - El Municipio Lobre es la base de la organización política y administrativa del Estado, investido de la personalidad jurídica propia en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"Artículo 2o. - Los Municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento, de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley y en lo interno, se regirán por sus propios Bandos Municipales, los cuales tomarán como base de su formación, las Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines, todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes a la Federación o al Estado".

"Artículo 60. - Los Municipios pueden coordinarse entre sí, para solucionar necesidades comunes".

"Artículo 18. - Para su organización territorial interna. Los Municipios se dividirán en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos".

"Artículo 25. - Los Municipios son independientes entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio; se administrarán por su Ayuntamiento de elección popular directa y no existirá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

"Artículo 26. - Los Ayuntamientos se renovarán cada 3 años y se integrarán por un Presidente, tres Regidores o cinco, como en el caso de los Municipios de Toluca, Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Netzahualcóyotl, por razón de tener más de 150 mil habitantes; y un Síndico".

"Artículo 27. - Para ser miembro del Ayuntamiento se requiere cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política local".

"Artículo 42. - Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I. - Formular el Bando Municipal y normas de carácter general y reglamentos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización y prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad pública, con arreglo a las bases generales que fijen en esta Ley.

II. - Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, o modificar la división existente.

III. - Otorgar con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población la categoría y de nominación política que les corresponda conforme a esta Ley.

IV. - Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de esta Ley y sus reglamentos solicitando en su caso, la autorización correspondiente, de la Legislatura del Estado.

V. - Crear los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la -

eficaz prestación de los servicios públicos municipales. -

VI. - Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.

VII. - Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales, para la coordinación de los de carácter estatal.

VIII. - Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo.

IX. - Convocar a los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal y Delegados Municipales.

X. - Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

XI. - Crear y reglamentar el funcionamiento de las Juntas de Vecinos dentro del Municipio.

XII. - Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, a los servicios públicos municipales, cuando estén a cargo de particulares.

XIII. - Nombrar Secretario, Tesorero y Jefe de Departamento, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por justa causa.

XIV. - Formular la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, remitiendo la primera dentro del térmi-

no que marca el párrafo segundo del Artículo 143, de la Constitución Política Local, a la Legislatura del Estado, por conducto del Ejecutivo, para su aprobación, y el segundo, para los efectos de la Fracción XXII del Artículo 70 de este último ordenamiento.

XV. - Celebrar los convenios de colaboración con otros municipios de la Entidad; con el Estado o particulares y remitirlos en su caso, a la Legislatura Local para su aprobación a través del Ejecutivo.

XVI. - Administrar su Hacienda en términos de Ley, y controlar a través del Presidente y Síndico, la aplicación del presupuesto de egresos del Municipio.

XVII. - Enviar a la Legislatura Local a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación del empréstito que afecten los ingresos de las posteriores administraciones municipales.

XVIII. - Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal.

XIX. - Sujetar a sus trabajadores al régimen de Seguridad Social, establecido en el Estado.

XX. - Dotar de panteón a los Centros de Población que excedan de quinientos habitantes.

XXI. - Designar a los Jueces Populares, previa auscultación de la opinión de los sectores de la población.

XXII. - En general, promover en la esfera administrativa, lo necesario para el mejor desempeño de las funciones -- que les señalen ésta u otras leyes reglamentarias".

"Artículo 34. - No pueden los Ayuntamientos:

I. - Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del Municipio, sin sujetarse a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

II. - Imponer contribuciones que no están establecidas -- en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura.

III. - Cobrar los impuestos municipales mediante iguala.

IV. - Retener o invertir para fines distintos, la cooperación que en numerario o en especie, presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública.

V. - Tratar directamente fuera del territorio del Estado, -- asuntos relacionados con su Municipio.

VI. - Conceder empleos en la administración municipal a los miembros del Ayuntamiento, a los cónyuges, parientes consanguíneos en línea directa, parientes en línea colateral, hasta el segundo grado y parientes por afinidad.

VII. - Donar bienes patrimonio del Municipio, salvo las -- excepciones establecidas en la presente Ley.

VIII. - Fijar sueldos a los empleados y funcionarios municipales en base del porcentaje sobre ingreso.

IX. - Ejecutar planes y programas distintos a los aproba-- dos, sin que previamente se concluyan éstos".

IV. - EL MUNICIPIO ES LIBRE O ASPIRA  
A SER AUTONOMO?

Para poder determinar si el Municipio es libre o aspira a ser autónomo, se hace necesario analizar la organización y funcionamiento del Municipio, conforme a los preceptos constitucionales de nuestra Ley Suprema, que lo regulan.

a). - Su organización.

La organización del Municipio y por ende, del órgano -- ejecutivo del mismo, deviene del Artículo 115 Constitucional.

De la interpretación de dicho ordenamiento legal, inferimos que el órgano ejecutivo está constituido por un Ayunta-- miento de elección popular, directa, integrado por un Alcalde -- o Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores -- que establezcan las Leyes Orgánicas Municipales.

La del Estado de México, por ejemplo, menciona cinco - Regidores cuando la población sea mayor de ciento cincuenta -- mil habitantes y en caso contrario, de tres Regidores. Todos es-- tos funcionarios durarán en su cargo tres años, sin que puedan ser reelectos; y para que alguna determinación sea válida, debe ser tomada por el Cabildo en Pleno, cuyo titular es el Presiden-- te Municipal.

Se puede observar, que el Artículo mencionado rompe -- con las características que el Municipio debe tener, como organis-- mo público descentralizado por región, ya que en México, el -

mismo carece de la principal característica que individualiza a -- los organismos públicos descentralizados: la autonomía económica.

De acuerdo con la fracción II del Artículo 115, la Hacienda del Municipio se forma de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados, lo que determina la dependencia económica de aquél hacia éstas y por consiguiente, al Estado; si a -- lo anterior se agrega que queda a criterio de las Legislaturas, determinar las contribuciones que sean suficientes para atender -- las necesidades municipales, comprendemos la pobreza penosa -- del Municipio, que la mayoría de las veces no cuenta con los recursos económicos necesarios para pagar los servicios más elementales y poder así cumplir con sus fines colectivos; pero que -- sostiene la existencia rica y poderosa de la Federación y de muchos Estados.

b). - Su funcionamiento.

El objetivo fundamental del Ayuntamiento, es la satisfacción de las necesidades colectivas, pero de acuerdo con nuestra -- realidad política y social, las funciones del órgano ejecutivo de --

las instituciones municipales, se convierten en limitadas e insignificantes y a fuerza de ser sinceros, debemos decir que el Presidente Municipal es un delegado de los gobiernos de los Estados, que recibe las órdenes de aquellos, en el absolutismo -- concéntrico que vive nuestro país, de esta forma, sus funciones quedan reducidas a promover ayuda económica de los Estados y la Federación, mediante la pobreza del Municipio. El Presidente Municipal es un promotor de obras y así entiende actualmente sus funciones, por algo recibe el nombre de Edil --- (que en Roma, era el encargado de cuidar la conservación de los edificios); adquiriendo una mentalidad de parásito burocrático acostumbrado a depender en todo del Estado y la Federación, para que hagan lo que al Ayuntamiento corresponde realizar, debido a la propia penuria municipal.

En el aspecto electoral, la función del Municipio es determinante en el interés político, pues a él toca la elaboración - del padrón de votantes, la instalación de casillas electorales y el recuento de los votos emitidos, lo que determina el control -- del grupo en el poder, de los funcionarios municipales y la sobreposición por parte de éstos, de los intereses personales a los de la colectividad, obedeciendo directrices políticas para defrauda-

dar el sufragio popular, con la esperanza de obtener cargos políticos más importantes, pues como afirma D'Acosta y Esquivel(6), "México que conoció y realizó en su plenitud el ejercicio democrático del Municipio Español, ha ido restándole sentido, ha ido convirtiéndose en su organismo que, falto de repercusión en -- los sentimientos y conciencia del pueblo, en la actualidad sirve -- de primer escalón político privado y para quienes la organización municipal es el camino más sencillo para preparar el fraude electoral en unos casos y en otros, para reclutar y controlar las mandadas de 'votantes' que los mantendrán en el poder y a quienes -- hacen las primeras víctimas de su voracidad".

Finalmente, las funciones que le confiere el Artículo 130 Constitucional, de cuidar que en el libro que se lleva en su circunscripción, se anoten bajo pena de destitución y multa de mil pesos (que a veces no ganan en 3 años, por ser el cargo no remunerado), el registro de los Templos y de los encargados de los mismos, y de dar noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado, de todo permiso para abrir al público un nuevo templo o del relativo al cambio de encargado, todo lo -- cual lo convierte en un 'policía' del órgano Ejecutivo Federal.

De las consideraciones anteriores, se concluye que el Municipio nunca ha sido autónomo y mucho menos es libre, --- pues económicamente su función está determinada por la Federación y los Estados, al absorber los impuestos que les facultan, lo que queda establecido por el Artículo 73 Constitucional, y con -- las facultades extraordinarias que al Presidente de la República, como excepción constitucional, le otorga el Artículo 131, a través del cual se dice que pueden dictarse tantas leyes impositivas cuantas sean necesarias "para realizar cualquier propósito en beneficio del país", lo que desde luego hace nugatoria la concepción del Municipio, ya que no sólo debe tener autonomía económica, sino legislativa, ejecutiva y judicial.

Creemos que una de las bases para lograr la autonomía económica municipal, es la de reformar el Artículo 27 Constitucional, para que a los Municipios se les permita tener la propiedad de bienes inmuebles propios y no forzosamente destinados a servicios públicos, pues de lograrse y de poder obtenerlos, los municipios tendrían rentas fijas derivadas de los mismos.

El panorama ontológico que hemos comentado, nos imbuye a pensar que solamente una nueva revaluación del problema,

hará posible un Municipio nuevo, con Ayuntamientos que garanticen a la sociedad, el respeto a los derechos de cada individuo y el cumplimiento de tareas colectivas, pues hoy por hoy, la situación real del Municipio mexicano, mantiene a nuestras provincias más apartadas, en un estado lastimero y de miseria.

V. - CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD.

Siendo su organización municipal, la forma que la legislatura mexicana ha adoptado, o sea, la descentralización por región y dada la importancia que tiene dentro del sistema constitucional, haremos un breve análisis de los principales caracteres del régimen municipal.

En principio, el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, sino que es la forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

De acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 115 Constitucional, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, es el Municipio Libre. La teoría clásica señala como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye la organización municipal, los siguientes:

1. - La existencia de la personalidad jurídica.
2. - La concesión por Estado, de derechos públicos en favor de esa personalidad.
3. - La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad.
4. - La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Creemos que nuestra legislación ha inspirado su fondo en las ideas de la doctrina clásica, pues el sistema constitucional establece como bases de la organización municipal, las siguientes:

- I. - Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Artículo 115 Constitucional, fracción III).
- II. - El Municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organi---

zación política y administrativa. (Artículo 115 Constitucional).

III. - Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales. (Artículo 115 Constitucional, fracción II).

IV. - Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa." (Artículo 115 Constitucional, fracción I).

Como se puede apreciar, las bases enumeradas coinciden sensiblemente con los caracteres que la escuela clásica ha señalado, como esenciales del régimen de descentralización.

Las bases constitucionales sobre el Municipio, autorizan a concluir que éste debe su existencia a la Ley, dejando a salvo - la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se - limita a reconocer los derechos de los Municipios o es el propio - - Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el - - Municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado, impone la necesidad de que dentro de la organización le-

gal de éste, quede incluida esa institución básica, con definidos - caracteres que sólo la ley puede precisar.

En consecuencia, el Municipio así considerado, tiene su fundamento en la ley que lo crea o le reconoce como célula política y administrativa. De ella deriva su situación dentro del Estado su organización interna, sus atribuciones y los medios de que -- dispone para actuar. Conjuntando los rasgos específicos de la Legislación Mexicana, podemos afirmar que el Municipio tiene las siguientes facultades, que se agrupan en tres categorías:

1. - Para la administración de los "intereses locales del municipio".
2. - Para el manejo de la Hacienda Municipal.
3. - Las que tiene el Ayuntamiento como primera "autoridad política" del lugar.

De dicha Legislatura es difícil desprender un criterio para distinguir cuáles son los intereses locales cuya atención está encomendada al Municipio y en qué casos debe proceder a hacerse cargo directo de la atención de las necesidades regionales.

Respecto a esta cuestión, las leyes arbitrariamente hacen la separación de los intereses que atribuyen locales, para encargar--

los al Municipio. De tal manera que, para determinar si una -- función debe estar a cargo del Municipio, habrá que considerar que, como el régimen de éste es de carácter excepcional, debe -- existir disposición expresa que consigne la facultad para poderla incluir dentro de las atribuciones municipales.

Para determinar los casos en que el Municipio debe encargarse directamente de la satisfacción de las necesidades locales, pueden señalarse dos ideas claramente definidas: la primera que tiende a la municipalización de los servicios públicos de la localidad y la segunda, que sostiene la tesis de que cuando la satisfacción de los intereses locales pueda realizarse por medio de empresas que se organicen sobre una base comercial, debe de-- jarse a los particulares la atención de esos intereses locales.

La municipalización de los servicios públicos realizada en la práctica respecto de algunos de ellos, como son los de provisión de aguas, alumbrado público, seguridad, etc., presenta ventajas desde el punto de vista económico para el Municipio, -- puesto que tales servicios constituyen fuentes de ingreso que, de ir aumentando, podrán hacer más efectiva la prestación de -- los servicios.

Esa municipalización constituye además, una de las pretensiones de los regímenes socialistas, ya que por medio de ella la comunidad recibe directamente la utilidad, por la explotación de los servicios que, en otra forma, iría a parar a manos de contratistas o concesionarios que sólo intervienen por motivos de lucro.

El segundo grupo de facultades, corresponde al manejo de su Hacienda. El Municipio, de acuerdo con el sistema constitucional, goza de la personalidad jurídica para todos los efectos legales, es pues, propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza.

Las facultades relativas al manejo del patrimonio municipal, naturalmente tienen que estar en relación con los bienes que formen dicho patrimonio y reviste especial importancia por la tendencia a que ya aludimos de ir sustituyendo el sistema de imposición por el de autosuficiencia, sobre la base de sus propios recursos.

El tercer grupo de facultades está formado por las que se les atribuyen a los Ayuntamientos, como primera autoridad po-

lítica del lugar, carácter que les está reconocido por la legislación constitucional. Como primeras autoridades locales, los Ayuntamientos auxilian a las autoridades estatales y federales en el cumplimiento de las disposiciones que a éstas interesen. Ese auxilio lo prestan tratándose, por ejemplo, de la organización de las elecciones para renovar los Poderes del Estado o la Federación; la integración de los jurados; la aplicación de leyes que dicta el Poder Federal y la ejecución de las mismas.

Independientemente de las disposiciones emanadas del Artículo 115 Constitucional, que ha sido reformado en varias ocasiones y que sin embargo, no ha variado en lo que respecta a las funciones del Municipio en materia directa, éste tiene su base funcional en tres tipos de disposiciones:

- Disposiciones constitucionales y federales.

"Artículo 27 Constitucional, fracción VI. - Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones II, IV y V (instituciones de beneficencia, pública o privada; las sociedades comerciales por acciones y los Bancos debidamente autorizados), así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o

de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes - o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

"Artículo 73 Constitucional, fracción XXV. - El Congreso tiene facultad: para establecer, organizar y sostener en - toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas -- prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios - de museo, bibliotecas, observatorios y demás institutos - concernientes a la cultura general de los habitantes de - la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas --- instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encami-

nadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República".

"Artículo 130 Constitucional. - Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al gobierno del Estado. Debe haber en todo templo las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo y de los objetos pertenecientes al culto. El encargado de cada templo, en unión de 10 vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el Ministro que cese acompañado del entrante y 10 vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución o multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena, llevará un libro de registro de los templos y otro de los encargados. De todo --

permiso para abrir al público un nuevo templo o del relativo al cambio de su encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles".

Dentro de las disposiciones federales más relevantes, encontramos las que se establecen en la Ley General de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales:

"Artículo 23. - Para que una agrupación pueda constituirse y solicitar posteriormente su registro como Partido político nacional, en los términos del Artículo 24 de esta Ley, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

1). - Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las Entidades de la República, una asamblea en presencia de un Juez, Notario Público o funcionario que haga sus veces, quien certificará:

3). - Que entre los presentes se encontraban afiliados avendados en, cuando menos, la mitad de los municipios o delegaciones de la Entidad, en un mínimo de 25 personas por municipio o delegación".

"Artículo 76. - Las autoridades Federales, Estatales y Municipales, están obligadas a proporcionar a la Comisión - Federal Electoral y a sus dependencias, la fuerza pública, los informes y las certificaciones que les sean solicitadas en relación con el proceso electoral".

"Artículo 85. - Todos los funcionarios y empleados federales y municipales, son auxiliares del Registro Federal de Electores y están obligados a prestarle su cooperación --- cuando les sea solicitada".

"Artículo 100, párrafo segundo. - Cada Delegación Municipal, fijará la lista nominal de electores, en la Cabece-  
ra Municipal, en estrados especiales fácilmente visibles, manteniéndola exhibida por un período de 90 días naturales".

"Artículo 180. - Toda autoridad Federal, Estatal y Municipal, está obligada a proporcionar sin demora, la información que obre en su poder y la certificación de los hechos que le consten o de los documentos que existan en los archivos a su cargo, así como a practicar las diligencias -- correspondientes, cuando se lo demanden para fines -

electorales los organismos que esta Ley establece. Igualmente, harán del conocimiento de estos últimos, todo hecho que pueda motivar la incapacidad de los candidatos o - alterar el resultado de la elección".

"Artículo 186. - Los Juzgados de Distrito o los Locales Municipales, permanecerán abiertos durante el día de la elección. Igual obligación tienen las Agencias del Ministerio Público y las Oficinas que hagan sus veces".

"Artículo 190. - Se impondrá multa de trescientos a mil -- doscientos pesos o prisión de seis meses a dos años o ambas sanciones, a juicio del Juez y destitución del cargo -- o empleo en su caso o suspensión de derechos políticos -- de uno a tres años:

II. - Al funcionario municipal, estatal o federal, que no preste con la oportunidad debida, la ayuda solicitada por las autoridades electorales. "

- Disposiciones estatales.

Para el análisis de las disposiciones estatales, tomaremos como modelo, la Constitución Política del Estado Libre y So--

berano de México, en la que se reglamenta al Municipio en el Libro Tercero, que hace referencia a la Organización Política de los Municipios:

"Artículo 133. - La administración pública interior de los Municipios, se hará por los Ayuntamientos, por los Presidentes Municipales y los Jueces Menores Municipales".

"Artículo 134. - En ningún caso podrán desempeñar los Ayuntamientos como cuerpos colectivos, las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí sólo las de los Ayuntamientos, ni el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, funciones judiciales". (Reafirma la defensa del Consejo cerrado o Cabildo).

"Artículo 136. - Los Ayuntamientos se compondrán de: un Jefe de Asamblea, que se denominará Presidente Municipal y de varios miembros, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número total será siempre impar y se determinará en razón directa de la importancia del Municipio que representen, en la forma que lo disponga la Ley Orgánica respectiva".

"Artículo 139. - Por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente".

"Artículo 140. - Para ser miembro de un Ayuntamiento, será indispensable ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el Municipio para el que fuera electo, no menor de 2 - años antes de la fecha de la elección".

"Artículo 142. - Los Ayuntamientos desempeñarán dos - series de funciones: las de Legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio, y las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten".

"Artículo 143. - Durante los meses de enero y agosto de cada año, el Ayuntamiento se erigirá en funciones legislativas para los efectos siguientes:

I. - En el mes de enero, para expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, que deberá contener todas las disposiciones que requieran el régimen, el gobierno y la administración del Municipio.

II. - En el mes de agosto, para formular la iniciativa de -- Ley de Ingresos del Municipio, que deberá regir en el año fiscal inmediato y que remitirá al Ejecutivo del Estado antes del día 10 de octubre. Igualmente expedirá el Presupuesto de Egresos para el mismo ejercicio fiscal.

III. - Para formular todas las demás iniciativas de Ley que crea necesario dirigir a la Legislatura del Estado, para el buen desempeño del Municipio".

"Artículo 146. - Si el Presupuesto de Ingresos aprobado -- por la Legislatura exigiere que el Ayuntamiento modifique o reforme el Presupuesto de Egresos, el Ayuntamiento abrirá un período legislativo extraordinario que no excederá de 10 días útiles y que tendrá por único objeto concordar el -- Presupuesto de Egresos con el de Ingresos, haciéndose inmediatamente después, por el Presidente Municipal, la promulgación del Presupuesto de Egresos aprobado definitivamente."

"Artículo 147. - Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones -- que establezca la Ley de Ingresos, que oportunamente ex-

pedirá la Legislatura del Estado y en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".

"Artículo 153. - El cargo de miembro del Ayuntamiento y - de Juez Menor Municipal, no es renunciable sino por causa grave que calificará el Ayuntamiento, ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros y de los Jueces Menores y Municipales".

-. Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de México.

"Artículo Primero. - La Hacienda Pública Municipal en el Estado, para cubrir los gastos de la administración de los municipios y demás obligaciones a su cargo, de acuerdo con los diversos proyectos de Ley de Ingresos enviados a esta Legislatura por conducto del Ejecutivo, percibirán durante el Ejercicio Fiscal del presente año, los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones para mejoras, los siguientes,

**Impuestos:**

1. - Predial sobre terrenos de común repartimiento, no sujetos a censo.
2. - Venta al menudeo de bebidas alcohólicas.
3. - Juegos permitidos.
4. - Diversiones públicas.
5. - Comerciantes ambulantes y compra-venta de ganado.
6. - Anuncios y obstáculos en la vía pública.
7. - Al comercio y a la industria.
8. - Estacionamientos públicos.
9. - A los rastros operados por particulares.
10. - A los panteones operados por particulares.
11. - Impuesto para la Educación Pública en el Estado.

**Derechos:**

1. - Agua potable y drenaje.
2. - Registro Civil
3. - Certificaciones.
4. - Rastros
5. - Corral de Consejo
6. - Mercados
7. - Panteones
8. - Aprovechamiento de bienes de uso común
9. - Registro y revisión de fierros para marcar ganado.
10. - Alineamiento.
11. - Servicios a los predios
12. - Licencias y placas.

**Productos:**

1. - Venta de bienes mostrencos, así como muebles e inmuebles.

2. - Rentas, censos y productos de la venta de bienes propios del Ayuntamiento.
3. - Bosques municipales.

Aprovechamientos:

1. - Rezagos
2. - Multas
3. - Recargos
4. - Reintegros
5. - Diversos

Participaciones:

1. - Aquellas concedidas por la Federación o el Estado.

Aportaciones para mejoras:

1. - Las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado de México".

"Artículo Tercero. - No se percibirá ni exigirá ningún ingreso por concepto de diferente especificación a los mencionados de manera expresa en esta Ley".

"Artículo Quinto. - No serán aplicables los impuestos y derechos a que se refiere esta Ley, cuando la facultad impositiva del Municipio esté limitada por alguna ley federal; así como en todos aquellos casos en que el Estado haya celebrado o derogado algún impuesto con el fin de cumplir con los --

requisitos señalados para su coordinación con las leyes federales".

"Artículo Sexto. - El Municipio recaudará el impuesto adicional del 15%, que se refiere la Ley de Hacienda del Estado en los términos en que prevé dicho ordenamiento y su omisión dará lugar a las consecuencias que a las de los tributos que se generan de acuerdo con la presente Ley".

- Ley de Hacienda del Estado.  
Del Impuesto Adicional.

"Artículo 301. - Es objeto de este impuesto el nacimiento de los créditos fiscales derivados de los impuestos y derechos que establezcan las leyes fiscales del Estado, independientemente del ejercicio fiscal en que se paguen".

"Artículo 304. - Este impuesto causará y pagará a razón del 15%, sobre el monto total de los impuestos y derechos a que se refiere el Artículo 301".

"Artículo 307. - El ingreso que se percibe por este impuesto, se aplicará íntegramente a la cobertura del gasto público destinado al fomento de la educación en el Estado".

- Ley de Hacienda Municipal.

"Artículo 1o. - Los Ayuntamientos recaudarán y dispondrán libremente de los ingresos que señalan las leyes, a fin de atender las necesidades de sus municipios".

"Artículo 2o. - Las leyes de Ingreso establecerán anualmente los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones de los municipios".

"Artículo 10. - La ignorancia de las disposiciones fiscales no excusa su cumplimiento. Sin embargo, los Ayuntamientos podrán otorgar plazos de gracia para el cumplimiento de dichas disposiciones a personas notoriamente ignorantes y de precaria situación económica".

"Artículo 12. - Las leyes podrán establecer ingresos extraordinarios para los municipios cuando se trate de hacer frente a necesidades, obras o servicios, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes".

"Artículo 15. - Son autoridades fiscales en los municipios del Estado de México, las siguientes:

I. - Los Ayuntamientos.

II. - Los Presidentes Municipales.

III. - Los Síndicos de los Ayuntamientos.

IV. - Los Tesoreros Municipales.

V. - Los exactores de rezagos".

"Artículo 16. - Corresponde a los Ayuntamientos a través de las Tesorerías Municipales, bajo la vigilancia de los Síndicos y con estricto apego a las leyes, determinar, liquidar, recaudar los ingresos municipales y ejercitar la facultad económica coactiva en su caso".

"Artículo 17. - La condonación o reducción de créditos -- fiscales municipales, sólo procederá respecto a los recargos y multas, conforme a acuerdos generales de cada -- Ayuntamiento".

De lo expuesto, relativo al análisis de todas las anteriores disposiciones municipales, sobre todo las establecidas por la Constitución Política Local y por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se deduce que la Asamblea Legislativa del Municipio del Estado de México, lo es la Legislatura de la Entidad citada y que, el único cuerpo de normas que formula el Ayuntamiento

es el Bando de Policía y Buen Gobierno, que contiene las disposiciones relativas al gobierno y a la administración del Municipio.

Con objeto de llevar a cabo el estudio de dicho ordenamiento, hemos tomado como base, algunas de las principales disposiciones del Banco de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca, capital del Estado de México, el cual se divide en nueve Títulos, que se refiere al Municipio en la siguiente forma:

"Título Primero. - Del Municipio, disposiciones generales y escudo".

"Artículo 1o. - El Municipio de Toluca está investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales y se rige por leyes federales, estatales, por las normas de este Banco y sus reglamentos".

"Artículo 3o. - Son fines del Municipio garantizar:

1. - El orden y la tranquilidad pública a través de los cuerpos de policía y bomberos. El mando de armas del cuerpo de policía preventiva corresponde al Ejecutivo Federal y al Gobernador del Estado; este último lo ejercerá a través del Director de Seguridad Pública y Tránsito. La

Dirección Técnica de ambas corporaciones depende de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito y en lo administrativo, depende directa y exclusivamente del Ayuntamiento. Sus comandantes acatarán las órdenes que reciban del Presidente Municipal, quien es su jefe inmediato.

II. - La protección a las personas y su patrimonio.

III. - El establecimiento, la organización y el funcionamiento de las actividades que tengan por objeto la satisfacción de una necesidad pública o de interés social.

IV. - La administración de justicia a través de los Jueces Menores Municipales y de los Jueces Populares.

V. - La Salubridad Pública mediante las exigencias del respeto a la dignidad humana y a las buenas costumbres".

"Artículo 4o. - Para el cumplimiento de los fines a que se refiere el Artículo que antecede, el Ayuntamiento tiene - las funciones siguientes:

I. - La legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio.

II. - De inspección para el cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicte".

"Artículo 7o. - ... significado: Tollocan es el nombre originario de Toluca. Es una voz náhuatl que significa 'lugar de Tolo', 'lugar de Tolotzin' o 'lugar donde está el Dios Tolotzin'".

"Artículo 8o. - El nombre y escudo del Municipio serán -- utilizados exclusivamente por los órganos municipales. El uso de otras instituciones requiere autorización del Ayuntamiento".

"Título Segundo: del Territorio, de la integración, de la organización":

"Artículo 10. - El territorio del Municipio se integra por: -- una ciudad dividida en 31 sectores y 24 pueblos".

"Título Tercero: De la población municipal, de los vecinos de los habitantes, de la pérdida de vecindad".

"Artículo 13. - Son vecinos del Municipio:

I. - Quienes tengan más de 6 meses de residencia en su territorio y que además consten inscritos en el padrón correspondiente.

II. - Los que tengan menos de 6 meses de residencia y ex-

presen ante las autoridades municipales su decisión de adquirir la vecindad y acrediten haber renunciado ante la autoridad competente del lugar donde tuvieron su última residencia y además que se inscriban en el padrón municipal acreditando por cualquier medio de prueba, la existencia de domicilio, profesión o trabajo.

III. - Todos los nacidos en el Municipio y radicados en su territorio".

"Título Cuarto. - De los servicios públicos municipales, de la determinación de la creación, organización, modificación y supervisión de los servicios públicos; del funcionamiento y organización, de instituciones particulares que presten una utilidad pública".

"Artículo 24. - El Ayuntamiento prestará los servicios públicos municipales".

"Artículo 26. - El Ayuntamiento reglamentará la creación, organización, administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos".

"Artículo 35. - Los servicios públicos municipales podrán - prestarse:

I. - Por el Municipio.

II. - Por el Municipio coordinado con otros municipios.

III. - Por los particulares.

IV. - En concurrencia el Municipio y los particulares.

V. - Por el Municipio y el Estado.

"Artículo 52. - Se considera que las instituciones prestan una utilidad pública, cuando hayan sido creadas por particulares con el fin de cooperar a la satisfacción de una necesidad de la colectividad. Las instituciones creadas por particulares para satisfacción de una necesidad pública deben disponer de recursos o medios económicos propios".

"Artículo 53. - El reconocimiento municipal a esas instituciones de utilidad pública, no les da personalidad jurídica de derecho público, ni su personal tendrá la calidad de empleado municipal".

"Título Quinto. - De la actividad de los particulares, permisos y licencias; del funcionamiento de los establecimientos abiertos al público".

"Artículo 56. - Para el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial y la presentación de espectáculos y diversiones públicas por parte de los particulares, se requiere autorización del Ayuntamiento, la que no se puede transmitir o ceder sin consentimiento del Ayuntamiento".

"Artículo 61. - Las personas físicas o morales, no podrán en el ejercicio de sus actividades comerciales, industriales o profesionales, invadir o estorbar en ninguna forma, los bienes del dominio público del municipio".

"Título Sexto. - De los órganos municipales, disposiciones generales de las autoridades y órganos municipales; de -- las Comisiones de Planeación y Desarrollo; de los Consejos de Colaboración Municipal, Procedimiento Contencioso Municipal".

"Artículo 70. - El Ayuntamiento es el órgano jerárquicamente superior en el Municipio".

"Artículo 71. - Las decisiones del Ayuntamiento deberán -- ser ejecutadas por el Presidente Municipal".

"Artículo 81. - La interposición de los recursos que determina el Artículo 114 de la Ley Orgánica Municipal (renova-

ción y revisión), suspende la ejecución del acuerdo o acto impugnado, hasta la resolución del mencionado recurso"

"Título Séptimo. - De la actividad de los vecinos y habitantes; disposiciones generales; de las faltas e infracciones al Banco y Reglamentos Municipales".

"Artículo 93. - El uso de los servicios públicos municipales por los habitantes y vecinos del Municipio, deberá realizarse en los horarios establecidos y previo el pago de los derechos".

"Artículo 99. - Se considerará falta o infracción toda acción u omisión que contravenga las disposiciones legales de carácter municipal".

"Artículo 100. - Los menores de 18 años que cometan infracciones al Banco y mientras no sea creada la Delegación Municipal del Consejo Tutelar para Menores Infractores, en ningún caso serán sancionados económicamente o con detención carcelaria. Las autoridades municipales, en los casos de infracciones cometidas por menores de los dieciocho años, proporcionarán a ellos y a su fa--

milia, la orientación y amonestación que se considere más adecuada".

"Título Octavo. - De la integración familiar en el Municipio".

"Artículo 102. - Las autoridades municipales tomarán todas las medidas necesarias para el mejoramiento de las condiciones sociales y culturales de los grupos familiares existentes en el territorio del Municipio, a efecto de integrar la unidad familiar".

"Título Noveno. - De la determinación de sanciones:"

"Artículo 104. - Las infracciones o faltas a normas contenidas en las leyes, de este Bando o Reglamento Municipales, se sancionarán con:

I. - Amonestación.

II. - Multa hasta de cincuenta mil pesos, pero si el infractor es jornalero, ejidatario o un obrero, la multa no excederá del salario de una semana.

III. - Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia.

IV. - Clausura.

V. - Arresto hasta por treinta y seis horas.

VI. - A los concesionarios de los servicios públicos municipales:

a). - Multa hasta por cien mil pesos.

b). - Cancelación de la concesión.

VII. - Pago al erario municipal del daño causado sin perjuicio de las demás sanciones que procedan."

"Artículo 105. - A las instituciones de utilidad pública, cuando no cumplan con los fines para los cuales fueron creadas, alteren las funciones que les son propias, realicen actos - que sean de su competencia u obtengan un lucro con su actividad, se les sancionará:

I. - Retiro del reconocimiento oficial.

II. - Retiro de la ayuda económica dada por el Municipio.

III. - En su caso, la aplicación de las sanciones mercadas en las fracciones I, II y IV del Artículo que antecede".

---

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) López Monroy, José de Jesús. "Derecho Romano."
- (2) "El Fuero del Municipio."
- (3) Ochoa Campos, Moisés . "La Reforma Municipal".  
Editorial Porrúa. México. P. 96
- (4) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo".  
Editorial Porrúa. México.
- (5) Fraga, Gabino. Ibidem.
- (6) "El Fuero del Municipio".

## **CAPITULO VI**

### **EL DISTRITO FEDERAL**

#### **I. - NATURALEZA JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

El Distrito Federal, lugar donde se asientan los órganos - federales y a la vez, capital de los Estados Unidos Mexicanos, surge con la Federación en el seno del Constituyente de 1824, por Decreto de 18 de noviembre de ese año, siendo Presidente Don Guadalupe Victoria. El mencionado Decreto en sus Artículos 1o. y -- 2o., ordenaba:

"Artículo 1o. - El lugar que servirá de residencia a los -- Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del Artículo 50 de la Constitución, será la ciudad - de México".

"Artículo 2o. - Su distrito será comprendido en un círculo cuyo centro será la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio, de dos leguas".

La Constitución de 1917, lo concibe y reglamenta claramente, como una Entidad Federativa, al señalar en su Artículo -- 43, que:

"Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Baja California, ... y el Distrito Federal".

En el Artículo 44, se establece que:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

La Fracción VI del Artículo 73 Constitucional, lo concibe como organismo centralizado, señalando lo siguiente:

"Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

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

4a. - Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días...;

5a. - El Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México y del número de Agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente".

En virtud de una reforma propuesta por el Presidente de la República, a la Ley Orgánica de 31 de diciembre de 1928, se crea el Departamento del Distrito Federal, que al centralizarlo, errónea-

mente lo considera como Departamento, a pesar de que en el Artículo 92 Constitucional, se distingue el gobierno del Distrito Federal - de los Departamentos Administrativos, por lo que no puede equipararse a una Secretaría de Estado.

Por su parte, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, lo concebía en su Artículo 19, como Departamento del Ejecutivo, señalando que:

"Al Departamento del Distrito Federal corresponde la prestación de los servicios públicos generales y específicos - que requiere la población del Distrito Federal y los demás a que se refiere la Ley Orgánica del propio Departamento".

Después de las modificaciones hechas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que en la actualidad se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le concibe como Departamento Administrativo, de acuerdo con lo establecido en su Artículo 1o., que dice:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada".

El Artículo 5o., de esta misma Ley, señala lo siguiente:

"El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto -- del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente".

Conforme a lo anterior, al Departamento del Distrito Federal le corresponde el despacho de los asuntos que se establecen en el Artículo 44 de l citado ordenamiento legal, siendo los siguientes:

- I. - Atender lo relacionado con el gobierno de dicha Entidad, en los términos de su Ley Orgánica;
- II. - Los demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos".

Los caracteres del gobierno del Distrito Federal, lo presentan como una organización centralizada federal. El Poder Ejecutivo se ejerce a través de un Jefe de Departamento, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; el Congreso General, hace el papel de Legislador Local y el Poder Judicial, nombrado y re-

movido libremente por el Presidente de la República, estimulándonos lo anterior, a pesar de que la Entidad de que se trata, o sea el gobierno del Distrito Federal, de tan notoria importancia, requiere de un sistema propio e independiente.

En el Distrito Federal, encontramos una ausencia de derechos políticos, lo que resulta grave si sabemos que constituye un conglomerado superior a los 10 millones de habitantes y que los ciudadanos que están privados en buena parte de sus derechos se aproximan a los 5 millones.

Durante largo tiempo se han venido efectuando cambios y reformas de leyes, siendo una de las últimas de cierta importancia administrativa ya que descentralizó en gran parte, las actividades del Jefe del Distrito Federal, relevándolo de algunas que pasaron a formar parte de las obligaciones de los Delegados Políticos; sin embargo, a pesar de dichos cambios, subsiste la misma situación que en 1928, en el orden político, sin que haya sufrido variación alguna favorable al propio gobierno.

Existen además, varios proyectos no discutidos en las -- Cámaras, encaminados a la democratización del sistema político-administrativo del Distrito Federal; pero el hecho de que la ciudada--

ña demuestra cada vez más, su espíritu independiente, nos hace pensar que tal vez no esté lejano el día en que los habitantes de la ciudad de México, que abarca prácticamente todo el Distrito Federal, lleguen a tener autoridades electas por ellos mismos.

En consecuencia, dentro de todas las contradicciones -- constitucionales y legales, acerca del Distrito Federal, se puede -- afirmar que éste es una Entidad Federativa y requiere para una organización independiente, de un gobierno autónomo de los órganos federales, que bien podría ser la forma de un Municipio.

En caso de cumplirse la condición suspensiva que establece el Artículo 44 Constitucional, se darían una serie de consecuencias interesantes, entre las que destaca la creación del Estado del Valle de México, con la extensión y límites que le asigne el -- Congreso. Aparentemente se puede pensar que dicha extensión y límites pueden ser, por consiguiente, igual, mayor o menor de la que actualmente tiene, concluyéndose que el Congreso se encuentra impedido constitucionalmente, para señalar una superficie mayor o menor al Estado del Valle de México, a la del actual -- Distrito Federal. El primer obstáculo lo encontramos en el Artículo 45 Constitucional, que dice:

"Los Estados de la Federación conservan la extensión y -- límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos".

En definitiva, el Estado del Valle de México es una expec--  
tativa de Entidad, un Estado virtual, potencial, condicionado a la --  
hipótesis prevista en el Artículo 44 de nuestra Carta Magna. El Es--  
tado del Valle de México subordina su creación a la al teración cons--  
titucional del Distrito Federal; su nacimiento es automático, inde--  
pendientemente de satisfacer las exigencias que se requieren para  
la creación de un Estado ( 1).

No se podría pensar en la modificación geográfica que --  
ocasiona la traslación del Distrito Federal, a alguna Entidad Federa--  
tiva, contravención al referido Artículo 45 Constitucional, ya que  
ello ocasionaría, políticamente, la coexistencia de varias autorida--  
des, tales como: el Gobernador Constitucional del Estado, la Legis--  
latura Local, el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad y el Pre--  
sidente Municipal de la ciudad, por un lado; y el Gobernador del --  
Distrito Federal, el Congreso General, el Tribunal Superior de Jus--  
ticia del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del --  
D.F. y el más importante de todos, que es el Poder Ejecutivo Fede--

ral. Todo ésto, necesariamente tendrá que conducirnos a una serie de reformas constitucionales, cuya operación sería muy dudosa, pues sobre las facultades del Congreso se encuentra el respeto al principio rector de la Federación: "Pacta Sunt Servanda".

## II. - EL REFERENDUM EN EL DISTRITO FEDERAL

En los países de gran adelanto cívico, existe el Referéndum popular, lo que se hace con el fin de controlar ciertos actos de los órganos del Estado, principalmente las leyes. Los sistemas donde impera el referéndum, suelen llamarse democráticos semi-directos, pues la ciudadanía tiene la intervención directa del gobierno para emitir su opinión sobre la vigencia de algún ordenamiento jurídico, elaborado por las Asambleas Legislativas.

Como acertadamente menciona Lanza Duret, el Referéndum "deja la decisión final en materia legislativa, al pueblo mismo, sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder", añadiendo: "contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado pruebas en repetidas ocasiones los cuerpos legis-

lativos, que contando con el poder omnímodo de que disfrutaban y - la imposibilidad en que han quedado los otros Poderes públicos, de resistir legalmente a sus mandatos, han hecho Códigos y disposiciones inconvenientes" (2).

Para el Doctor Ignacio Burgoa (3), el Referéndum, más - que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que en algunos casos, se culmina el proceso de formación legislativa a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones -- ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en - vigor.

Así concebido, el Referéndum sólo puede ser aconseja-- ble cuando no se trate de leyes que versen sobre materias cuya - comprensión requiera conocimientos especializados, ya que a la -- ciudadanía se le considera inepta para estimar si un ordenamiento dada la complejidad de sus disposiciones, es o no conveniente. La elaboración de una Ley es el resultado de un proceso intelectual -- en el que se deben ponderar múltiples factores políticos, sociales, económicos, culturales, etc., que implican, en un momento dado, la motivación y la teleología de un ordenamiento jurídico, cuya -- apreciación no puede quedar al arbitrio intuitivo de la masa, aun-

que se suponga que ésta ha alcanzado un alto grado de madurez cívica:

En nuestra opinión, el Referéndum debe reservarse para casos excepcionales en que se trate de la alteración sustancial de la Constitución, o sea, de la sustitución de los principios ideológicos que la forman, actos éstos que sólo el pueblo puede realizar en ejercicio de un poder constituyente, soberano o autodeterminativo. Únicamente en la hipótesis apuntada, el Referéndum expresa este poder, evitando la ruptura cruenta de un orden determinado, siendo la manera como, sin revolución, se puede reemplazar éste por otro nuevo, que se adecúe a la situación evolutiva a que el pueblo haya llegado en los diversos aspectos de su vida.

Como consecuencia de la iniciativa presidencial de octubre de 1977, se adicionó la fracción VI del Artículo 73 Constitucional, implantando el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal, siendo el texto de dicha adición, el siguiente:

"Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al Referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

En la exposición de motivos de dicha iniciativa, que justifica la adición, se argumenta lo siguiente:

"La iniciativa comprende también, la prolijidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en Estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular. Estos constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión de los actos del gobierno; por ello, consideramos la importancia de establecerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal, intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan. Por tanto, se propone la adición de una segunda base a la fracción VI del Artículo 73 de la Constitución, de tal manera que dentro de las bases a que está sujeto el Congreso a legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, quede dispuesto al referéndum y podrán ser

objeto de iniciativa popular. El Ejecutivo a mi cargo, está convencido de que con estos mecanismos se alentarán las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma, que tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos que les atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías, sus aspiraciones. En la ley secundaria, se determinarán los ordenamientos y las materias que podrán ser objeto de referéndum y de iniciativa popular y sus procedimientos específicos".

La instauración constitucional del Referéndum y de la Iniciativa Popular, está subordinada en cuanto a su procedimiento y efectividad, a lo que determinó el legislador ordinario, que en el caso del Distrito Federal es el Congreso de la Unión. Este cuerpo Colegiado, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, consignó el Capítulo Sexto, denominado "De la participación política de los ciudadanos". Los preceptos que integran este Capítulo, hacen complementos nugatorios la Iniciativa Popular y el Referéndum, por lo que estas instituciones, características de

los regímenes democráticos, se antojan meras declaraciones sin --  
efectividad alguna en la realidad, puesto que su operancia queda --  
totalmente supeditada a la voluntad de dicho Congreso y del Presi-  
dente de la República.

En efecto, el Artículo 54 de dicha Ley, dispone que la ini-  
ciación del procedimiento legal del Referéndum sobre leyes, corres-  
ponde exclusivamente al citado Alto Funcionario y a las Cámaras --  
que componen el aludido Cuerpo Legislativo y por lo que atañe a los  
reglamentos, tal procedimiento incumbe iniciarlo, también con ex-  
clusividad, al Ejecutivo Federal. Fácilmente se comprende que es  
suficiente que los órganos a quienes compete iniciar el procedi-  
miento de Referéndum, se abstengan de hacerlo, para que dicha --  
institución democrática nunca funcione prácticamente.

Por lo que concierne a la Iniciativa Popular, se presenta  
el mismo fenómeno, pues el Artículo 55 de la mencionada Ley, --  
previene que sólo se tramitará tal Iniciativa, si queda fácilmente  
comprobado que la misma se encuentra apoyada por un mínimo de  
cien mil ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos  
al menos, cinco mil por cada una de las 16 Delegaciones en que --  
está dividido el Distrito Federal. En consecuencia, basta que en --

concepto de las Cámaras Legislativas o del Presidente de la República, no se hayan satisfecho los dos requisitos antes mencionados, para que la Iniciativa Popular no se le de ningún trámite.

De todo lo expuesto con antelación, se infiere que la participación de los ciudadanos del Distrito Federal en la aprobación de leyes y reglamentos, es prácticamente inoperante, por lo que las dos instituciones democráticas previstas en la adición comentada anteriormente, son totalmente nugatorias, nugatoriedad que deriva de las disposiciones ya señaladas de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

---

#### CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Huitrón Huitrón, Antonio. "Distrito Federal y la traslación de los Poderes Federales". Universidad Autónoma del Estado de México. P. 71
- (2) Burgoa Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México. P. 523
- (3) Burgoa, Ignacio. Ibidem. P. 833

## CONCLUSIONES

### PRIMERA. -

El Estado es la persona moral suprema, que estructura jurídicamente a la nación y cuya finalidad consiste en realizar el orden del derecho básico y fundamental.

### SEGUNDA. -

La diferencia entre Formas de Estado y Formas de Gobierno, estriba en que el primero en su unidad y totalidad es el titular de la soberanía; en tanto que el Gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa soberanía.

### TERCERA. -

Un Estado es soberano, porque su pueblo, sin sujetarse a norma alguna que él no haya creado o aceptado, voluntariamente, puede establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico y social.

#### CUARTA. -

En una organización política, no debe existir más que una sola soberanía, que ejerza el poder, toda vez que éste es indivisible, por lo tanto el único que existe es el de la Constitución, por lo que la aceptación que se adecúa a la realidad constitucional es la de órganos que realizan las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, para el ejercicio del poder.

#### QUINTA. -

Federarse significa unir. La Federación de los Estados Unidos de Norteamérica, surge uniendo 13 Colonias separadas, en cambio, en México, la Federación o Unión nace separando un todo distribuido en provincias, la Colonia Novo-Hispana. En consecuencia, nuestra Federación surgió por acuerdo del Congreso Constituyente de 1824, el que subdividió el territorio nacional creando las Entidades Federativas, y desgraciadamente, la fórmula que en esa Constitución expresaba el régimen federal no fue reiterada por las leyes fundamentales de 1857 y 1917, en las cuales se incurrió en el mismo error que cometieron los autores del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, al refutar a las Entidades federativas como "libres y soberanas".

SEXTA. -

La Federación Mexicana no es ni ha sido una "unión de Estados", sino un sistema de descentralización, traducido en la creación de Entidades autónomas, dentro de la Entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren en el ser del Estado, creados a posterior en los documentos constitucionales.

SEPTIMA. -

En la unidad política que representa un Estado Federal, no pueden coexistir dos soberanías, la del Estado Federal y la de los Estados-miembros de la Federación, ni éstos pueden considerarse libres en la acepción política y jurídica de la libertad estatal.

OCTAVA. -

Las Entidades que forman una Federación, son autónomas en virtud de que el ejercicio de las facultades que se reservaron a los Estados Federados, consiste únicamente en organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base de la observancia a las prohibiciones y obligaciones constitucionales.

NOVENA. -

La subsistencia de la facultad de los Estados para darse sus propios órganos de gobierno y la participación de los mismos en la expresión de la voluntad nacional, son el último reducto del régimen federal mexicano, es decir, la única barrera que a la postre debe evitar que la evolución económica y social de México transforme totalmente a nuestro país en un verdadero Estado Unitario Central.

DECIMA. -

A la órbita jurídica del Presidente está sometido el control legislativo, el cual ejerce en la realidad. Este control, en el mundo de la facticidad política de nuestro país no se desempeña por deficiencias de nuestra constitución, si no porque generalmente los Diputados y Senadores no cumplen con el deber que este ordenamiento supremo les impone. Esta situación de hecho, obedece a diferentes causas inherentes a la estructura política y humana y no a Derecho. En virtud de lo anterior, el Presidente de la República al presentar en la mayoría de los casos, las iniciativas de ley, lógicamente no ejercerá el derecho de veto, ya que no va a impugnar lo que él mismo propuso en sus iniciativas, siendo por tal motivo el único que legisla en México.

### DECIMA PRIMERA. -

La realidad de nuestro panorama político nacional, ha determinado al país como un gobierno absolutista, en el que los Estados se convierten en Departamentos, ya que éstos no son libres ni soberanos, en virtud de que el órgano central es el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades estatales a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. En tal virtud, los órganos de las Entidades Federativas son trasuntos de los de nuestra Federación y su funcionamiento está regulado de acuerdo con las directrices políticas y económicas fijadas por el Ejecutivo Federal.

### DECIMA SEGUNDA. -

Nuestro sistema federal se ha convertido en un mito, ya que el federalismo mexicano ha quedado reducido a su mínima expresión, como consecuencia de la centralización de facultades en los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal.

### DECIMA TERCERA. -

El Municipio carece de autonomía, ya que económicamente

depende de los Estados y de la Federación, y no es libre porque tampoco funcionalmente tiene autonomía ejecutiva.

De lo señalado podemos cuestionar ¿Cuál es la relación -- que guardan los Estados con los Municipios en materia política, administrativa, económica y social? Tratándose de materia política, -- constitucionalmente está establecido que los Municipios deben contar con autonomía respecto de los Estados, lo cual está plasmado en la disposición que señala que las autoridades municipales serán elegidas popularmente por elección directa. Por otro lado, los municipios deben ser la base de la organización política de los Estados.

Igual carácter de autonomía existe respecto de la materia administrativa, ya que la administración del municipio corresponde a un Ayuntamiento de elección popular directa. Además, debe recordarse que los municipios deben ser la base de la división territorial y de la organización administrativa de los Estados. También debe hablarse de autonomía en lo referente a los aspectos económicos, ya que igualmente por prescripción constitucional se establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se -- integrará con las contribuciones que les señalen las Legislaturas de los Estados.

Respecto a la materia social, debe señalarse que siendo el Municipio la base de la sustentación de los Estados, surge una estrecha vinculación recíproca en la cual resulta necesario que mutuamente exista colaboración y apoyo para que se logre el mejor aprovechamiento de recursos, capacidades y esfuerzos.

Esto es en el aspecto formal. Realmente el Gobernador del Estado tiene una influencia definitiva en el Municipio y ella se manifiesta en el otorgamiento de recursos y en el apoyo político. Lo deseable sería que sobre bases más racionales de programación y coordinación, se estableciera una relación más equilibrada entre Estados y Municipios.

#### DECIMA CUARTA. -

Actualmente el Municipio vive una contradicción: constitucionalmente es la organización política y económica que sustenta la República; sin embargo, el centralismo político y administrativo aún lo ahogan. Por tanto, la acción gubernamental se debe dirigir hacia él con el fin de que pueda encontrarse realmente en el municipio, la estructura ideal que supere el centralismo y logre el desarrollo equilibrado que requiere el país, haciendo respecto a su

relación con los gobiernos estatal y federal, un convenio de coordinación y no de subordinación.

DECIMA QUINTA. -

El Distrito Federal es una Entidad Federativa, que requiere para su mejor funcionamiento, de una organización municipal efectiva y su traslación a otro lugar del país. En consecuencia, se haría necesaria la creación del Estado del Valle de México, según mandato constitucional. Lo que hoy en la realidad objetiva y concreta no es dable, en virtud de las consiguientes repercusiones territoriales, económicas, políticas y sociales que ésto representa.

DECIMA SEXTA. -

La carencia de una ciudadanía alerta y con conciencia cívica, ha propiciado que desde el año de 1928, se encuentren los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal en las mismas circunstancias, en virtud de que no hemos recapitado, por apatía o conformismo, en la importancia que representa que las autoridades (Jefe del Departamento y Delegados), sean de elección popular, -

ya que hemos basado nuestra participación electoral en la elección de Diputados, Presidente de la República y Senadores, motivando con ésto que se cometan toda clase de atropellos, sin que lleguemos en forma congruente y eficaz a protestar por las acciones que en perjuicio del conglomerado más importante del país, dirigen las autoridades.

## BIBLIOGRAFIA

- BRYCE, JAMES. -  
"La República Norteamericana".  
Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1952.
- BURGOA, INGACIO. -  
"El Estado".  
Editorial Porrúa. México.
- BURGOA, IGNACIO. -  
"Derecho Constitucional Mexicano".  
Editorial Porrúa. México. Tercera Edición. 1979.
- CARPISO, JORGE. -  
"El Presidencialismo Mexicano".  
Siglo XXI Editores. 1978.
- D'ACOSTA Y ESQUIVEL.  
"El Fuero del Municipio".
- FRAGA, GABINO. -  
"Derecho Administrativo".  
Editorial Porrúa. México. 1963.
- GONZALEZ URIBE, HECTOR. -  
"Teoría Política".  
Editorial Porrúa. México. 1972.

HUITRON HUITRON, ANTONIO. -

"El Distrito Federal y la Traslación de los Poderes Federales".

Universidad Autónoma del Estado de México. 1976.

LANZ DURET, MIGUEL. -

"Derecho Constitucional Mexicano".

Nogris. México. 1963.

LOEWENSTEIN, KARL. -

"Teoría de la Constitución".

Editorial Ariel. Barcelona. Segunda Edic. 1976.

LOPEZ MONROY, JOSE DE JESUS. -

"Derecho Romano."

MATOS ESCOBEDO, RAFAEL. -

"La Crisis política y jurídica del Federalismo".

Editorial Veracruzana. 1944.

MORENO, DANIEL. -

"Derecho Constitucional Mexicano".

Editorial Pax-México. Cuarta Edición. 1978.

OCHOA CAMPOS, MOISES. -

"La Reforma Municipal".

Editorial Porrúa. México. 1968.

ROJAS ROLDAN ABELARDO. -

"Apuntes de Cátedra de Introducción al Estudio del Derecho".

U. N. A. M. 1970.

SERRA ROJAS, ANDRES. -

"Derecho Administrativo".

Editorial Porrúa. México. Octava Edición. 1977.

TRUEBA URBINA, ALBERTO. -

"La Primera Constitución Política Social del Mundo".

Editorial Porrúa. México. 1971.

TENA RAMIREZ, FELIPE. -

"Derecho Constitucional Mexicano".

Editorial Porrúa. México. 1973.