

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL
ESTADO DE TLAXCALA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

ISAAC

RAMIREZ

PEREZ

MEXICO, D. F.

1971



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.

memoria de mi Padre
SR. ROSENDO RAMIREZ SANCHEZ
Con entrañable amor y cariño,
por su sacrificio permanente
para dejarme la mejor de las
herencias: una profesión.

A mi Madre
SRA. DOLORES PEREZ VDA. DE RAMIREZ
Con mi profundo cariño y agra-
decimiento por sus sacrifici-
os y abnegación.

A MIS HERMANOS
Con respeto y gratitud.

A MIS CUÑADAS Y SOBRINOS
Con cariño y estimación.

A LA SEÑORA MARIA CORTES VDA. DE ELI-
ZALDE E HIJOS. A quienes
agradezco grandemente, --
los beneficios que de ---
ellos recibí.

A MI MAESTRO

SR. LIC. MIGUEL ACOSTA ROMERO

Con mi respeto, gratitud y admiración, por su
generosa ayuda y dirección.

A LA FACULTAD DE DERECHO

P R O L O G O

Siempre había rechazado la invitación para escribir sobre la Administración Pública de mi Estado ya que previamente se necesita ocupar puestos públicos o administrativos de los cuales yo carezco.

Quiero dejar bien claro que este trabajo no pretende agotar los temas que en cada capítulo del mismo se tratan, --- sino el de despertar interés e inquietud en mis compañeros para profundizar en el estudio de los mismos.

Despertar la curiosidad por el estudio sobre la Administración Pública de Tlaxcala, son mis objetivos que de lograr se, colman las aspiraciones de este trabajo.

EL FEDERALISMO, LOS ARTICULOS 39, 40, 41 CONSTITUCIONALES, LA DIVISION DE PODERES

A).- EL FEDERALISMO

Veremos los antecedentes del federalismo en la época colonial; Regímenes centralistas establecidos, a).- Las bases para la nueva Constitución de 1835; b).- Las bases orgánicas - de 1843 y la adopción definitiva del régimen federal, en los años 1856 y 1857.

1.- Antecedentes.- En la colonia Edmundo O'Gorman dice - " las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos - reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal."

En la época colonial, la división territorial más importante fue la eclesiástica, existió también la división administrativa-judicial determinada por los distritos jurisdiccionales de las Audiencias, Subdivididos en: Gobiernos, Corregimientos y Alcaldías Mayores.

Según O'Gorman, las fuentes de la antigua división de las provincias mayores son fundamentalmente dos: una fue la aceptación por parte de los conquistadores de algunas de las entidades precortesianas, como los reinos de México, Michoacan y Tlaxcala; la otra, la peculiar manera de llevar a cabo la penetración militar en la conquista del nuevo continente, que -- fue usada sobre todo en donde las civilizaciones americanas no habían alcanzado suficiente arraigo o importancia política. 2

Durante la iniciación y aun a la consumación del movimiento de independencia estaban vigentes el sistema de Intendencias y el de Provincias Internas, por lo que esta división constituye el antecedente inmediato de la división territorial del México independiente. Según la división antigua, el territorio de la Nueva España se encontraba estructurado como sigue Reinos Gobernación y Provincias. El Reino de México, con cinco provincias mayores: a) México; b) Tlaxcala; c) Puebla; d) Antequera(Oaxaca) y; e) Provincia o Reino de Michoacan. 3

1 Edmundo O'Gorman. Breve Historia de las Divisiones Territoriales. México 1937. Página 19.

2 O'Gorman. Ob. Citada. Páginas 20- 29.

3 O'Gorman. Ob. Citada. Páginas 32- 33.

Por la Real Ordenanza, de 1786, la cual establecía doce Intendencias, habiendo además tres provincias que no correspondían a ninguna Intendencia: Nuevo México, Alta y Baja California, y la Gobernación de Tlaxcala, que quedó separada de la Intendencia de Puebla desde la Cédula Real de 2 de mayo de 1793. 4

El documento constitucional que más tarde resultó básico en la estructuración y contenido de nuestros primeros documentos constitucionales fue la Constitución de Cádiz de 1812. Esta se refería expresamente a las provincias americanas en su artículo 10, que en la parte relativa comprendía dentro del "Territorio de las Españas", como Fernando parte del territorio español, a "Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente". 5

Se ocupaban del Gobierno de las Provincias, los Artículos 324 a 337; según el primero el Gobierno de las provincias residiría en un jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Según Ignacio Burgoa, la diputación Provincial, que fue reconocida como institución política en la Constitución de Cádiz, y que concedía autonomía a las provincias, "puede conceptuarse como el germen del federalismo en México". 6

Nettie Lee Benson dice "en el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había Virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al Virrey carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás". Así pues, "el origen del federalismo en México -

4 O'Gorman. Ob. Citada. Página 37-46

5 Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. México 1964. Página 61

6 Ignacio Burgoa. Evolución de la Idea Federalista En: México 50 años de Revolución. Tomo III. La Política. México 1961. Página 154.

se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias". 7

En el año de 1814 se expide el principal documento de carácter constitucional de los realizados por los insurgentes: El Decreto Constitucional de Apatzingán, de 22 de octubre. Es importante por ser realmente la primera Constitución Mexicana, si bien su vigencia fue sólo parcial y muy corta. Se refería a las provincias en sus artículos 42 y 43 que decían: "Artículo 42.- Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: Méjico, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, - Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacan, Querétaro, Guadalupe, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, Nuevo Reino de León". Artículo 43.- "Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte". El artículo 48 indicaba que el Supremo Congreso estaría compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales en autoridad". 8

"El Plan de Casa Mata que reconocía en apariencia la autoridad del Emperador y exigía la pronta reunión de nuevas Cortes, bajo la salvaguardia del ejército libertador". Nos dice Ignacio Burgoa que "dió la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista". y agrega, "las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea, la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, las vinculaba en una nación interna, pero no central. Así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste". En tanto el Congreso reinstalado discutía su naturaleza de constituyente o convocante, a unas provincias, entre ellas Guadalupe, se pronunciaron por el federalismo y proclamaron -----

7 Hottie Lee Bonson, La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. México 1955. Páginas 11-12

8 Tena Ramírez. Ob. Citada. Páginas 36-37.

su plena autonomía, y así lo hicieron también Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México. Y como dice Burgoa "no puede -- sostenerse que el sistema federal en nuestro país haya sido -- creado artificialmente, ni que los Estados de la Federación mexicana no hubieran surgido de las antiguas entidades provinciales con anterioridad a su implantación". 9

México se hallaba en realidad dividido en provincias independientes, cada una de las cuales había tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras. Nettie Lee Benson, dice que hasta la promulgación de la Constitución de 1824, "muchas de las provincias de México mantuvieron su propio gobierno independiente y tan sólo obedecían los decretos del gobierno central por libre consentimiento de cada una de ellas. 10

Hecho incontrovertible fue la República. Así, las -- tendencias ahora serían para determinar la clase de república. Por lo que surgieron dos partidos, los centralistas y los federalistas.

Prisciliano Sánchez, propugna en el Pacto Federal -- del Anáhuac por el federalismo "La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de República Federada: no podían ser otros sus votos puesto que quiere ser libre en toda la extensión de la palabra". 11

Este Pacto influyó en el Acta Constitutiva de 1823. -- El 20 de noviembre, la Comisión de Constitución presentó el -- proyecto del Acta Constitutiva, dicho proyecto establecía en su artículo 5o. que "la nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal", y en el 6o., -- considerábase a la nación como integrada por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior".

En el mes de diciembre de 1823 se realizan los debates sobre los artículos 5o. y 6o. del Proyecto del Acta Consti

9 I. Burgoa. Ob. Citada. Páginas 161-164.
 10 N. Lee Benson. Ob. Citada. Páginas 121-122.
 11 Prisciliano Sánchez. El Pacto Federal en el Anáhuac. En: - Revista de la Facultad de Derecho No. 56. México 1964. Páginas 1154- 1156.

tutiva. El 16 de diciembre se votó sobre el artículo 5o., siendo las palabras "republicana y popular" aprobadas unánimemente; la palabra "representativa" recibió dos votos en contra y la -- "federal" nueve. Al día siguiente se entra en la discusión del artículo 6o. que consideraba a los Estados libres, independientes y soberanos en su régimen interior. En el debate se exponen varias opiniones en contra de que se hable de Estados soberanos, considerando la naturaleza indivisible de la soberanía, arguyendo al que se le dio varias respuestas.

Creemos que el uso de la palabra soberanía respecto a las provincias, ya Estados en proyecto, se debió al deseo de -- los federalistas de dejar perfectamente clara la potestad de -- las provincias para gobernarse en su régimen interior como más les conviniera, previniendo así las intromisiones que temían -- del gobierno Central en este aspecto; pensamos en estricto rigor que debe hablarse de "autonomía" de los Estados y no de soberanía, pues ésta, única e indivisible, reside esencial y originalmente en el pueblo, considerado éste en su totalidad, por tanto, los principios fundamentales que éste soberanamente adopte en su Constitución General, deben ser respetados y aún ratificados por las Constituciones locales. Fue hasta el 19 de diciembre de 1823 cuando se vota el artículo 6o. aprobándose la parte que se refiere a "Estados libres e independientes" por 62 votos contra 7, en tanto que la palabra soberanos resulta aprobada por 40 votos contra 28. 12

El 31 de enero de 1824 fue aprobado el proyecto con el nombre de: "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", compuesto por un total de 36 artículos, divididos en los siguientes apartados: Forma de gobierno y Religión. División de Poderes, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, gobierno particular de los Estados, Poder Ejecutivo, Poder Judicial (de los Estados) y prevenciones generales.

Con respecto a los artículos 5o. y 6o. quedarán como en el proyecto. El artículo 7o. se ocupa de las partes integrantes de la federación.

12 Jesús Reyes Heróles. Rousseau y el Liberalismo Mexicano. -- México 1962. Tomo I. Páginas 410-417.

La Constitución de 1824 mantuvo el régimen federal -- del Acta Constitutiva, pero en sus artículos 145 a 165 estableció reglas generales a que debían sujetarse todos los Estados y Territorios de la Federación en lo que toca a la administración de justicia, además de las Prevenciones Generales y prohibiciones que ya encontramos también en el Acta Constitutiva.

Promulgada la Constitución el 4 de octubre de 1824, - los Estados miembros quedarán automáticamente facultados para - expedir sus Constituciones.

La Constitución de 1824 sufrió algunas modificaciones. Así tenemos que por Decreto de 24 de noviembre de 1824, que resolvió la situación de Tlaxcala dejándolo como Territorio Federal.

El federalismo mexicano nació, a causa fundamentalmente de la realidad política del país, como un grito de libertad de las provincias en contra del absolutismo que venía del centro y no una simple imitación extralógica del federalismo norteamericano.

2).- Régimenes centralistas establecidos:

a).- El 23 de octubre de 1835 se expidieron las bases para la nueva Constitución, abandonándose la denominación "Estados" y substituyéndose por la de "Departamentos". El régimen centralista se establece definitivamente con la expedición de las - llamadas Siete Leyes Constitucionales el 30 de diciembre de 1836. Tlaxcala se agregó al Departamento de México.

La Sexta Ley en el artículo 4 dice "El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, -- con sujeción al gobierno central". Y el artículo siguiente como complemento del anterior que establecía: "Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos - fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos".

b).- Las Bases Orgánicas de 1843 también eran centralistas.

Nuevamente se implanta el federalismo.- El general Ma-

riano Salas, por decreto de 22 de agosto de 1846, declara vigente la Constitución de 1824. Este decreto pues, al erigir en Estados a todos los Departamentos, consagró la división territorial del centralismo, y los que eran territorios Federales durante la Constitución de 1824: se convirtieron así en Estados. Y únicamente Colima y Tlaxcala recobraron su calidad de Territorios.

Con la revolución de Ayutla cesó el centralismo y se adoptó el federalismo aunque no fue automáticamente cuyo acontecimiento fue con la promulgación de la constitución de 1857.

En sesión de 9 de diciembre de 1856, se aprueba la erección en Estado del Territorio de Tlaxcala, por 75 votos contra 13.

3).- Adopción definitiva del Régimen Federal, en los años 1856-1857.

La comisión que elaboro el proyecto de Constitución en 1856-1857, se inclinó unánimemente por el federalismo, y en sesión de 9 de septiembre de 1856 los 84 diputados presentes aprobaron el precepto relativo (40 de la Constitución y 46 del Proyecto). "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".

La Constitución de 1857 consagró definitivamente el federalismo. Nos dice Tena Ramírez que "El sistema Federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se mide conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo". Continúa diciendonos más si en los dominios del derecho comparado el federalismo mexicano no cuenta, para nosotros en cambio representa la única realidad merecedora de nuestra atención y estudio. Es una realidad que se confunde con nuestra propia historia de país independiente, una --

13 Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857. México 1857. Tomo II. Página 648.
14 Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. México 1964. Página 112.

realidad que consiste en aplicar a nuestra manera, con desvíos
y alteraciones, la teoría del sistema federal. ¹⁵

La revolución iniciada en 1910 derrocó al General --
Porfirio Díaz. permitió la reunión del Congreso Constituyente
de 1916-1917 que inicialmente reformaría la Constitución de --
1857, por cuyo respeto luchó Carranza, y que terminó expidien-
do la Constitución de 1917.

En el Constituyente no hubo discusión respecto al fe-
deralismo, sino que éste fue unánimemente ratificado.

En seguida veremos los principios fundamentales con-
sagrados en los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Carta Magna.

B).- ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL

El Artículo 39 de la Constitución Vigente, es la base y fundamento legal de la Soberanía del pueblo mexicano.

1) Su Historia.- De la Cueva dice "La historia de la Soberanía es una de las más extraordinarias aventuras de la vida y del pensamiento del hombre y de los pueblos por conquistar su libertad y hacerse dueños de sus destinos".¹⁶

Bodino fue quien definió por primera vez al Estado - en función de su soberanía: "El Estado es un recto gobierno, - de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana".¹⁷

Para Jellinek, la Soberanía significa: "La propiedad de un estado, en virtud de la cual corresponde exclusivamente a éste la capacidad de determinarse jurídicamente y de obligarse así mismo".¹⁸

Según Jellinek, pues, el concepto de Soberanía es meramente formal, y de él no puede deducirse nada respecto al contenido del poder del Estado, sino que éste cambia con la historia, aún cuando se diga que existe un grupo de atribuciones que se presentan con constancia y relativa regularidad en las diversas épocas.¹⁹

Para Jellinek, resumiendo, la Soberanía es la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente, el Estado Soberano, es el único que puede, dentro de las limitaciones jurídicas que así mismo se impone, ordenar libremente su campo de actividad. Por otra parte, el reconocimiento del Estado como una unidad se traduce en la indivisibilidad de la Soberanía, misma también que no puede aumentarse ni disminuirse.²⁰

La Soberanía significa "La negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder".²¹

Para Carré de Malberg, La Soberanía, es: "una potestas pública, que se ejerce autoritariamente por el Estado so-

16 Mario de la Cueva. Teoría del Estado. Apuntes. Página 291.
17 Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 3.
18 Jorge Jellinek. Teoría General del Estado. Trad. de Fernando de los Ríos. Argentina 1943. Página 392.
19 Jellinek. Ob. Citada. Página 395.
20 Jellinek. Ob. Citada. Página 404 y 405.
21 Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 4.

bre todos los individuos que forman parte del grupo nacional".²²

2) Sus Características.- Tena nos dice, De las dos nociones anteriores, que en realidad no son sino aspectos de una sola idea, engendran las dos características del poder soberano, es independencia y es supremo.

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre las bases de igualdad con relación a los demás Estados Soberanos. En la medida en que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía se amengua o desvanece. La independencia es, pues cualidad de la soberanía exterior.

La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado.²³

Las características de los dos aspectos de la soberanía como lo dice Carré de Malberg es "Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior".²⁴

3) Su Titular.- El problema que surge es: Quién es el Titular de la Soberanía.

Al respecto hay dos doctrinas: La Europea y la Americana. Esmein citado por Tena Ramírez dice: "El Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica, es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de esta soberanía".²⁵

En resumen la doctrina europea hace radicar la soberanía en los Gobernantes. Según Tena dicha doctrina ha fracasado.

22 Carré de Malberg. Teoría General del Estado. México, 1948. Página 25.

23 Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 4.

24 Carré de Malberg. Ob. Citada. Página 89.

25 Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 5.

La doctrina "Americana" conforme a la cual se destruye de Soberanía a los gobernantes y se le reconoce originalmente en la voluntad del pueblo, externada por escrito en el documento llamado Constitución²⁶".

Continúa diciéndonos Tena que "dentro del sistema -- Americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la Nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución.²⁷

"De esta suerte los poderes públicos creados por la Constitución, no son soberanos. No lo son en su mecanismo interno, por que la autoridad está fragmentada (por virtud de la división de Poderes)²⁸".

Y concluye que la soberanía, una vez que el pueblo - la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.²⁹

No estamos de acuerdo con Tena, en lo referente a la interpretación que da a la doctrina mexicana de la soberanía, porque, el constitucionalismo mexicano se ha inspirado principalmente en el pensamiento de Rosseau.

Juan Jacobo Rosseau, piensa que el hombre vivió en un estado de naturaleza y en ese estado de naturaleza el hombre era bueno, y que fue la civilización de la desigualdad la que lo corrompió, y por ello, en el "Emilio" propone que la educación debe intentar purificar al hombre de los vicios del mundo que le rodea y despertar y perfeccionar sus virtudes dormidas. Su idea de la Democracia está fundada en la igual libertad de todos los hombres, ninguno tiene derecho a gobernar a los demás, pero la civilización de la desigualdad, cuya causa principal es la propiedad privada, ha provocado que los hombres hayan perdido su libertad. Así, el Contrato Social busca la forma de asociación que defienda a la persona con su fuerza común, así como a los bienes de cada asociado y que al mismo -

26 Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 7
 27 Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 8
 28 Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 8
 29 Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 9

tiempo en unión de todos, no obedezca sino así mismo, conservando su libertad, es decir, que cada ser humano tiene idéntico derecho para coparticipar en la formación de la sociedad o' cuerpo político y en su consecuencia que es: la voluntad general, unión de las voluntades de los hombres libres para la libertad. Así, la voluntad general es soberana, tanto hacia el exterior, por ser sus integrantes hombres libres, como hacia el interior por efecto mismo de la unión de todas las voluntades.

Podemos resumir que Rousseau, ha proclamado la libertad del hombre y de soberanía del pueblo como base de una sociedad orientada hacia la realización de lo humano, considerando que el pueblo es el poder mismo. La estructura de la sociedad y del derecho tiene que ser producto de la voluntad general de los hombres libres dirigida al aseguramiento de la libertad, el orden jurídico es solamente el creado por los hombres en ejercicio de su libertad y de la soberanía, siendo así cualquier otro orden normativo: un orden de poder y no un or--

El orden jurídico debe fundarse en el hombre ---
 persona por ser creado por hombres libres.³⁰

Por lo que concretamente no pensamos que de acuerdo con el artículo 39 de Nuestra Constitución Vigente pueda considerarse a la "Constitución" como titular de la Soberanía, si no es, haciendo una interpretación tortuosa del mismo.

La Soberanía reside en el pueblo nos dice Mario de la Cueva, sólo la Soberanía del pueblo es compatible con los principios de igualdad, libertad y dignidad humana y de ella se desprende por una parte, que el único orden jurídico con validez sobre los hombres, es el que crea y vive el pueblo, y por otra parte, que la Constitución dictada por un usurpador es un régimen de poder arbitrario y por todo ello, el pueblo es la instancia decisoria universal y suprema de los hombres libres que lo for. an.³¹

En nuestra historia constitucional vimos que la titularidad de la Soberanía ha sido en favor del pueblo. Así, teng

30 De la Cueva "Estudio" página 2^a a 30.

31 De la Cueva "Estudio" página 68.

mos que el 14 de septiembre de 1813 fecha en que se inauguró el Congreso de Chilpancingo, Morelos pronunció un breve discurso en el que ratificó "su fe incommovible en la libertad y en la Soberanía del pueblo y justifica nuestra guerra de independencia, entre otros argumentos, reconociendo la justicia de la Lucha por su liberación de España; en la misma fecha entregó a los diputados constituyentes "Los Sentimientos de la Nación", que contienen su ideario político, ocupándose de la doctrina de la Soberanía en los puntos 1o., 5o., y 11o. que dicen:

"1o.- Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones".

"5o.- La soberanía dimana inmediatamente del pueblo el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, -- que deben ser sujetos sabios y de propiedad".

"11o.- Que la patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera al enemigo español -- que tanto se ha declarado contra esta nación".

El decreto Constitucional de Apatzingan se refiere a la Soberanía en su Capitulo 11, en los artículos 2o. a 12o.

El artículo 2o. define a la Soberanía como la "facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad", y tal definición es completada por el artículo 11o.: "tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

Se está en presencia "de lo que se llama las funciones del Estado, las cuales en el pensamiento de los hombres de Apatzingan, fluyen de la idea de la Soberanía; si ésta es la aptitud para crear y vivir dentro del orden jurídico de --

ella derivan necesariamente aquellas tres funciones indispensables y a la vez realizadoras del orden jurídico"; en el artículo 4o. se reconoció la idea de pueblo como las generaciones presentes y se declara su derecho incontestable no sólo a establecer el gobierno que más le convenga, sino además de modificarlo, alterarlo o abatirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.³³

"Los Constituyentes de 1823-1824, partieron del principio de la soberanía del pueblo y, según el artículo tercero del Acta Constitutiva, entendieron que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y que a ella corresponde en exclusividad, dictar las leyes fundamentales, adoptar la forma de gobierno e introducir posteriormente las variaciones y modificaciones que estime pertinentes".³⁴

La idea de nación que utiliza el Acta Constitutiva, es diferente a la de pueblo usada en 1814, aquella contempla un conjunto de elementos comunes de la comunidad, tanto en el pasado como en el presente y que tienden a perpetuarse en el futuro, en tanto que pueblo, son las generaciones presentes, la idea de Nación es un concepto estático, en tanto que la de pueblo es un concepto dinámico, es una especie de evolución y revolución permanente.

La Constitución de 1857 se refiere a la soberanía en su artículo 39 que decía: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El artículo 39 de la Constitución del 5 de Febrero de 1917, quedó igual que el artículo 39 de la Constitución de 1857.

El Constituyente de Queretaro aprobó sin debate el dictamen y proyecto presentado por la comisión. La razón tal

³³ De la Cueva "La idea" páginas 328 y 331.

³⁴ Mario de la Cueva. "La Constitución de 1857". En: El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX. México 1957. Tomo II. Página 1243.

vez fué en que el pueblo recientemente había ejercitado el derecho que consagra a el artículo de la Constitución de 1857. - Una de las partes más interesantes del Dictamen de dicho proyecto es la siguiente; "Siendo el pueblo el soberano, es él -- que se dá su gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses en una palabra: dispone libremente de su --- suerte!" ³⁵

Los antecedentes de la disposición como ya vimos, se encuentran en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, en la Constitución de Apatzingan, en la Constitución española de 1812, en la Constitución francesa de 1793, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y en el pensamiento de Rosseau...

4) Su Naturaleza.- Hermann Heller, sobre su naturaleza dice que es "la cualidad de la independencia absoluta de -- una voluntad frente a cualquier otra voluntad decisoria universal efectiva". ³⁶

5) Su Etimología.- Etimológicamente, "soberanía" significa lo que está por encima de todo (de "super", sobre, se formó "superanía", "soberanía", palabra que según otros deriva de "super omnia", sobre todas las cosas. A dicha acepción etimológica debe corresponder un contenido ideológico congruente, respetuoso de la filiación lingüística del vocablo. Ese contenido es el que hemos dado a la palabra soberanía: el poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. Por ello la competencia de los Estados miembros de la Federación, para gobernarse por sí mismos dentro de las limitaciones impuestas -- por la Constitución Federal, no es soberanía. Los Estados no tienen sino una potestad relativa, por acotada, de autodeterminación. A conceptos distintos deben corresponder voces diferentes, a menos de empobrecer el idioma y oscurecer las ideas con el empleo de un solo término para dos o más conceptos.

³⁵ Derechos del pueblo Mexicano. México, 1967. Tomo V. Página 441.

³⁶ Hermann Heller. La Soberanía. Trad. de Mario de la Cueva.- México, 1965. Página 197.

Tena dice "Llamemos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación".³⁷

Así pues, el soberano mexicano forma la voluntad general de nuestro país. Al estructurarse en una República Federal, la mencionada voluntad general estuvo integrada por todo el pueblo. Un Estado como miembro de la Federación desde el punto de vista constitucional no es soberano es autónomo, participa de ciertas propiedades de la soberanía en su aspecto interno como (El hecho de expedir y aplicar determinadas leyes) por lo que vemos que se ve limitado y enmarcado por el pacto federal.

Esto lo podemos corroborar con la adecuada interpretación del artículo 2o. de la Constitución del Estado de Tlaxcala, que establece: "La Soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejerce el poder Público del modo y en los términos que establecen esta Constitución y la Federal".

De la simple lectura del artículo transcrito se demuestra que la Constitución local del Estado de Tlaxcala, como miembro de la Federación reafirma en el precepto antes mencionado, el principio de la soberanía nacional contenido en el artículo 39 de la Constitución Federal.

En relación a la administración interna del Estado en su Constitución hace un abuso del lenguaje al utilizar la palabra soberanía para referirse a la autonomía o descentralización administrativa que caracteriza a los gobiernos internos de los Estados integrantes de la Federación.

C).- EL ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL

El artículo 40 contiene los enunciados básicos sobre la forma de Gobierno establecida por la Constitución. Este precepto es una consecuencia inmediata y el primer corolario del principio de soberanía popular consagrada en el artículo 39 -- Constitucional.

Según el artículo 40 de la Constitución, nuestra forma de gobierno es la de una república representativa, democrática y federal.

"En efecto, la referencia que inicialmente hace a la voluntad del pueblo no es una simple declaración retórica, -- sino una reiteración y un complemento de las formulas estatuidas en materia de soberanía. El artículo 39 menciona únicamente el derecho que el pueblo tiene en todo tiempo de alterar o modificar la forma de su gobierno; pero resulta inconcluso que, anterior a ese derecho, existe el darse su gobierno, bajo la forma que el mismo pueblo elija y que este principio es inseparable del de soberanía. Por tanto, cuando el artículo establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, está confirmando, actualizando y ejecutando lo preceptuado en el artículo anterior, pues declara expresamente que adopta esa forma de Gobierno en virtud de un acto de soberanía.

Ahora bien, no obstante que el Capítulo Primero del Título Segundo, dentro del cual se encuentra el artículo 40, se denomina "De la Soberanía nacional y de la forma de Gobierno", dicho precepto contiene enunciados que, en rigor, configuran no solo al Gobierno, sino al del Estado mismo.

1) Conceptos de Organización.- De acuerdo con sus definiciones, el Estado mexicano se caracteriza por cuatro grandes conceptos de organización:

a).- Gobierno republicano.

El término "república" ha tenido a través de los --- tiempos las connotaciones más disímolas, desde las muy general que engendró en Roma su etimología ("cosa pública") hasta la particular y más concreta que le dió Maquiavelo, al oponer'

conceptualmente la república a la monarquía.³⁹

"Nicolás Maquiavelo, durante el siglo XVI, en su magistral obra política "El Príncipe", significa y concretiza el significado de República, oponiéndolo a la Monarquía, muy enboga en esos tiempos. A partir de entonces los pueblos han con trapuesto los términos república y monarquía, y es justamente' el sentido que adoptaron nuestras Constituciones de 1824 las - centralistas de 1836 y 1842 y la Constitución de 1857 lo mismo que la vigente de 1917.

Para nuestro estudio interesa exclusivamente, por lo tanto, deslindar el concepto de república en relación con el - de monarquía.

Tena nos dice "Repúblicano es el gobierno en el que' la jefatura no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republi cano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe del Es- tado permanece vitaliciamente en su cargo y lo transmite, por' la muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miem- bro de la familia a quien corresponda según la ley o la costum- bre. Siguese de lo expuesto que, mientras en el régimen repu- blicano debe atenderse para la designación a la aptitud del de signado, en el régimen monárquico es la circunstancia fotuita' del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe del Estado.⁴¹

Lo que configura mejor la forma república de Go- bierno es el ejercicio temporal del poder, es decir, el carác- ter transitorio de sus titulares, que implica su renovación pe- riódica; y que el procedimiento para su designación es electi- vo y nunca hereditario.

b).- Régimen democrático.

Generalmente los términos "república" y "democracia" han sido confundidos entre sí. Sin embargo, son conceptos dife- rentes y muestra de ello es que pueden existir formas de go- bierno monárquicas-constitucionales completamente compatibles' con la democracia, Ejemplo, Inglaterra, no es una República -- sino monarquía pero funciona como una democracia representativa.

³⁹ Tena Ramírez. Ob. Citada. Página 91.

⁴⁰ José Luis Robles Glenn, Apuntes Completos del Segundo Año' de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho U.N.A.M. Pág.5

⁴¹ Tena Ramírez. Ob. Citada. Páginas 91 y 92.

social en que todos los hombres, por el solo hecho de serlo, tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus titulares.

c).- El sistema representativo.

"El sistema representativo consiste en que los gobernantes no ejercen el poder a nombre propio sino en representación del titular de la soberanía. Esta idea contiene los siguientes elementos: en primer lugar, la aceptación del principio de la soberanía nacional, en contraposición a la tesis de la soberanía estatal; en segundo lugar, el ejercicio limitado del poder público, ya que la facultad de organizar al Estado corresponde a la Nación y sus representantes sólo pueden actuar dentro del marco que aquella les ha señalado: en tanto que el pueblo soberano crea la estructura del Estado al darse la Constitución, los gobernantes que lo representan sólo la hacen funcionar; y por último, la diferenciación entre el mandato del derecho público y el de derecho civil, pues mientras en éste el mandatario representa exclusivamente al mandante, el representante político no es sólo de quien lo eligió, sino de todo el pueblo".⁴⁴

La Constitución de 1824 en su artículo 4o. la de 1857 en su artículo 40 y en el del mismo número de la Constitución vigente, consagran la forma de gobierno representativo.

d).- Estructura Federal.

El Estado Federal se integra en virtud de una Constitución Federal, Ley Suprema, que emana directamente del pueblo soberano y, en consecuencia, se rige por un derecho interno y no externo como la Confederación, Constituyendo un nuevo Estado distinto de aquellos que lo integran, pues existe un nuevo sujeto jurídico-político independiente de los estados componentes.

Dentro de su especial organización coexisten diversos órdenes jurídicos que responden al propósito de crear un Estado poderoso, desde el punto de vista internacional, y el orden local, encargado de conservar las diversas particularidades de cada entidad federativa. De este modo, el supuesto de -

la existencia y permanencia del Estado Federal la presencia si multánea de estos dos factores aparentemente contradictorios: la cohesión y el particularismo. Nuestra forma de gobierno, -- atiende a estas características, el artículo 40 Constitucional establece la estructura Federal del Estado Mexicano como sigue: "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". En la parte del precepto que establece la estructura federal, se hace una división ideal de la soberanía, otorgandola a la federación en lo exterior y conservándola para los Estados Federales en cuanto a su régimen interior.

Esta cuestión ha suscitado serias discusiones doctrinarias, pues se considera que la Soberanía es indivisible. Sin embargo la controversia no tiene razón de ser dentro de la -- Constitución Mexicana, pues ella reconoce que la soberanía corresponde al pueblo y no al Estado, con lo que mantiene el -- principio de que aquella es indivisible, como lo es también su titular. Lo que el pueblo trasmite a cada uno de los Estados y a la Federación, no es, soberanía, sino poder, a través de sus respectivos gobiernos. En consecuencia, el mecanismo que opera dentro de la estructura federal no es el de una división de la soberanía, sino de descentralización política y administrativa mediante una distribución de competencias. De este modo el Estado Federal conserva su carácter unitario y su representación jurídica y política internacional, y los estados federales ⁴⁵ mantienen su autonomía interna.

Como forma de organización política, el Estado Federal responde nos dice Gleen "a varias necesidades, entre las -- cuales señalamos como importantes a las siguientes: 1.- Hacer' posible la organización política de grandes extensiones territoriales, coordinándolas entre sí, bajo el supuesto de absoluta igualdad entre sus partes, descentralizando funciones polí-

ticas y administrativas; 2.- Hacer posible, asimismo, la marcha de una organización estatal, que tenga como objeto el permitir dentro de las limitaciones de un pacto o acuerdo federal, la máxima autonomía de las unidades componentes".⁴⁶

Los conceptos gobierno republicano, sistema representativo y régimen democrático están íntimamente relacionados -- entre sí y hasta podría paracer que expresan la misma idea, la de una organización social en la que el pueblo designa a sus gobernantes. Sin embargo, los tres son necesarios porque juntos definen una estructura política inconfundible que, a falta de alguno de ellos, ya no sería la misma.

El artículo 40 de la Constitución de 1917 no ha sido objeto de reformas, tiene como antecedente inmediato el de -- igual número contenido en el proyecto de Venustiano Carranza -- que, a su vez, reprodujo íntegramente el artículo 40 constitucional de 1857. Quedando como sigue "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".

Texto del artículo relativo en la Constitución del -- Estado de Tlaxcala.

La Constitución del Estado de Tlaxcala Transcribe en esencia las disposiciones del artículo 40 de la Constitución -- Federal, así como los del 115, por virtud del principio consignado en la propia Constitución de que la organización política de los Estados tiene que ajustarse a lo preceptuado en la Carta Magna y que por ningún concepto pueden contravenirla.

El texto relativo de la Constitución del Estado de -- Tlaxcala en su artículo 30. establece: "El Gobierno del Estado es Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base -- de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley Fundamental".

1) EL EJERCICIO DE LA SOBERANIA

El texto vigente del artículo 41 Constitucional establece: " 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 Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

El artículo 41 de la Constitución confirma la doctrina de la soberanía popular, consagrada en el artículo 39, y -- los principios de representación y federalismo establecidos -- por el artículo 40. Además proviene la supremacía jurídica del Pacto Federal sobre las Constituciones de los Estados.

Los enunciados de este precepto reiteran la tesis de que el pueblo es el titular de la soberanía y que, en uso de la misma, se da una Constitución estructural al Estado Federal y crea sus poderes para, que a través de ellos, seguir ejerciéndola. Por tanto, los Poderes de la Unión y los de los Estados no actúan por sí mismos y a nombre propio, sino en representación del pueblo soberano. Sin embargo, dichos poderes no disfrutan de soberanía, porque esta no se transmite ni se delega; solamente se ejerce por medio de ellos. Así la soberanía se mantiene indivisible, no obstante la existencia de dos competencias distintas.

El texto del artículo 41, que no ha sido reformado, reproduce el de igual número contenido en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que, a su vez, mantiene literalmente el de la Constitución de 1857. Como se expresó acertadamente en el dictamen relativo presentado en el Congreso Constituyente de 1917, "fácilmente se comprende que la materia misma del artículo es una consecuencia natural y directa de los principios de la soberanía popular y de la forma federativa de gobierno que hemos aceptado, pudiendo decirse que solamente se concreta a precisar de que manera se ejerce tal soberanía den-

tro de tal régimen, y a establecer, como debe ser, el lugar -- preferente que debe ocupar la Constitución Federal respecto de las Constituciones Locales".⁴⁷

La Constitución del Estado de Tlaxcala hace referencia con respecto a lo antes visto en su artículo 2o. que establece: "La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, y en nombre de éste la ejerce el Poder Público del modo y en los términos que establecen esta Constitución y la Federal.

Los artículos 39, 40 y 41 tienen relación también -- con el 42 que establece: "El Territorio Nacional comprende:

El de las partes integrantes de la federación.- esta fracción la menciono por ser la base del Estado de Tlaxcala, -- como parte integrante de la Federación. Y que dicho Estado, es el objeto de este trabajo en el aspecto administrativo.

El artículo 1o. relativo en la Constitución del ^lEstado de Tlaxcala establece: "El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, y es Libre y Soberano' en todo lo concerniente a su régimen interior".

En cuanto a su soberanía ya analizamos que quizá se' haga un abuso en el lenguaje, pues se considera que la soberanía es indivisible. Lo que el pueblo trasmite a cada uno de -- los Estados y a la Federación, no es soberanía, sino poder, a' través de sus respectivos gobiernos. En consecuencia, el mecanismo que opera dentro de la estructura federal no es el de -- una división de soberanía, sino una descentralización de poder con un gobierno doble o, mejor dicho, una descentralización política y administrativa mediante una distribución de competencias. De este modo, el Estado Federal conserva su carácter unitario y su representación jurídica y política internacional. Y los Estados Federados mantienen su autonomía interna.⁴⁸

Por lo que podemos concluir que teóricamente el Estado de Tlaxcala no es soberano, sino autónomo en su régimen interior.

47 Derechos del pueblo Mexicano. Tomo V. Página 471.

48 Derechos del pueblo Mexicano. Tomo V. Página 450.

LA DIVISION DE PODERES EN EL REGIMEN FEDERAL

A).- ANTECEDENTES

La teoría de la división de poderes del Estado tiene sus antecedentes en Aristóteles, Polibio, Cicerón y otros escritores antiguos; en la Edad Media hubo un orden jerárquico de poderes y en el Renacimiento tenemos a Maquiavelo, John Locke y Montesquieu que fue el primero de los modernos que la expuso y la defendió como una garantía efectiva para la defensa de la libertad política. Esta doctrina fué enjuiciada por otros pensadores modernos como Gropalli y Dabin.

Aristóteles en la "Política", es en donde vemos un antecedente claro; establece: "todas las formas de Constitución tienen tres elementos, respecto de las cuáles el buen legislador ha de considerar que es provechoso para cada Constitución; y si estos elementos están bien reglamentados, la Constitución estará necesariamente bien ordenada, y la superioridad de una Constitución sobre otra consiste necesariamente en la superioridad de cada uno de estos elementos, uno es cuál debe ser el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas; es decir, cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, y el tercero es cuál debe ser el cuerpo jurídico.

El elemento deliberativo tiene soberanía acerca de -- la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza, acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del degüello y de las confiscaciones de las propiedades, y acerca de las rendiciones de cuentas de los magistrados, y necesariamente, o bien todas estas decisiones deben ser asignadas a todos los ciudadanos, o bien todas o algunos de ellos, o unas a unas magistraturas, y otras a otras, o algunas de ellas a todos los ciudadanos y algunas a determinadas personas".

Dice Aristóteles respecto al segundo elemento, que la determinación de las magistraturas "posee también diversas Variaciones: cuántas deben ser las magistraturas, cuáles deben --

49 Aristóteles "La Política". En Obras Traducción de Francisco de P. Samaranch. Aguilar, S.A. Madrid 1964. Libro IV, Capítu-

ser sus poderes, que duración deben tener sus varios periodos' e igualmente a acerca de la designación de los magistrados, sobre quien será elegible, quienes seran los electores y cual - es el modo de elección", agrega Aristóteles". el título de magistratura, tomándolo simplemente debe aplicarse de modo principal a aquellos cargos a quienes se ha asignado el deber de deliberar a cerca de ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes y de manera especial esto último, ya que el dar' ordenes es lo más característico de la autoridad".

Con respecto a la designación de los magistrados, dice Aristóteles: Las variedades dependen aquí de tres determinantes, las combinaciones de las cuales nos deben dar todos los medios posibles. Uno de estos tres puntos determinantes es quienes son las personas que designan los magistrados. El segundo - es de entre quiénes. Y el restante es de qué manera".⁵⁰

En cuanto al elemento jurídico Aristóteles dice: "El punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa en tres determinantes: los constituyentes, la esfera de acción y - el procedimiento de designación. En cuanto a sus constituyentes, se trata de saber si deben ser elegidos de todos los ciudadanos o a partir de una clase determinada; en cuanto a la esfera de acción, saber cuántas clases de tribunales de justicia hay; en cuanto al sistema de designación si hay que designarlos por voto o por sorteo".⁵¹

Paul Janet, dice.- para encontrar, después de Aristóteles, un tratado de política de alguna importancia, es preciso llegar a Cicerón. Su "República ha llegado mutilada hasta nosotros; pero así y todo es un documento del más alto interés, si no por su originalidad propia, al menos como la única obra política que produjo el genio romano, y continúa diciendo "La gloria de haber analizado el primero de los resortes de la Constitución romana, no pertenece a un romano, sino a un griego a Polibio, el historiador de las guerras púnicas, que añadió este bello capítulo a la política de Aristóteles. Cicerón, a juzgar'

⁵⁰ Aristóteles. Ob. Citada. Libro IV, Capítulo 12. Páginas 1496 a 1498.

⁵¹ Aristóteles. Ob. Citada. Libro IV, Capítulo 13. Página 1499.

ser sus poderes, que duración deben tener sus varios periodos' e igualmente a acerca de la designación de los magistrados, sobre quien será elegible, quienes seran los electores y cual es el modo de elección", agrega Aristóteles. el título de magistratura, tomándolo simplemente debe aplicarse de modo principal a aquellos cargos a quienes se ha asignado el deber de deliberar a cerca de ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes y de manera especial esto último, ya que el dar órdenes es lo más característico de la autoridad".

Con respecto a la designación de los magistrados, dice Aristóteles: Las variedades dependen aquí de tres determinantes, las combinaciones de las cuales nos deben dar todos los medios posibles. Uno de estos tres puntos determinantes es quienes son las personas que designan los magistrados. El segundo es de entre quénes. Y el restante es de qué manera⁵⁰.

En cuanto al elemento jurídico Aristóteles dice: "El punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa en tres determinantes: los constituyentes, la esfera de acción y el procedimiento de designación. En cuanto a sus constituyentes, se trata de saber si deben ser elegidos de todos los ciudadanos o a partir de una clase determinada; en cuanto a la esfera de acción, saber cuántas clases de tribunales de justicia hay; en cuanto al sistema de designación si hay que designarlos por voto o por sorteo"⁵¹.

Paul Janet, dice.- para encontrar, después de Aristóteles, un tratado de política de alguna importancia, es preciso llegar a Cicerón. Su "República ha llegado mutilada hasta nosotros; pero así y todo es un documento del más alto interés, si no por su originalidad propia, al menos como la única obra política que produjo el genio romano, y continúa diciendo "La gloria de haber analizado el primero de los resortes de la Constitución romana, no pertenece a un romano, sino a un griego á Pólibio, el historiador de las guerras púnicas, que añadió este bello capítulo á la política de Aristóteles. Cicerón, a juzgar'

⁵⁰ Aristóteles. Ob. Citada. Libro IV, Capítulo 12. Páginas 1496 a 1498.

⁵¹ Aristóteles. Ob. Citada. Libro IV, Capítulo 13. Página 1499.

por los fragmentos mutilados de su República, no hizo más que apropiarse y traducir en su hermosa lengua las sólidas consideraciones de Políbio".⁵²

Políbio dice que "La aristocracia sucedió a la tiranía, la oligarquía a la aristocracia y la democracia a la demagogía". Cada una de estas formas de gobierno degenera necesariamente y se cambia en su contraria".

Políbio nos ha dejado un admirable análisis de la Constitución romana en la época de las guerras púnicas.

Halla en ella: los tres gobiernos combinados con tanto arte, que es imposible distinguir si la constitución es monárquica, aristocrática o popular: por los cónsules, se diría que era una monarquía; por el Senado una aristocracia; por el pueblo, una república; pero no es nada de esto, sino una mezcla de las tres cosas y un reparto tan ingenioso de la soberanía entre los tres poderes, que cada uno es a la vez necesario a las demás".

Y no podría prescindir de ellos. Fuertes para defenderse los tres poderes, eran importantes para destruirse, y estas resistencias reunidas en haz, formaban un cuerpo completo, activo e indisoluble".

Tal es la constitución que Políbio, y después de él Cicerón, nos presentan como el modelo de las constituciones políticas".⁵³

La República de Cicerón quien define felizmente la república ó el Estado, la cosa del pueblo (res populi), y fija a todos los gobiernos, sea la que quiera su forma, un solo objeto: el bien del pueblo. Esos gobiernos son tres y cada uno tiene sus méritos y sus imperfecciones.

El gobierno democrático tiene la libertad, porque no hay libertad sin igualdad. En la democracia el derecho es igual para todos, y los ciudadanos laboran por un interés común, que es el Estado; esta es la única forma de gobierno a la cuál se aplica exactamente la definición. Sólo en la democracia el

⁵² Paul Janet. Historia de la Ciencia Política. Trad. de Carlos Cerillo Escobar y Ricardo Fuente. Madrid 1910. Tomo I. - Página 275.

⁵³ Janet. Ob. Citada. Tomo I. Páginas 276, 277 y 278.

pueblo es libre, porque dispone de todo. En los otros gobiernos el pueblo no es el soberano y el despotismo de los grandes es mucho más duro que el despotismo de un rey, La aristocracia, a su vez, censura al gobierno democrático sus tumultos, consecuencia de su principio de libertad absoluta contraria a la naturaleza misma del estado social; su pretendida igualdad que se pone al mismo nivel las más preclaras inteligencias y la multitud más despreciable. Por último, que para satisfacer los deseos del mayor número, dificulta las grandes acciones. El gobierno de muchos es, entre todos los gobiernos, el más conforme a la naturaleza; uno solo no puede ver, saber y dirigirlo todo; la multitud es demasiado ignorante y apasionada para gobernar con Justicia y con prudencia. La aristocracia se coloca entre el gobierno de muchos y el de uno y se recomienda por la moderación. De estos tres gobiernos primitivos, el que parece merecer la preferencia de Cicerón es la Monarquía".

La democracia es amable por la libertad; La aristocracia por su moderación; pero la monarquía seduce por amor. La superioridad de la realeza se prueba por el ejemplo del universo, del alma humana y de la familia".

Sin embargo, a pesar de su preferencia por el gobierno no real, Cicerón gusta más, como Polibio, del equilibrio de un gobierno combinado en donde un poder supremo y real unido a la autoridad de una clase destituida y a cierta libertad del pueblo, satisfaga a la vez la necesidad de orden y de igualdad -- que se halla en la naturaleza humana.⁵⁴

En la Edad Media hubo un orden jerárquico de poderes: los señores feudales, los reyes, el emperador y el papa; no hubo separación de poderes.

Veremos algunos escritores políticos renacentistas, como Maquiavelo, John Locke y Montesquieu. Para encontrar el filósofo constructor de la doctrina de la división de poderes.

La distinción de poderes y funciones afirmase en Maquiavelo, quién decía que "Los reinos que tienen buen orden no dan el imperio absoluto a su Rey sino en los ejércitos".

La teoría de la división-distinción y separación de los poderes, alcanza un relieve ya significativo y, en cierto modo, "Constitucional; en Locke, filósofo, pero, a la vez, intérprete del momento institucional de Inglaterra.

Distingue Locke y separa esencialmente los poderes - legislativo poder supremo de la Commonwealth, pero no arbitrario y ejecutivo, que completa y hace efectiva la función ordenadora del legislativo, intermitente en su acción.

Nos dice Adolfo Posada que "es preciso llegar a Montesquieu (1689-1755) para encontrar al filósofo constructor de la doctrina de la división de los poderes, con la plena significación moderna y característica del régimen constitucional, - aunque bajo tal régimen se halla interpretado de muy diverso modo.

Montesquieu habla de la existencia de tres poderes - en todo el Estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo, - relativo a las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder judicial, relativo a aquellas que dependen del derecho civil. Por el primero, el Príncipe o el magistrado hace las leyes por un tiempo dado o para siempre, y corrige o deroga aquellas que están hechas; por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad y previene -- las invasiones. Por la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. Se debe llamar a este último el poder de juzgar, y al anterior simplemente el poder ejecutivo del Estado.

Nos sigue diciendo Posada que Montesquieu razonaba - bajo una inspiración histórica y una interpretación institucional la división de los poderes atendiendo a la necesidad de garantizar la libertad: no basta la distinción de funciones, era preciso una distinción de instituciones, colocando garantía -- aquéllas constituidas en poderes en manos distintas.

La división de los poderes en la doctrina de Montesquieu no resulta tanto de la existencia de funciones distintas en el Estado, funciones que por ley de división de trabajo --- tienden a determinarse y diferenciarse en magistraturas propias,

como de la necesidad de imponer a todo poder del Estado un límite con otro poder, a fin de que la tendencia que se señala - en todo poder a convertirse en tiránico no triunfe, y el ciudadano sea libre. El poder limita al poder: le sirve de freno, - o se compensan o contrapesan los poderes: régimen de frenos y contrapesos, tan aplicado en los Estados constitucionales.

Posada dice que se recuerde los razonamientos del *Esprit* de las Leyes (1748). Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en las mismas personas o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas - tiránicamente, si el poder judicial estuviera unido a la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y de la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, porque el juez sería - al mismo tiempo legislador; si estuviera unido al ejecutivo, - el juez tendría en su mano la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo, de príncipes, o de nobles, o del pueblo, ejerciesen esos tres poderes.

Resumió su pensamiento Montesquieu en estos tres términos: "para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por disposición de las cosas, el poder se detenga con el poder!"

La teoría de Montesquieu ha sido severamente enjuiciada por el pensamiento político moderno de autores como Gregg y Dabin; quienes dicen: "La teoría de la separación de poderes, estrictamente entendida en los términos empleados por el autor del *Espirit* de las Leyes, es radical y prácticamente inaceptable, en primer lugar, porque la concepción de una pluralidad de poderes iguales y soberanos en el Estado no podría ser admitida por ningún espíritu realista; además porque si se acepta que uno de esos poderes predomine sobre los otros, la doctrina se contradice a sí misma; lo es también porque las diversas funciones públicas, si deben ser distintas para el buen orden y la comodidad de la organización, no deben estar -

separadas, sino por el contrario, vinculadas las unas con las otras, coordinadas y orientadas hacia un fin común; finalmente es inaceptable, porque los titulares de esas funciones deben vivir no en un estado de separación, sino de unión permanente. El término de separación implica escisión entre las funciones y los órganos, tiene un alcance demasiado absoluto y ha de ser rechazado, puesto que la separación de poderes tanto en lo que respecta a las funciones cuanto paralelamente a sus titulares, no sería admisible sino con la condición de no ser en modo alguno una separación".

Para el profesor Gropalli, antes aludido, la teoría ha sufrido en el tiempo precisiones e integraciones. La misma Constitución Rusa de 1936, se regula por la división de poderes y no por la revolucionaria teoría de la dimensión de poderes. Y concluye el autor sobre el aspecto moderno de la división de poderes: 1.- El pueblo no constituye un poder; 2.- El poder ejecutivo no es un poder único, la doctrina política considera el poder político de gobierno y el poder administrativo; 3.- La teoría mecánica y rígida de Montesquieu, hace imposible la vida del estado, es evidente la coordinación y colaboración de órganos distintos en la unidad del estado; 4.- Normalmente se asigna una sola y típica función, pero no se excluye el ejercicio de una función diversa; 5.- La tesis de la paridad de funciones es la más razonable; 6.- La función de equilibrio de poderes se asigna en unas constituciones vigentes, al jefe del Estado.

Generalmente se reconoce, aun por los enemigos declarados del principio de la división de poderes, que en todo Estado es esencial alguna distinción entre los tres poderes para el sostenimiento de la libertad.

La centralización de los poderes del estado constituye sin duda una seria amenaza para la libertad.

Posada dice.- que la división de los poderes en el estado, interpretada y aplicada de muy diverso modo, constituye una de las características más sobresalientes y significati

vas del "régimen constitucional" moderno, definido como "régimen de garantías de las libertades mediante, en parte, el sistema de "frenos y contrapesos" especialmente en ciertas interpretaciones y aplicaciones.⁵⁶

La tesis de Montesquieu ha sido confirmada por la realidad.

La Constitución Federal de México (así como sus Constituciones locales) tienen como uno de sus principios fundamentales el de la división de poderes, que no se opone, ni mucho menos, a la coordinación de las funciones de cada uno de ellos.

La división de Poderes ha sido combatida, como todas las instituciones democráticas, naturalmente, por los enemigos de éstas; pero en México se acepta y se mantiene como una garantía de la libertad.

La indivisión de Poderes es una característica de los regímenes totalitarios, como la división lo es de los democráticos. Es significativo, sin embargo, que aun en los regímenes totalitarios tenga defensores la división de Poderes.

Por lo que respecta a México, en relación con la división de poderes, ha escrito el maestro Tena Ramírez que nuestra Constitución consagra esta división y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesita la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado) u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder; sino de alguno de los dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero).

Así pues concluye el maestro citado, que el primer párrafo del artículo 49 Constitucional no hace sino expresar la división de los Poderes Federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada, por lo que no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.

La concepción de la división de poderes debe ser completada con la concepción del poder estatal. De acuerdo con Klein en la teoría de los tres poderes constitucionales, citado por Posada un Poder del Estado es un órgano encargado de una función cardinal objetiva Legislativa, Ejecutiva o Judicial, investido de una independencia suficiente para ejercerla distintamente. Diferenciando el Poder de la Función, el autor citado dice que ésta es la actividad normal y continuada del Estado en la realización de sus fines.

El artículo 49 Constitucional establece.- Que el Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En la primera parte del artículo antes mencionado, es en donde quedó establecida la división de poderes, para su ejercicio, que son: El Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En la Constitución del Estado de Tlaxcala como en todas las Constituciones de los demás estados miembros de la Federación tienen establecida la división de poderes.

El artículo 19 de la Constitución del estado de Tlaxcala establece "El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Ubicación de los poderes federales y estatal en sus respectivas Constituciones.

En el título tercero, capítulo segundo de la Constitución federal se encuentra establecido el Poder Legislativo. Y en el capítulo tercero de la misma Constitución el Poder - -

Ejecutivo y en el capítulo cuarto el Poder Judicial.

En cuanto al poder Legislativo, el artículo 50 de la Constitución Federal establece "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En cuanto al Poder Ejecutivo se encuentra en el Artículo 80 Constitucional que dice "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

En cuanto al Poder Judicial, se encuentra establecido en el artículo 94 de la Constitución que establece "Se deposita el ejercicio del poder judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintitún Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas. Habrá, además, cinco Ministros Supernumerarios. Las audiencias del Tribunal Pleno o de las Salas serán públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público exija que sean secretas, Los períodos de sesiones de la Suprema Corte, funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los Ministros supernumerarios y el número de competencia de los Tribunales de Circuito y de los Jueces de Distrito se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes. En ningún caso los Ministros supernumerarios integrarán el Pleno. La remuneración que perciben por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

Ubicación de los Poderes en la Constitución del Estado de Tlaxcala. En cuanto al poder Legislativo.

El artículo 20 establece "El Poder Legislativo del -- Estado se deposita en una Asamblea que se denomina "Congreso - del Estado de Tlaxcala".

En cuanto al Poder Ejecutivo el Artículo 46 dice "El ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, se deposita en un solo individuo que se denomina "Gobernador del Estado de Tlaxcala".

En cuanto al Poder Judicial, el artículo 60 establece "El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un tribunal Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia, Locales y de Paz".

Respecto al Poder Legislativo y Judicial solo haré un breve análisis, ya que el objeto de éste estudio es el Poder Ejecutivo, como titular de la Administración Pública.

La función y organización del Poder Legislativo Federal y su diferencia con el del Estado de Tlaxcala.

B).- EL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo tiene como función esencial la de la creación del derecho. Nuestra Constitución Federal ha -- aceptado, en relación con la organización de este poder, el -- sistema bicameral, es decir, aquel en que la función se reparte entre dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores. El sistema bicameral es característico del Estado Federal.

La potestad de crear el derecho corresponde al Poder Legislativo, en un régimen como el nuestro de división de poderes. Por ello, las teorías que afirman que todo acto de Jurisdicción es al mismo tiempo y en cierto modo un acto de legislación, desde el punto de vista de nuestro sistema constitucional, es totalmente inadmisibles.

En este sentido se ha dicho certeramente que el juez en nuestra república, es un aplicador del derecho creado por el legislador y no un creador del derecho.

La diferencia con la Constitución del Estado de Tlaxcala en relación con este poder estriba en que, el Congreso del estado de Tlaxcala es unicameral compuesto unicamente por la Cámara de Diputados, como lo determina el Artículo 21 -

de la misma.

C).- EL PODER JUDICIAL

Se puede definir al Poder Judicial desde el punto de vista externo y desde el punto de vista interno: desde el punto de vista externo, como un cuerpo de funcionarios nombrados por el Estado y organizado con independencia de las partes en cuanto a la elección y retribución, y desde el punto de vista interno como un cuerpo de funcionarios destinado a actuar la ley.

En México dada su Constitución Federal, el poder Judicial se clasifica en Federal y Local. Existe por lo tanto, un Poder Judicial de la Federación y tantos poderes judiciales locales como entidades federativas, más el del Distrito y Territorios Federales, cada uno de ellos con su Ley Orgánica del Poder Judicial particular.

La función encomendada al Poder Judicial es la de aplicar el derecho, es decir, la de administrar justicia frente a los casos concretos que se presenten.

Los órganos del Poder Judicial aplican el derecho creado por el Legislador, es decir, por el Poder Legislativo.

D).- EL PODER EJECUTIVO

Intencionalmente he dejado al Poder Ejecutivo por ser el Objeto de estudio en el presente trabajo. El artículo 80 Constitucional establece "Que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Corresponde al Presidente, como titular del Poder Ejecutivo, el ejercicio de la función administrativa, aunque excepcionalmente se le atribuya cierta participación en las funciones de los demás Poderes.

La actividad del Ejecutivo tiende, primordialmente, a la organización y desarrollo de los servicios públicos, es decir, a la administración de los intereses públicos.

El Presidente tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo, Su carácter de órgano político deriva de la re-

lación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. Y para ubicar a la administración pública o sea el de órgano administrativo que tiene el Presidente, hay que tener un concepto de lo que es el Estado.

El Maestro Acosta Romero nos da el siguiente: que - "Es la organización de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con órganos de gobierno, con soberanía y que persigue determinados fines".⁵⁷

También debemos hacer la distinción entre forma de estado y forma de gobierno.- Cabe hacer la aclaración en que no se debe confundir entre forma de estado y forma de gobierno: dentro de las formas de estado tenemos la monarquía y la república y dentro de ésta la parlamentaria y la presidencial.

Es en la época de Maquiavelo cuando se habla de Monarquía y República. Monarquía que vendría a ser el gobierno de uno; y República el gobierno del pueblo.

La monarquía ha pasado por tres etapas cronológicamente sucesivas y que son:

Monarquía absoluta, en que el monarca concentra todos los poderes.

Monarquía Constitucional limitada, en la cual el monarca se autolimita otorgando la Constitución al pueblo, pero con mantenimiento de los poderes fundamentales del Estado.

Monarquía parlamentaria, es aquella en la que el monarca ha perdido de hecho la mayor parte de los poderes y se ha transformado en un simple símbolo.

La República, es la otra forma de estado, la República, decíamos, se caracteriza porque el régimen emerge del pueblo, y por lo tanto el jefe del ejecutivo, que se llama -- presidente de la República o jefe del Estado, representa a la nación.

Se conocen dos tipos:

⁵⁷ Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso) 1969. Página 19.

República Parlamentaria; Ejm. Francia, Italia y Alemania Occidental.

República Presidencial. Ejm. Estados Unidos de Norte América y las repúblicas latino americanas, dentro de éstas -- México.

Formas de Gobierno.- El Maestro Acosta Romero dice -- que "la forma de gobierno es, la estructura que adoptan los órganos o poderes del estado en el ejercicio de sus funciones -- constitucionales y las relaciones que se establecen entre sí".⁵⁸

Se consideran según algunos autores como formas de -- gobierno: El Parlamentario y el Presidencial.

El Parlamentarismo es el sistema europeo. Nació en -- Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificada del Parlamento con una dinastía que el mismo había llevado al trono. Más tarde lo adoptaron como programa los países del Continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría.

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

Cuando el gabinete cesa de representar la opinión de la mayoría, debe dimitir, para ser substituído por quienes reflejan dicha mayoría. Ahora bien en caso de oposición irreducti
58 M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 19.

ble entre el jefe del Ejecutivo y el Parlamento hace suponer - que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el -- primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones; en los comicios el pueblo decidirá si apoya la política del Parlamento o la del Ejecutivo. De esta suerte es la facultad de disolver el Parlamento la válvula de escape del -- sistema porque, si el Ejecutivo tuviera que subordinarse sin -- excepción a la voluntad de la asamblea, se llegaría al absolutismo congresional.

El sistema parlamentario presume la existencia de -- partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión -- de la mayoría, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye hasta sus raíces el sistema. El parlamentarismo requiere cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje.

El Sistema Presidencial.- En el sistema presidencial, el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores -- inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad -- de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos -- del jefe del Gobierno, pues aquellos obran en representación -- de éste y para la perfección jurídica de sus actos el jefe del Gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de -- sus secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucionalmente de los actos del Ejecutivo es el jefe del mismo.

No hay, pues, en el sistema presidencial, subordinación del Ejecutivo al Legislativo; antes bien, mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar -- leyes, y, sobre todo, por la facultad de vetarlas, el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el legislativo, que al fortalescer al primero se resuelve al cabo en el equilibrio de los dos.

convocará a sesiones al Congreso para que este a su vez designe al Presidente interino o sustituto que corresponda.

Atribuciones del Presidente de la República.- El Maestro Acosta Romero dice " Aunque este poder recibe legalmente el nombre de Ejecutivo no todos los actos que realiza son de simple ejecución, puesto que actúa en casos en que no existe ley - por ejecutar.

Se dijo anteriormente que el Presidente tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano -- político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los órganos representativos del mismo Estado. - Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. Vimos ya lo que es un Estado su diferencia con la forma de gobierno, concluyendo que la nuestra es la presidencial y así poder ubicar a la Administración Pública.

Órgano Administrativo.- El otro carácter que corresponde al Presidente de la República es de órgano administrativo. Debemos decir que tal carácter se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo.

En otros términos, cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa, está realizando o siguiendo la voluntad del Legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual realiza su propia voluntad, lo cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza.

Como autoridad administrativa el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración Pública.

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

A).- CONCEPTOS

Es un hecho que la administración pública día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuentan para ello.

La Administración Pública moderna, nos dice Pérez de Acosta Carolina "tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época para -- realizar con eficacia la función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales en un sistema federal como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y sobre todo regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos que no tienen una estructura perfectamente definida.

Otro factor muy importante de la moderna administración, es el elemento humano: la burocracia.⁶⁰

Olivera Toro dice "que la actividad humana, subordinada a un servicio, nos lleva a definir a la Administración, de acuerdo con la etimología del vocablo. Dícese que deriva de las palabras Administrare, que significa servir a; o bien la contracción de ad-manus-trahere, traer a mano, manejar, lo que alude a una gestión. Por eso en términos comunes la administración es - gestión de asuntos o interes"⁶¹.

Fraga expone "la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado y para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada, esa organización especial constituye la Administración Pública y que debe entenderse desde dos --

60 Pérez de Acosta Carolina "Historia de las Ideas sobre la Administración Pública". Trabajo del Doctorado en Derecho - U.N.A.M., 1968.

61 Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. México, 1963. Página 11.

puntos de vista: el formal y material.

Desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. A si es que desde el punto de vista formal la Administración Pública se identifica con el Poder Ejecutivo".⁶²

Villegas Basavilbazo, define a la Administración Pública, "como una de las funciones del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos, dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley".⁶³

La Administración Pública, la define Andrés Serra Rojas, siguiendo el pensamiento de Escoube, como sigue: "es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos de llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación".⁶⁴

Nos dice el maestro Acosta Romerom que la Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista dinámico.

Desde el punto de vista orgánico se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativos que directa o indirectamente dependan de él.- Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, descentrados, descentralizados, las empresas y sociedades mercantiles de Estado.⁶⁵

Podemos decir que la Administración Pública, viene a constituir un sector del Estado una parte de él, o sea, el Po--

62 Gabino Fraga. Ob.Citada. Página 119.

63 Villegas Basavilbazo. Derecho Administrativo. Página Tomo II.

64 Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. 2da. Edición Página 111.

65 M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 29.

der Ejecutivo y los órganos que dependen en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada, y empresas de Estado.

De acuerdo con un criterio general sobre administración pública Serra Rojas nos da la siguiente explicación: "La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción encaminada a realizar los fines públicos con elementos tales como: un personal técnico preparado un patrimonio ⁶⁶ adecuado el interés estatal y los derechos de los particulares".

B).- FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Nos dice el maestro Acosta Romero "que organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente y desde un punto de vista técnico un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, para cumplir un fin, para obtener un objetivo.

La Administración Pública como todo elemento del Estado necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado a través de la evolución de la Administración Pública de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado. Continúa diciéndonos que tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

- 1).- Centralización
- 2).- Desconcentración
- 3).- Descentralización
- 4).- Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado. ⁶⁷

Pero no descarta la posibilidad de que no puedan surgir otras formas de organización administrativa de las ya expuestas.

Expone el Maestro Acosta Romero que "Las formas de organización de la Administración Pública no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estos últimos se refieren: la primera a la entidad misma del estado y la segunda a los órganos que ejecutan el poder en el más alto rango, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a a la administración pública o sea Poder Ejecutivo y unidades ad 66 Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Porrúa, S. A. México. 1965. Página 21.
67 M. Acosta Romero. Ob. Citada Páginas 30 y 31.

101

ministrativas que de él dependen. Y que la Organización Administrativa es la forma o modo en que se estructura y ordenan las diversas unidades Administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente a través de relaciones de Jerarquía y dependencia para lograr una unidad de acción de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Distinción entre Órgano de Estado y Órgano de la Administración o unidad administrativa.- Antes de entrar al estudio de cada una de las formas que adopta la Administración Pública, -- creemos conveniente dar un concepto de lo que entendemos por -- Órgano del Estado y Órgano de la Administración Pública o unidad administrativa.

Órgano del Estado.- Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, así tenemos que el Órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de distrito etc.

Órgano de la Administración o unidad administrativa.- Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de este. V.G. Una Secretaría de Estado, Un Departamento de Estado, Una Comisión Intersecretarial, etc.

Es de observar que en este concepto pudiera quedar -- englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, -- puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría o a -- una Sección de la misma.

C).- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

El tratadista Argentino Villegas Basabilbazo, citado por Acosta Romero Dice que la centralización administrativa significa la concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo.

Sus Características.- Serra Roas nos da las siguientes características de este régimen:

68 M. Acosta Romero. Ob. Citada. Páginas 31 y 32.
69 M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 2.

- "1) El Estado es la única persona titular de derechos que se traducen en poderes públicos (a través de los diversos órganos de la administración pública.
- 2) La centralización es un régimen administrativo legal.
- 3) Las facultades de mando y decisión se concentran totalmente en el poder ejecutivo. La fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la administración, principalmente en el Presidente de la República.
- 4) La existencia de un régimen jerárquico."⁷⁰

La Relación de Jerarquía.- Según Fraga, tenemos el régimen de centralización administrativa que es cuando "los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades a las que más adelante vamos a referirnos.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocándolos en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica cómo se mantiene la unidad del Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman."⁷¹

Poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.- La relación de jerarquía continua diciendonos Fraga "consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la Administración Pública.

Dichos poderes, que se refieren unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, son los siguientes:

70 Serra Ro. as. Ob. Citada. Página 487.

71 Gabino Fraga. Ob. Citada. Página 165 y 166

- a).- Poder de nombramiento;
- b).- Poder de mando;
- c).- Poder de vigilancia;
- d).- Poder disciplinario;
- e).- Poder de revisión y
- f).- Poder para la resolución de conflictos de competencia.

a).- Es una de las características del régimen centralizado la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramiento la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados. Dentro de nuestra organización, al Presidente corresponde únicamente la designación de los empleados de la Administración, y sólo excepcionalmente y por virtud de una ley esa facultad puede estar encomendada a autoridades inferiores.

b).- El poder de mando dentro del régimen de centralización consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalando los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

Este poder de mando se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares expedidas por las autoridades superiores respecto de los empleados que les están subordinados.

Las órdenes y las instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales, y las circulares siempre tiene el carácter de generales.

Deben distinguirse los casos en que esas instrucciones, órdenes y circulares tienen todos los caracteres de una disposición reglamentaria y aquellos en los que faltan los elementos para considerarlas con esa calidad.

Por lo general, las instrucciones, órdenes y circulares solamente contienen comentarios explicativos, o sea interpretaciones que las autoridades superiores comunican a las inferiores a fin de que éstas puedan cumplir debidamente con la ley,

o bien, lineamientos para guiar el criterio de los empleados inferiores en el uso de las facultades discrecionales que en muchos casos otorga la ley; o bien indicaciones para mejorar el funcionamiento de los servicios administrativos.

En los casos señalados, la orden, instrucción o circular es de carácter obligatorio para los funcionarios y empleados a los que están dirigidas; pero ese carácter obligatorio deriva del principio mismo de la jerarquía, que establece como correlativo del poder de mando el deber de obediencia.

Sin embargo, dichas disposiciones no son obligatorias para los particulares, pues de acuerdo con los principios de nuestra organización política, el particular sólo está obligado al cumplimiento de las leyes y de los reglamentos y a las interpretaciones que de ellas haga la autoridad judicial.

Por tales circunstancias se puede afirmar que en realidad las órdenes, circulares e instrucciones con el contenido a que nos venimos refiriendo, sólo constituyen actos de carácter material, es decir, sin trascendencia jurídica y cuya validez depende de la concordancia que guardan con la ley cuya interpretación pretenden contener.

Además la autoridad administrativa al fijar la interpretación de las leyes y someter a ella las autoridades que le están subordinadas, no invade la competencia del Poder Judicial, porque no existe de parte de dicha autoridad administrativa la intención de imponer como definitiva su interpretación, sino que en todo caso ella queda subordinada a la decisión final que dicte la autoridad judicial.

Por el contrario, al lado de esas disposiciones pueden existir instrucciones, circulares y órdenes que contengan verdaderas normas jurídicas de carácter reglamentario; que no sean solamente comentarios explicativos o interpretaciones de las leyes que no agreguen nada al orden jurídico existente, sino que contengan desarrollos de las disposiciones de la ley, haciéndola adaptable a las circunstancias concretas en que ha de ser aplicada.

En este caso, la naturaleza de las órdenes, circula-

la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.⁷³

Se considera como falta disciplinaria a la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo. Y a las que se les pueden fijar penas, considerando como tales:

"El apercibimiento.

El extrañamiento, la amonestación y la censura.

La multa

La privación del derecho al ascenso.

El descenso.

La suspensión temporal del empleo.

La provación del empleo."⁷⁴

"Además de los poderes a que la relación jerárquica de nacimiento respecto de la persona de los empleados inferiores, la misma relación implica, según lo dijimos anteriormente, facultades de las autoridades superiores respecto de los actos que los inferiores realizan.

En este dominio las facultades derivadas de la relación jerárquica consiste en poder otorgar aprobación previa a los actos de los inferiores suspenderlos, anularlos o reformarlos. Tales facultades deben entenderse siempre como el ejercicio de una competencia propia de las autoridades superiores, sin que ninguna de dichas facultades autorice a éstas para substituirse en la competencia de las autoridades inferiores. La autoridad inferior dicta el acto y la superior lo revisa.⁷⁵

Entre los diversos órganos ligados por la relación jerárquica pueden surgir conflictos de competencia, bien porque uno de ellos se atribuya facultad que otro reclame o bien porque ninguno se considere competente para actuar en un caso especial.

Como esos conflictos de competencia pueden originar un desorden en la Administración o una paralización de su funcionamiento, es natural que en el régimen de organización centralizada se considere que la autoridad jerárquica superior tie

⁷³ Gabino Fraga. Ob. Citada. Página 170.

⁷⁴ Gabino Fraga. Ob. Citada. Página 172.

⁷⁵ Gabino Fraga. Ob. Citada. Página 172.

ne la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

A través de estos poderes y la fijación de penas por faltas disciplinarias, se logra la unidad de acción, de mando, la coordinación de todos los órganos de la Administración Pública dentro de la realización de los fines del Estado.

D).- ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

FEDERAL

En México las unidades administrativas que componen la centralización son:

El Presidente de la República

Los Secretarios de Estado

Los Jefes de Departamento de Estado

Los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales

El Procurador General de Justicia de la República.

El Presidente de la República, sus atribuciones.- Hg-
dicho que al frente del Poder Ejecutivo y como Titular del mismo, se halla un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Atribuciones del Presidente de la República.- "Aunque este poder recibe legalmente el nombre de Ejecutivo no todos los actos que realiza son de simple ejecución, puesto que actúa aún en casos en que no existe ley por ejecutar.

Actos Administrativos.- La actividad fundamental de este Poder es la Administración, la cuál en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la Ley y en otras desborda ésta, -- adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión.

Actos Políticos.- Pero no todo lo que hace el Poder Ejecutivo es tampoco administrar, como cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo, la firma de tratados internacionales, la declaración de guerra, etc.

Estos actos no son administrativos. Son políticos, en el más alto sentido de la palabra.- Se ha distinguido, con ra--

zón, la función política o de gobierno de la función administrativa. Una y otra tienden a la realización de los fines del Estado, considerado a éste en su unidad y totalidad, mientras que - la función administrativa se limita a cuidar de los asuntos corrientes del público. Además el Poder Ejecutivo que es, por su carácter práctico, el que realiza los actos concretos de administración, no deja por ello de ocupar su posición relativa - - frente a los demás poderes, con quienes comparten la actividad política.

Promulgación de Leyes.- El Presidente de la República está obligado en México a promulgar y a ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Promulgar, quiere decir expresar su anuencia con la Ley, autorizándola, ordenando su cumplimiento y dándole la publicidad necesaria. La promulgación es - - - tan necesaria a la Ley que sin ella no es obligatoria a los - - - habitantes del País.

Facultad del Veto.- Cuando el Presidente de la República, considera que una ley no debe ser promulgada, tiene el - derecho de veto, es decir, posee la facultad de devolverla al - Poder Legislativo, para que sea nuevamente estudiada.

Facultad Reglamentaria.- De la facultad de Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, - en México, se ha derivado la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Esta facultad consiste en poder expedir reglamentos a las leyes, es decir, disposiciones obligatorias - para los habitantes del país, que completan y facilitan el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, no pueden establecer situaciones jurídicas distintas a las consignadas en la ley, no pueden contrariar a ésta, ni desbordar los límites de ella.

Los reglamentos administrativos pueden ser:

a) Reglamentos ejecutivos, con los que se propone el poder público desarrollar los preceptos generales de las leyes administrativas para facilitar su ejecución. Estos reglamentos

están dirigidos a los gobernados, y son obligatorios para éstos.

Y.

b) Los reglamentos internos y orgánicos, que se refieren al régimen interior de la propia administración, al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de los órganos administrativos, sin afectar la esfera jurídica de los particulares.

Existen por otra parte, normas dictadas, por los organismos superiores, para determinar el modo de proceder de sus subordinados. En realidad no son manifestaciones de la potestad reglamentaria sino del poder jerárquico. Estas normas reciben el nombre Instrucciones y Circulares.

Facultad de nombramiento.- El Presidente de la República, está facultado también para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, a Jefes de Departamento, al Procurador General de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los gobernadores y a los Territorios, a los Jefes Oficiales del Ejército, Armada, y Fuerza Nacional Aérea; Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules y en general, todos los empleados de la Unión. Puede así mismo nombrar ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometiendo los nombramientos a la ratificación del Poder Legislativo.

Otras Facultades.- El Ejecutivo Federal, está capacitado para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada y Guardia Nacional; conceder indultos a los reos sentenciados por delitos Federales y del orden común en el Distrito Federal; declarar la guerra previa ley de Congreso; convocar a éste a sesiones extraordinarias; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con potencias extranjeras, sometién-dolas a la ratificación de el Congreso. Tienen en suma todas aquellas facultades que sean necesarias para hacer efectivas las que expresamente le confiere la constitución.

Régimen Administrativo.- En México, se puede señalar como caracteres fundamentales del régimen administrativo, los siguientes:

- a) Las funciones administrativas se hallan concentradas en su mayor parte, en manos del Poder Ejecutivo.- Este Poder goza de una situación que le permite ejecutar sus actos por sus medios propios, sin necesidad de acudir a los tribunales.
- b) Los funcionarios administrativos, sujetos a los órdenes de sus superiores jerárquicos, se rigen por leyes especiales distintas a las que regulan los derechos y deberes de los empleados particulares.
- c) Para evitar o corregir ciertos actos irregulares de la administración, separados de la jurisdicción ordinaria, a los que corresponde la función de reformar o anular los actos administrativos contrarios a la ley.

Protestad de Mando.- La actividad administrativa se traduce en actos concretos, por los cuáles se realizan los servicios públicos. El Poder Ejecutivo no solo facilita la ejecución de las leyes, sino que lleva a cabo su cumplimiento por -- actos singulares los cuáles han de ser obedecidos y por eso son actos de poder y se llama esa facultad del Ejecutivo: Protestad de Mando.

Protestad Coercitiva.- El Poder Ejecutivo para hacer efectivos sus órdenes, necesita a menudo vencer los obstáculos que le opongan las personas obligadas a la obediencia, imponiendo sanciones y correcciones a quienes resistan o infrinjan las normas administrativas, esta protestad, cuando se reige a los subordinados jerárquicamente, empleados y funcionarios, recibe el nombre de Protestad Disciplinaria.

Informe Anual.- Cada año, al abrirse el período de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente le rinde un Informe sobre el Estado General de la Administración Pública.⁹⁷

Secretarías y Departamentos de Estado.- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1956. Contiene dicha ley 15 Secretarías y 3 Departamentos. Y que establece la competencia de cada una y son las siguientes:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina.
Secretaría de Industria y Comercio.
Secretaría de Agricultura y Ganadería.
Secretaría de Recursos Hidráulicos.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salubridad y Asistencia
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría del Patrimonio Nacional.
Secretaría de Obras Públicas.
Secretaría de la Presidencia.

DEPARTAMENTOS

Departamento del Distrito Federal
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
Departamento de Turismo

LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA

La distribución de competencias en el Estado Federal Mexicano.- El Estado Federal Mexicano atiende a sus elevadas finalidades por medio de dos entidades jurídico-políticas, con diversas esferas de competencia: por una parte, la Federación que es la expresión de los intereses generales de la Nación; y por la otra las Entidades Federativas o Estados Federados, a quienes se encarga la administración de los intereses locales.⁷⁸

A).- La división de poderes en el régimen estatal.- La Constitución de la Entidad Federativa Tlaxcala, también consagra el principio de la división de poderes en su artículo 19 que establece "El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

EL PODER LEGISLATIVO.- El artículo 20 de la Constitución Local dice "El Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Tlaxcala".

EL PODER JUDICIAL.- El artículo 60 de la misma Constitución establece "El ejercicio del Poder del Estado se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia, Locales y de Paz".

EL PODER EJECUTIVO.- El artículo 46 de la Constitución del Estado dispone "El ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, se deposita en un solo individuo que se denomina "Gobernador del Estado de Tlaxcala". Este es el titular de la Administración pública.

El Gobernador del Estado.- Al frente del Poder Ejecutivo, se halla un funcionario que recibe el nombre de Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Es electo en forma directa por el pueblo, y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto.

Requisitos para ser Gobernador del Estado.- Para ocu-

par el puesto de Gobernador del Estado, conforme al artículo 49 - de la Constitución Local se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos y nativo del Estado. Cg reciéndolo de esta última calidad, tener una residencia efectiva no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección; tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; no ser ministro de ningún culto; no estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni en las fuerzas del Estado, por lo menos noventa días antes de la elección; no ser en el Estado, funcionario o alto empleado de la Federación, Secretario General de Gobierno o quien haga sus veces; Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Procurador de Justicia, ni Tesorero General, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. No estar comprendido en alguna de las siguientes causas de incapacidad: El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Gobernador del Estado, cuyo origen haya sido la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, - substituto o encargado del Despacho.

El artículo 48 de la Constitución Local dispone que nunca podrá ser electo para el período inmediato: El ciudadano designado por el Congreso o por la Comisión Permanente, para concluir el período en caso de falta absoluta del Constitucional, cualquiera que sea su denominación.

El ciudadano designado por el Congreso o por la Comisión Permanente; que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

El cargo de Gobernador sólo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso local. (79)

El Gobernador del Estado, no podrá separarse del territorio del Estado, ni del ejercicio de sus funciones por más de noventa y seis horas.

Régimen Legal de substituir al Gobernador. En caso de falta temporal del Gobernador, el Congreso, si estuviere reunido o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Gobernador

79 Art. 55 de la Const. Local.

80 Art. 51 de la Const. Local.

interino, para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta, que no podrá ser más de tres meses.

Cuando la falta del Gobernador sea por más de tres meses y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocara a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Gobernador ⁸¹interino.

En caso de falta absoluta del Gobernador del Estado, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Gobernador interino; el mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes al de la designación de Gobernador interino, la Convocatoria para la elección extraordinaria de Gobernador sustituto que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la Convocatoria y la que se señale para la celebración de las elecciones, un plazo no menor de tres días ni mayor de tres meses.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Gobernador provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Gobernador interino, expida la Convocatoria a elección extraordinaria en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Gobernador ocurriere en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso se encontrase en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Gobernador sustituto que deberá concluir el período.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Gobernador provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electo

ral y haga la elección de Gobernador sustituto en términos del párrafo anterior.⁸²

Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Gobernador electo, o la elección no estuviere hecha y declarada al quince de enero, cesará, sin embargo, el Gobernador cuyo período hubiere concluido y se encargará desde luego del Poder ejecutivo en calidad de Gobernador interino, el que designe el -- Congreso, procediéndose desde luego conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.⁸³

EL DOBLE CARACTER DEL GOBERNADOR.- Lo que hemos dicho respecto al Presidente de la República es aplicable al Gobernador del Estado con algunas aclaraciones.

El Gobernador tiene también en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano Administrativo.

Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. Como órgano político realiza actos políticos tales como cuando interviene en la convocatoria del Legislativo, la celebración de convenios sobre límites con los Estados vecinos; cuidar de la conservación del orden público, disponiendo al efecto de la fuerza armada del Estado y de la del Municipio donde resida habitualmente o transitoriamente, etc.

El otro carácter que corresponde al Gobernador del Estado, es el de órgano Administrativo.- Debemos decir que tal carácter se configura al realizar la función Administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo. En otros términos, cuando el Gobernador del Estado obra como autoridad administrativa, esta realizando o siguiendo la voluntad del Legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual, como ya vimos realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza.

⁸² Art. 53 de la Const. Local
⁸³ Art. 54 de la Const. Local.

Como Autoridad Administrativa, el Gobernador del Estado constituye el jefe de la Administración Pública. Para ubicar a ésta hay que tener un concepto de lo que es un Estado Federado.

Hemos visto el concepto de Estado que nos da el Maestro Acosta Romero en que nos dice que es "la organización de una sociedad humana establecida en un Territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con órganos de gobierno, con soberanía y que --
84
persigue determinados fines".

Este mismo concepto lo aceptamos con respecto a una Entidad Federativa o Estado miembro de la Federación, con la diferencia de que una Entidad Federal a mi juicio no es soberana sino autónoma teóricamente.

"Los Estados miembros de una Federación son verdaderos Estados, precisamente porque la organización de los mismos se basa en leyes propias y, en primer término, en las Constituciones⁸⁵ Locales".

"La autonomía como atributo esencial del Poder del Estado. Consiste ésta en la facultad que las organizaciones políticas tienen⁸⁶ de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas".

Distinción entre estados soberanos y no soberanos.--La distinción entre Estados soberanos y no soberanos suele formularse de este modo: los primeros pueden por sí mismos dentro de los límites creados o reconocidos por ellos, establecer libremente el contenido de su propia competencia; los segundos aun cuando puedan darse normas, sólo tienen tal facultad dentro de los límites de su poder estatal. Pero estos límites no representan una autolimitación, como en el caso del Estado soberano, sino que tienen su fundamento en el orden jurídico de la comunidad de que forman parte. El artículo 133 de la Constitución Federal establece: "Esta -- Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de -- ella y todos los tratados que esten de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con -- la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

84 M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 19.

85 Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Pp rrua, S. A. 1961. Página 104.

86 E. García Maynez. Ob. Citada. Página 104.

Los Jueces de cada Estado se arreglará a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados! Y el artículo 115 - de la misma Constitución establece, por ejemplo, que "los Estados de la Federación 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." El artículo 40 que anteriormente hemos dejado analizado dispone: "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".

El poder político de los Estados miembros de la Federación sólo puede ejercerse, por tanto, dentro de los límites asignados a éste por la Constitución Federal.⁸⁷

Con lo anteriormente visto, en que se ha analizado el primer carácter del Gobernador del Estado o sea el de órgano político, y para la ubicación de la Administración Pública Local, hemos analizado los conceptos de Estado soberano y Estado como miembro de la Federación. Hemos hecho también la distinción entre forma de Estado y Forma de Gobierno, estableciendo que ésta es "la estructura que adeptan los órganos o poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones que se establecen entre sí."⁸⁸ Todo ello con el fin como se ha mencionado para poder ubicar a la Administración Pública Local.

B).- LA ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL

Hemos dicho que el Gobernador del Estado tiene un doble carácter, o sea, de órgano político y de órgano administrativo, éste se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo. En otros términos, como anteriormente se dijo que cuando el Gobernador del Estado obra como autoridad administrativa, el Gobernador del Estado

⁸⁷ E. García Maynez. Ob. Citada. Página 105
⁸⁸ M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 19.

do constituye el jefe de la Administración Pública, ésta es según Serra Rojas "la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar".⁸⁹

Existen pocos antecedentes de estudios sobre la Administración Pública de los Estados de la Federación, diversas situaciones de hecho impiden su estudio sistemático, fundamentalmente debido a la carencia de fuentes de información, y a que la legislación local es escasa y no es fácil su consulta.⁹⁰

El Gobernador del Estado al constituir el jefe de la administración pública, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

Atribuciones del Gobernador del Estado:

Promulgar las leyes.- Conforme al artículo 59 fracciones II y I de la Constitución Local, el Gobernador del Estado tiene la facultad y obligación de Promulgar publicar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Y en el orden Federal, a las que terminen la Constitución y las Leyes Federales.

"Promulgar quiere decir expresar su anuencia con la ley, autorizándola, ordenando su cumplimiento y dándole la publicidad necesaria. La promulgación es tan necesaria a la ley que sin ella no es obligatoria a los habitantes del Estado".⁹¹

Facultad de Veto.- El Gobernador deberá desde luego sancionar y mandar publicar las leyes, pero cuando considera que una ley no debe ser promulgada, tiene el derecho de Veto es decir cuando tenga que objetarlas, en cuyo caso las devolverá al Congreso con las correspondientes observaciones, dentro del perentorio término de ocho días contados desde su recibo; de no hacerlo así se reputarán aprobadas. Si corriendo este término el Congreso hu-

⁸⁹ Serra Rojas. Ob. Citada. Página 478.

⁹⁰ M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 89.

⁹¹ M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 37.

biere clausurado sus sesiones, la devolución deberá hacerse el --
 primer día útil en que se reúna.⁹²

Facultad reglamentaria.- De la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta abservancia de las leyes, se deriva la facultad reglamentaria del Gobernador.⁹³ Esta facultad -- consiste en poder expedir reglamentos a la leyes, es decir, disposiciones obligatorias para los habitantes del Estado, que completan y facilitan el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos expedidos por el Gobernador del Estado, no pueden establecer situaciones jurídicas distintas a las -- consignadas en la ley, no pueden ser contrarias a ésta, ni desbordar los límites de ella.

Los reglamentos administrativos pueden ser:

Reglamentos ejecutivos, con los que se propone el poder público desarrollar los preceptos generales de las leyes administrativas para facilitar su ejecución. Estos reglamentos están dirigidos a los gobernados, y son obligatorios para éstos.

Los reglamentos internos y orgánicos, que se refieren al régimen interior de la propia administración, al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de los órganos administrativos, sin afectar la esfera jurídica de los particulares.

Existen por otra parte, normas dictadas, por los organismos superiores, para determinar el modo de proceder de sus subordinados. En realidad no son manifestaciones de la potestad reglamentaria sino del poder jerárquico. Estas normas reciben el -- nombre de instrucciones y circulares.⁹⁴

Facultad de nombramiento.- El Gobernador del Estado, está facultado para nombrar y remover libremente al Secretario de Gobierno, al Tesorero, al Procurador General de Justicia y a todos los demás funcionarios o empleados del Estado, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo de la Constitución o en las leyes.⁹⁵

Enviar al Congreso dentro de los diez días siguientes al en que tome posesión de su cargo, las propuestas para integrar

92 Art. 38 de la Const. Local.

93 Art. 59 Frac. II de la Const. Local.

94 M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 37

95 Art. 59 Frac. V de la Const. Local.

al Tribunal Superior de Justicia.

Otras facultades.- El Gobernador del Estado, está capacitado para cuidar de la conservación del orden público, disponiendo al efecto de la fuerza armada del Estado y de la del Municipio donde resida habitual o transitoriamente; conceder conforme a las leyes, indulto de pena ordinaria, reducción o conmutación de pena; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; celebrar convenios sobre límites con los Estados vecinos. Tiene en su mano todas aquellas facultades que sean necesarias para hacer efectivas las que expresamente le confiere la Constitución local en su artículo 59 en sus fracciones.

Régimen Administrativo.- Se pueden señalar como caracteres fundamentales del régimen administrativo, los siguientes:

Las funciones administrativas se hallan concentradas en su mayor parte, en manos del Poder Ejecutivo, éste poder goza de una situación que le permite ejecutar sus actos por medios propios, sin necesidad de acudir a los Tribunales.

Los funcionarios administrativos, sujetos a las órdenes de sus superiores jerárquicos, se rigen por leyes especiales distintas a las que regulan los derechos y deberes de los empleados particulares; para evitar o corregir ciertos actos irregulares de la administración, separadas de la jurisdicción ordinaria, a los que corresponde la función de reformar o anular los actos administrativos contrarios a la ley.

Potestad de mando.- "La actividad se traduce en actos concretos, por los cuales se realizan los servicios públicos. El Poder Ejecutivo no solo facilita la ejecución de las leyes, sino que lleva a cabo su cumplimiento por actos singulares los cuales han de ser obedecidos y por eso son actos de poder y se llama esa facultad del Ejecutivo. Potestad de mando".⁹⁷

Potestad Coercitiva.- "El Poder Ejecutivo para hacer efectivas sus órdenes, necesita a menudo vencer los obstáculos que le opongan las personas obligadas a la obediencia, imponiendo sanciones y correcciones a quienes resistan o infrinjan las nor--

mas administrativas. Esta potestad, cuando se dirige a los subordinados jerárquicamente, empleados y funcionarios, recibe el nombre de potestad disciplinaria!⁹⁸

Informe anual.- Al iniciarse las labores del Congreso el primero de diciembre de cada año el Gobernador rendirá ante el mismo un informe del estado que guardan los diversos ramos de la Administración Pública.⁹⁹

C).- AUXILIARES DEL GOBERNADOR

Vimos que en la centralización administrativa federal el Presidente de la República es auxiliado por los Secretarios de Estado. En el régimen estatal el Gobernador del Estado es auxiliado para facilitar el despacho de los asuntos por:

El Secretario General de Gobierno.

El Oficial Mayor de Gobierno.

El Procurador General de Justicia.

El Director de Asuntos Legales y Procuraduría de Pueblos.

El Tesorero General del Estado y Catastro.

El Director del Patrimonio del Estado.

El Director del Registro Público de la Propiedad y -- del Comercio.

El Director Agropecuario, de Economía e Industria.

El Director de Obras y Servicios Públicos.

El Director de Educación Pública.

El Director de Acción Cultural, Cívica y de Turismo.

El Director de Seguridad Pública.

El Director General de Tránsito.

El Presidente de la Junta Central de Conciliación y -- Arbitraje.

La Comisión Agraria Mixta.

El Intendente.

El Secretario Particular.

Estos son auxiliados por el personal que señale la -- Ley de Egresos del Estado.

LA SECRETARIA GENERAL.- Al frente de la Secretaría General de Gobierno, se encuentra el Secretario General de Gobierno 98 M. Acosta Romero. Ob. Citada. Página 38
99 Art. 33 de la Const. Local.

La Constitución de Tlaxcala prevee la existencia de un funcionario político-administrativo que designa indistintamente con el -- nombre de Secretario General de Gobierno o Secretario de Gobierno, el que debe tener los siguientes requisitos personales conforme a la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que son: - Ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de treinta años de edad; no ser militar ni ministro de culto religioso; Estar en pleno ejercicio de sus derechos; Ser originario del Estado o vecino de él y en ambos casos tener una residencia en el mismo durante cinco años anteriores a la fecha de su nombramiento.

Encabeza la administración pública en la jerarquía administrativa después del Gobernador.

Se prevé en la Constitución que éste tiene la facultad de refrendo, señala que él autorizará con su firma las disposiciones que el Gobernador diere, en uso de sus facultades; sin este requisito no serán obedecidos.

Aun cuando esta facultad es inoperante, ya que, si no refrenda todo lo acordado por el Gobernador éste lo remueve, pues está autorizado para nombrarlo y removerlo libremente.

Las faltas del Secretario que no excedan de 15 días, -- serán cubiertas por el Oficial Mayor de Gobierno con todas las -- facultades legales señaladas.

El Secretario General de Gobierno es el Órgano de comunicación entre el Gobernador y los demás funcionarios del Ejecutivo; llevará la voz de éste en todos los casos, excepto en aquellos en que el Gobernador expresamente comisione a otra persona.

El Secretario de Gobierno "tiene algunos aspectos similares con los Secretarios de Estado de la Federación, como reunir requisitos personales de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: tener refrendo y obligación de ocurrir a la legislatura, cuando ésta lo llame para tratar alguna -- ley de su ramo, ser funcionario político y administrativo y ser --
100
nombrado y removido libremente por el Gobernador."

Hay en otros aspectos diferencias en ambas categorías de funcionarios ya que el Secretario de Gobierno suplirá las faltas temporales del Gobernador y en este supuesto queda investido!
100 M. Acosta Romero Ob. Citada. Páginas 91 y 92.

con las facultades político-administrativas del Gobernador temporal y con la categoría que a éste corresponde.

Otra diferencia consiste en que el Secretario de Gobierno despacha en todos los ramos de la administración local y el Secretario de Estado Federal únicamente en una materia o ramo de la administración.

Las facultades y obligaciones del Secretario General las encontramos enumeradas en el artículo 32 de la Ley Organica del Poder Ejecutivo del Estado.

OFICIALIA MAYOR.- Viene a ser una unidad administrativa e intermedia que generalmente se encarga de las relaciones con los Funcionarios y Empleados dependientes de la Administración --
101
Pública Local.

Requisitos para ser Oficial Mayor de Gobierno.- Son los mismos requisitos que se exigen para ser Secretario General.

El artículo 33 de la Ley Organica del Poder Ejecutivo del Estado expresa que corresponde a esta Dependencia, el despacho de los asuntos relacionados en suplir al Secretario General de Gobierno en sus faltas temporales. Así como resolver aquéllos asuntos que por su importancia no requieran la resolución del Secretario General o del Gobernador y que hayan sido tramitados por las Dependencias del Gobierno. Entregar a los Titulares de las Dependencias, la correspondencia acordada, para que la despachen. Proponer al Gobernador los proyectos y medidas que deben adoptarse para la buena administración. Redactar los acuerdos, circulares, comunicaciones y demás documentos que le encomiende el Gobernador o el Secretario General de Gobierno. Visitar las Oficinas para cerciorarse de las condiciones de eficiencia y de las necesidades que se presenten. Dar cuenta a la Superioridad de las faltas de los empleados que le reporte la Sección de Personal. Las demás atribuciones que le señalan las leyes y el Gobernador.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA

El Procurador General de Justicia es el titular de la Institución del Ministerio Público. El Procurador y la unidad administrativa de la que es titular, forma parte de la organización
101 M. Acosta Romero Ob. Citada. Página 92.

centralizada por las razones siguientes:

Su nombramiento es discrecional por parte del Gobernador del Estado de acuerdo con el artículo 59, fracción V de la -- Constitución Local.

El Procurador celebra acuerdos directos con el Gobernador y además es el consejero jurídico del mismo.

Las funciones que realiza el PROCURADOR y la Procuraduría son administrativas ya que representa a la sociedad, tiene el monopolio de la acción penal, vela por la exacta observancia -- de las Leyes de interés general.

Por lo que, es de considerar, que el Procurador depende directamente del Gobernador del Estado y cumple sus órdenes en su esfera de competencia, en todos los aspectos antes citados que están previstos en la Ley Orgánica del Ministerio Público, en donde se fijan las atribuciones de los funcionarios que de él forman parte, el número de ellos, el tiempo que hayan de durar en sus -- funciones, quien deba conocer de sus renuncias y licencias en el modo de suplir las faltas.

Para ser Procurador General de Justicia en el Estado se requiere: Ser mexicano por nacimiento. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, tener cumplidos, cuando menos, -- 30 años de edad el día del nombramiento. Ser abogado con título -- oficial, registrado en la Secretaría General de Gobierno del Estado y contar cuando menos con cinco años de práctica forense.

DIRECCION DE ASUNTOS LEGALES Y PROCURADURIA DE PUEBLOS.

De acuerdo con el artículo 36 de la L.O.P.E. del Estado.- Corresponde al Departamento Consultivo del Gobierno del Estado: Auxiliar al Gobierno en los problemas de carácter legal que -- le sean encomendados, resolviendo las consultas de las Dependencias del mismo. Formular y revisar los proyectos de leyes, Decretos y Reglamentos que le sean propuestos al Ejecutivo, dando sus puntos de vista sobre el particular. Atender los amparos en que -- el Ejecutivo del Estado o sus Dependencias señalados como Autoridades responsables formulando los informes previos y justificados correspondientes, y en su caso, asistir a las audiencias de los --

juicios constitucionales en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo. Tomar las funciones conexas con las anteriores y en general las comisiones que le sean encomendadas por el Ejecutivo. Para el desempeño de estas funciones, las Dependencias propondrán a la Dirección de Asuntos Legales adscrita a la Secretaría General de Gobierno, los informes que se solicitan. Serán además, atribuciones y obligaciones de esta Dirección las que fije el Reglamento respectivo.

Corresponde a la Procuraduría de Pueblos:(art. 37 -- L.O.P.E.) Apoyar en favor de las personas o grupos de escasos recursos económicos, las solicitudes que tiendan a satisfacer una necesidad de orden individual o colectivo. Organizar actos que tiendan a elevar la conciencia cívica de los habitantes, por medios culturales. Llevar un registro de las comunidades que han sido -- atendidas en sus necesidades, así como de aquellas que se encuentren en trámite en las distintas dependencias del Gobierno del -- Estado o la Federación.

TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO Y CATASTRO

Para la recaudación, guarda y distribución de los caudales públicos habrá una oficina principal que se denominará; Tesorería General de Rentas su titular es el tesorero quien es nombrado y removido libremente por el Gobernador, las facultades de la Tesorería en términos generales son: Señalar la política fiscal del Estado, recaudar todos los ingresos que por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos corresponden a la Entidad, recaudar las participaciones en impuestos Federales, así como los ingresos por concepto de derecho privado, la adquisición, administración y enajenación de los Bienes Muebles e Inmuebles del Dominio Público y del Dominio Privado de la Entidad; representar a la Hacienda Pública en asuntos litigiosos sobre los Derechos Patrimoniales de la Entidad, la preparación del Presupuesto Anual de -- Egresas y de la Ley de Ingresos de la Entidad, la distribución de los Fondos Públicos conforme al Presupuesto y la realización de -- los pagos que correspondan a la Entidad por cualquier causa.

DIRECCION DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

Artículo 46 de la L.O.P.E. Corresponderá a la Dirección del Patrimonio del Estado: Formular los inventarios de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado. Vigilar las inversiones que el Gobierno haga en obras o mejoras a los Edificios de su propiedad o de la Federación en caso de las Escuelas.

DIRECCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA
PROPIEDAD Y DEL COMERCIO

El artículo 47 de la L.O.P.E. Expresa que corresponden a esta Dirección las atribuciones que le señale el Reglamento respectivo.

DIRECCION AGROPECUARIA, DE ECONOMIA E INDUSTRIA

El artículo 48 de la L.O.P.E. Expresa que corresponden a esta dirección: Cooperar con las Autoridades Federales en la Política de la conservación de los recursos naturales, en la planeación y desarrollo de la producción agropecuaria e industrial, pugnando por su tecnificación; realizar estudios geográficos, geológicos, orográficos, agrólogos, hidrológicos y climatológicos para realizar los programas de movilización agropecuaria; realizar investigaciones sobre extensión y defensa agrícola, empleo de semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas, fruticultura, piscicultura rural, mejoramiento y manejo de pastizales, mejoramiento de especies ganaderas, alimentación animal, agricultura y campañas especiales; Estimular la educación agropecuaria, efectuar estudios sobre las condiciones sociales y económicas de la vida rural para apoyar y proteger la organización de los ejidatarios, Fomentar y proteger las Industrias Típicas, las que se derivan de la Agricultura y de la Ganadería o de los Yacimientos de los minerales no metálicos y las que se establezcan para mejorar el hogar rural y el urbano, cooperando con los demás Gobiernos en la distribución y comercialización de dichos productos. Organizar ferias, concursos de mayor producción agrícola, ganadera e industrial y exposiciones locales regionales y estatal con fines educativos y comerciales.

DIRECCION DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 49 L.O.P.E. Corresponden a esta Dirección: Intervenir técnicamente en la realización de las Obras públicas, -- por cuenta del Estado, Planificar, Zonificar, Vigilar y aplicar -- el Reglamento de Construcción; Asesorar a los Ayuntamientos en -- las obras de urbanización que emprendan durante su administración; Conservar los Edificios del Estado; Formar el Catálogo de Edifi-- cios y Monumentos Coloniales para su conservación; Construir y -- conservar los caminos vecinales; coordinar los servicios de agua potable; Controlar los servicios de saneamiento; Formar proyectos y ejecutar los mismos en las obras de captación de agua; Hacer -- construcciones destinadas a los servicios de agua y saneamiento; Asesorar técnicamente los proyectos de las obras públicas que em-- prendan los HH. Ayuntamientos.

DIRECCION DE EDUCACION PUBLICA

Artículo 50 L.O.P.E. Las atribuciones conferidas a esta Dirección son: Fomentar la Educación Pública en todos sus grados: Jardines de Niños, Enseñanza Primaria, Secundaria, Preparato-- ria, Profesional y Normal. Controlar academias y Sociedades Cien-- tíficas, Artísticas y Literarias, que se constituyan en el Estado. Autorizar e Inspeccionar las Escuelas Particulares Incorporadas -- de conformidad con la Ley. Controlar e Inspeccionar las Escuelas Particulares Pedagógicas para orientar y capacitar al Magisterio Local. Incrementar la campaña contra el analfabetismo y toda mani-- festación de enseñanza popular, a fin de difundir la cultura y -- obtener la elevación científica, ética, cívica y económica de los habitantes del Estado. Registrar toda clase de Diplomas, Certifi-- cados o Títulos Profesionales. La Dirección, vigilancia y organi-- zación de Educación Física en las Dependencias Oficiales o Insti-- tuciones particulares, el control de los desfiles atléticos, las expediciones deportivas, excursiones y en general todas las acti-- vidades similares. Promover reuniones generales o parciales de -- Maestros, para darles instrucciones de carácter pedagógico, admi-- nistrativo, material, social o cultural.

DIRECCION DE ACCION CULTURAL, CIVICA Y DE TURISMO

Corresponde a esta Dirección (art. 51 L.O.P.E.) Impulsar, dirigir, vigilar y coordinar las Bellas Artes y Artesanías en el Estado, con el propósito de defender estas actividades en sus más elevados aspectos culturales; Crear, dirigir, vigilar y conservar Bibliotecas y Museos; Intervenir ante las Autoridades competentes para que se tomen medidas de protección, conservación y reconstrucción de Monumentos Históricos y Artísticos; Organizar concursos, exposiciones artísticas, torneos de Oratoria, etc., en todos los medios sociales; la edición y difusión de libros y folletos sobre temas culturales, científicos y artísticos. Organizar, conservar y vigilar el Archivo General del Estado; Organizar y desarrollar todas las conmemoraciones de carácter cívico; Elaborar con la cooperación de las Dependencias del Gobierno Federal y Local, los programas relacionados con las conmemoraciones de las fechas históricas y en honor de los héroes nacionales y del Estado; Fomentar el desarrollo del Turismo dentro del Estado, en cooperación con el Departamento de Turismo, con el cual deberá coordinar sus labores; Mantener y fomentar relaciones con organizaciones turísticas, particulares, nacionales o internacionales; Estimular la formación de Uniones de Hoteleros, Agentes de viajes de todas aquellas Sociedades que tiendan al desarrollo del Turismo; Hacer que se cumplan las Leyes y disposiciones que sobre Turismo estén en vigor o que se expidan; Las demás atribuciones que les confieran las Leyes y los Reglamentos, así como las disposiciones expresas que dicte el Ejecutivo del Estado.

DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA

Artículo 52 de la L.O.P.E. a esta Dirección corresponde: Reprimir la ejecución de hechos contrarios a la tranquilidad de los habitantes; Conservar el orden en los mercados, ferias, diversiones, ceremonias públicas, espectáculos públicos, templos, juegos en general, en todos aquellos lugares que temporal o transitoriamente sean centro de concurrencia; Prevenir y hacer cesar, los desastres, (incendios, inundaciones, explosiones, derrumbes etc.) Vigilar a toda hora, las calles y demás sitios públicos pre

viniedo la comisión de faltas o delitos; Retirar de la vía pública a toda persona que se encuentre mendigando repartiendo volantes de mano, vendiendo mercancías dentro de zonas prohibidas o incitando a la consumación de actos de violencia; Vigilar los centros de vicio mientras permanezcan abiertos, así como los lugares frecuentados por sospechosos o delincuentes habituales, con el objeto de impedir la preparación de actos delictivos y la consumación de los mismos; Vigilar el movimiento del pasaje, en las terminales de autobuses, así como el movimiento de huéspedes de hoteles, fondas, casa de huéspedes, pensiones y otros establecimientos similares; Deconisa las armas consideradas de uso prohibido, consignándolas a las Autoridades correspondientes. etc.

DIRECCION GENERAL DE TRANSITO

Artículo 53 de la L.O.P.E. Corresponde a esta Dirección: Expedir las licencias para el manejo de vehiculos y otorgar permisos de ruta dentro del Estado; Levantar infracciones por violaciones a los Reglamentos de Tránsito; Dar de alta y baja a los vehículos; practicar revistas bimestrales y canjear placas; Colocar marcas y señales para dirigir el tránsito en las calles y caminos del Estado; Practicar los exámenes respectivos para conceder licencias para manejar; Conceder permisos para establecer sitios de automóviles de alquiler y de ruta en el caso de servicios de pasajeros; Las demás que le señalan las Leyes y Reglamentos respectivos.

JUNTA CENTRAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Esta tendrá las atribuciones siguientes:(ART. 54 ---- L.O.P.E.) Decidir las diferencias o los conflictos entre el Capital y el trabajo como lo determinan la Constitución General de la República y la Ley Federal del Trabajo; Vigilar el cumplimiento de las Leyes de Trabajo y sus Reglamentos; Hacer el registro de las organizaciones obreras y patronales de jurisdicción local; Inspeccionar los centros de trabajo; Llevar la estadística del trabajo y Censo de desocupados; Organizar las bolsas de trabajo;

Tomar las medidas necesarias para hacer efectivo el Seguro Social, la Prevención Social de los Trabajadores y la seguridad e higiene industrial; Organizar conferencias, exposiciones y reuniones de carácter cultural para los trabajadores; Las demás que fijen las Leyes y Reglamentos.

COMISION AGRARIA MITA

Artículo 55 L.O.P.E. Corresponderá a la Comisión Agraria Mita: Tramitar las solicitudes sobre inafectabilidad agrícola; de dotación ampliación de ejidos o de nuevos centros de población; Las demás que le encomiende el Código Agrario y su Reglamento.

INTENDENCIA

Art. 56 L.O.P.E. La servidumbre del Gobierno del Estado se formará por Intendente y el personal que el Presupuesto de Egresos señale. Son obligaciones del Intendente:

Permanecer en el Palacio de Gobierno en todo tiempo, pudiendo ausentarse en caso de ser llamado para desempeñar una comisión en horas libres, pero dejando en su lugar a algún otro empleado de la servidumbre; Vigilar, como jefe inmediato superior de la servidumbre, que se haga el aseo de las Oficinas del Palacio, para cuyo fin, distribuirá entre los servidores el trabajo respectivo; guardará las llaves de las Oficinas en la Intendencia; Informar a las personas que ocurran al arreglo de sus negocios, acerca del lugar donde se encuentran las Oficinas en que tengan que tratarlos, guardando el comedimiento debido; Llevar un inventario de los objetos correspondientes a la Intendencia, anotando las altas y bajas que se registren; Conservar la relación de los empleados con sus domicilios para ser llamados en caso necesario y en horas extraordinarias; Distribuir equitativamente el trabajo de las Oficinas entre la servidumbre y procurar que cumplan las obligaciones que les impone el Reglamento del Trabajo, así como las órdenes que reciban de sus superiores; Cuidar estrictamente de que sea izada y arriada la Bandera Nacional en el Palacio de Gobierno, en las fechas que señale el Calendario Oficial.

La servidumbre tendrá las obligaciones siguientes:

Abrir y cerrar cuidadosamente las puertas de las diversas Oficinas del Estado, a las horas reglamentarias; Asear diariamente las Oficinas, de tal manera que estén arregladas a la hora de presentación de los empleados, cuidando de que los papeles o expedientes no sean movidos del lugar donde se encuentren y de la conservación y limpieza de los muebles y útiles, responsabilizándose del extravío o deterioro que los objetos sufran a consecuencia de su descuido o mal trato; La servidumbre será responsable de la pérdida de cualquier expediente, documento o impreso, salvo prueba en contrario.

SECRETARIA PARTICULAR.

Para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo, habrá un Secretario Particular, que depende exclusivamente del Jefe del Poder Ejecutivo, sin más ingerencias en los negocios públicos, que la que éste determine.

Para auxiliarse en sus labores, el Secretario Particular tendrá los empleados que fije el presupuesto de Egresos. El Secretario Particular remitirá su correspondencia directamente a la Oficina de Correos.

TLAXCALA es una de las Entidades Federativas que cuenta con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo,¹⁰² haciendo más funcional su administración pública y es de desearse que en todas las demás entidades federativas que no cuenten con dicha ley, se dieren una similar.

D).- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Al lado del régimen de Centralización Administrativa existe otra forma de organización administrativa. La Descentralización, que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía.¹⁰³

Hemos visto que la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico. "Por el contrario la descentralización administrativa -relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de éste poder. Los entes descentralizados se colocan frente a la administración pero en el marco general de las instituciones estatales".¹⁰⁴

La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental, es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia para que parcialmente administre asuntos específicos, con cierta autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde, de su poder político regulador y de la tutela administrativa. Descentralizar, dice Waine citado por el Dr. Serra Rojas " es retirar poderes de la autoridad central para transferirlas a una autoridad de competencia menos general: o sea de competencia territorial menos amplia, sea de competencia especializada por su objeto".¹⁰⁵

Relaciones y diferencias entre la Centralización y la Descentralización Administrativa.- En el régimen centralizado se mantiene la unidad y subordinación de todos los órganos. Las ordenes corren a lo largo de toda la administración sin que puedan limitarse o destruirse, más que por sus propios titulares.

103 Cabino Fraga. Ob. Citada. Página 200.

104 Serra Rojas. Ob. Citada. Página 554.

105 Serra Rojas. Ob. Citada. Página 482.

Por el contrario, en el régimen descentralizado, al ente público que tiene este carácter se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades de vigilancia estrictas para mantener la orientación política y económica de todos los elementos del Estado.¹⁰⁶

Caracteres de los organismos descentralizados.- Fraga, nos da como carácter esencial a todos los organismos descentralizados los siguientes: a).- Personalidad jurídica especial b).- Patrimonio propio.

Aunque no por el hecho de que se den estos dos caracteres en un organismo, se puede decir que se esté frente a un órgano descentralizado. El otorgamiento de estos dos caracteres obedece a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

"La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado."¹⁰⁷

Cuando además de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica, se trata de una verdadera descentralización. La autonomía orgánica dice Buttgenbach citado por el Dr. Fraga, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.¹⁰⁸ "Así pues el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que hemos estudiado en capítulos anteriores."¹⁰⁹

En el régimen de descentralización, la facultad de nombramiento en algunas ocasiones se encuentra limitado y en otras se ha suprimido y substituida por el sistema de elección.

¹⁰⁶ Serra Rojas. Ob. Citada. Páginas 492 y 493

¹⁰⁷ Gabino Fraga. Ob. Citada. Página 201.

¹⁰⁸ Gabino Fraga. Ob. Citada. Página 201.

¹⁰⁹ Gabino Fraga. Ob. Citada. Página 203.

Por lo que hace al poder de mando, también desaparece el poder disciplinario no existe tampoco. El poder de vigilancia - si subsiste tratándose de las organizaciones descentralizadas.

La Ley es la única forma de crear una institución descentralizada y puede revestir formas diversas, entre otras las siguientes: a).- Por medio de una ley que en forma expresa cree una institución descentralizada y su régimen jurídico. b).- Por medio de una ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo, sería este el único caso en que el Ejecutivo cumpliera con el "ejercicio de facultades administrativas"¹¹⁰

Los organismos Descentralizados en las Entidades Federativas se tipifican en la creación de Universidades o Institutos Tecnológicos, también existen Direcciones de Pensiones Civiles como en el Estado de Veracruz y en el de México, en el estado de Sonora y casi en todas las Entidades Federativas hay Institutos de Protección a la Infancia, de la que hace el estudio particular de este organismo descentralizado que reconoce la legislación de Tlaxcala.

E).- INSTITUTO DE PROTECCION A LA INFANCIA EN ESTADO DE TLAXCALA.

FINALIDADES.- El Instituto de Protección a la Infancia en el Estado de Tlaxcala.- Tiene por objeto suministrar a los Alumnos de los Centros Educativos de Enseñanza Primaria y Pre-Escuelas del Estado cuya situación económica lo amerite, servicios asistenciales complementarios que beneficien a la niñez teniendo especial cuidado que tales servicios no se dupliquen a los impartidos por otras dependencias del Ejecutivo y entidades de servicio social..... (Art. 2o. de la Ley del I.P.I.E.T. y art. 2o. del Reglamento Interior)

PERSONALIDAD JURIDICA.- Para la organización y administración del Instituto de Protección a la Infancia del Estado, se crea con Personalidad Jurídica Propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de Tlaxcala, que se denominará -- "Instituto de Protección a la Infancia en el Estado de Tlaxcala". (Art. 1o. de la Ley del I.P.I.E.T. y art. 1o. de su Reglamento.)

La Ley comprende los servicios asistenciales comple-
110 Serra Rojas. Ob. Citada. Página 461.

mentarios que beneficieren a la niñez de los Centros Educativos de Enseñanza Primaria y Pre-Escolares del Estado, cuya situación económica lo amerite.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.- Los órganos de dirección y administración del Instituto son:

- a).- El Patronato Estatal con funciones de Consejo Directivo;
- b).- El Presidente;
- c).- El Director;
- d).- Los Comités Municipales.

Contará además el Instituto con los órganos de asesoramiento, de consulta y auxiliares que el reglamento establezca. (Art. de la Ley del I.P.I.E.T.)

1.- El Patronato será la máxima autoridad del Instituto y se integrará por un presidente, designado por el Gobernador del Estado y que en todo caso habrá de presidirlo; Por el Secretario General de Gobierno, el Director de Educación Pública del Estado, el Director de Salubridad y Asistencia del Estado y un representante de la iniciativa privada organizada, que serán los vocales, y por el Tesorero del Estado que fungirá como Tesorero del Instituto. (Art. 5 de la Ley del I.P.I.E.T. y art. 6o. de su Reglamento).

El Patronato celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias las primeras el primer día hábil de cada mes las segundas cada vez que lo estime necesario su presidente. Funcionará solidariamente con la asistencia de tres de sus miembros y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los asistentes teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

El Director del Instituto, concurrirá a las sesiones con voz informativa pero sin voto, será el Secretario de Actas del Patronato. (Art. 6o. de la Ley del I.P.I.E.T. y art. 7o. de su Reglamento).

Al Patronato corresponde:

- a).- Planear, dirigir y administrar los servicios asistenciales encomendados al Instituto.
- b).- Administrar el Patrimonio del Instituto y procurar el incremento del mismo.
- c).- Planear y realizar las obras que sean necesarias.

para los fines del Instituto.

d).- Estudiar, discutir y aprobar el presupuesto anual del Instituto.

e).- Nombrar y remover libremente al Director General y al demás personal de confianza del Instituto.

f).- Expedir el reglamento interior del Instituto y -- las demás normas y disposiciones de carácter general encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico y administrativo de la Institución.

g).- Conocer de los asuntos que, de acuerdo con las -- normas y disposiciones generales a que se refiere la fracción anterior le sean sometidas; y

h).- En general, conocer de cualquier asunto que no -- sea de la competencia de algún otro órgano de Gobierno del Instituto. (Art. 7o. de la Ley del I.P.I.E.T. y art. 8o. de su Reglamento)

2.- El Presidente del Instituto es el representante legal de la Institución, es designado por el Gobernador del Estado. - El Presidente tendrá las siguientes atribuciones: que se encuentran consignadas en el artículo 8o. de la Ley del I.P.I.E.T. y en el -- art. 9o. de su Reglamento y que son:

a).- Coordinar las actividades técnicas y administrativas del Instituto.

b).- Celebrar con la suma de facultades de un mandatario general, todos los actos jurídicos y administrativos necesarios para el funcionamiento del Instituto.

c).- Representar a la Institución como apoderado general en toda clase de gestiones Judiciales y administrativas. Pudiendo delegar en uno o más mandatarios poder bastante para cumplir mejor este objetivo.

d).- Rendir un informe de sus labores y cuenta de su administración al Patronato Estatal y al Instituto Nacional, cuando presida alguna o algunas organizaciones, sociedades y comités que -- tengan como finalidad la prestación de algunos servicios sociales.

e).- Promover la recaudación de fondos para beneficio de la niñez del Estado, los cuales deberán canalizarse a través del organismo público descentralizado creado por el Ejecutivo Estatal -

y aprobado por el Congreso local específicamente para ese fin, lo obtenido podrá destinarse para el sostenimiento de los servicios asistenciales complementarios de la población infantil de la Entidad.

Las facultades y obligaciones del Secretario son:

- a).- Llevar libros de Actas.
- b).- Suscribir citatorios y circulares a los miembros del Patronato.
- c).- Coordinar su trabajo con el Director para elaborar informes y preparar las exposiciones y convenciones Estatales.
- d).- Formular Boletines de Prensa. (Art. 10 del Reglamento)

Facultades y obligaciones del Tesorero (Art. 11 del Reglamento) El Tesorero del Patronato Auxiliado por un Contador Público o Privado tendrá las siguientes atribuciones:

- a).- Registrar oportunamente todas las operaciones -- que realiza el Instituto de Protección a la Infancia;
- b).- Formular, a fin de mes, el cuaderno con los Estados contables correspondientes a los Ingresos y Egresos;
- c).- Estudiar y elaborar el anteproyecto del Presupuesto General del Instituto;
- d).- Elaborar, registrar, tramitar y controlar las -- órdenes de pago;
- e).- Controlar y vigilar las mercancías que estén depositadas en los almacenes oficiales, así como los envíos a las diferentes plantas que operan en la Entidad;
- f).- Revisar Facturas y Documentos;
- g).- Controlar y registrar sueldos, honorarios y compensaciones;
- h).- Presentar los estados contables.
- i).- Controlar los fondos y valores que están depositados en Instituciones de depósito, Ahorro y Fideicomiso.
- j).- Cobrar las cuentas de recuperación que deberán -- hacerse mediante pagos mensuales tomando en consideración las formas de corte de caja aprobadas por el Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

3.- El Director General, este es nombrado y removido libremente por el Patronato.

Sus atribuciones son las siguientes:

a).- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones generales y los acuerdos del Patronato o del Presidente;

b).- Vigilar el funcionamiento general de la Institución y proponer al Patronato y en su caso al Presidente los medios adecuados para su mejor funcionamiento y eficaz prestación de los servicios;

c).- Las demás que señalan este decreto, el reglamento interior del Instituto. (Art. 9o. de la Ley del I.P.I.E.T. y art.24 de su Reglamento)

PATRIMONIO.- Se integra el Patrimonio del Instituto' con los siguientes bienes:

a).- Los muebles e inmuebles que adquiera para la realización de sus fines o los que provengan del Gobierno Federal, Estatal o de otras fuentes públicas o privadas.

b).- Los fondos que mensualmente le destine con cargo a su presupuesto, el Gobierno del Estado, el Instituto Nacional de Protección a la infancia en su caso, o de cualquier otra fuente.

c).- Los subsidios y las aportaciones periódicas o eventuales que reciba de Instituciones Públicas o Privadas.

d).- Las donaciones y otras liberalidades otorgadas' por los particulares.

e).- Los rendimientos, frutos, productos y aprovechamientos que le corresponden por cualquier título legal. (Art. 3o. de la Ley del I.P.I.E.T. y el art. 4o. de su Reglamento)

EL PRESUPUESTO DEL INSTITUTO.- El patronato debe estudiar, discutir y aprobar el presupuesto anual del Instituto. (fracción V del art. 7o. de la Ley del I.P.I.E.T.)

En los Municipios del Estado se harán extensivos los servicios asistenciales a que se refiere este decreto para lo cual se crearán Comités Municipales. (Art. 10 de la Ley del I.P.I.E.T. y art. 3o. de su Reglamento).

Los Estados Unidos Mexicanos han adoptado el sistema República Federal, conforme lo establece el artículo 40 Constitucional, la que está integrada por entidades federativas, las que a su vez se agrupan en entidades menores que son los Municipios.

Dada la importancia que tiene el Municipio como una forma de Descentralización he creído conveniente estudiarlo aunque sea a grandes resgos.

ORIGENES DEL MUNICIPIO.- El Municipio es una forma de organización societaria dentro del Estado. Si buscamos el fundamento filosófico-jurídico, el municipio tiene su origen desde que se creó la sociedad.

El Municipio dice don Carlos García Oviado citado -- por el Dr. Serra Rojas. "Constituye una comunidad de personas preferentemente de familias situadas en un mismo territorio, para la -- satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de --
112
vecindad!"

Los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de los vínculos de vecindad, de habitación conjunta de una región, vínculos de similitud de necesidades de la población, valga la expresión, de ubicación de un núcleo primario de individuos que tienen necesidades económicas, sociales jurídicas, que viven dentro de una ciudad, de un pueblo, esto es -- el origen remoto que origina la creación de esta organización, administrativo-político que es el Municipio.

Algunos autores encuentran el origen del municipio -- en Grecia, en Atenas, en Esparta, etc., otros lo ubican en Roma, -- no en la administración de la República o del Imperio, sino en la administración de aquellas provincias que Roma iba conquistando, -- la evolución constante del Derecho Romano, que fué creando provincias y más provincias y que fué un mérito del Derecho Romano, que los ciudadanos de esas provincias conquistadas por Roma, fueran -- ciudadanos romanos.

Entonces con un criterio un tanto pragmático, Roma -- permitió que algunas provincias tuvieran o conservaran su organización interna, sus principios, organización administrativa, etc. y'
112 Serra Rojas. Ob. Citada. Página 665.

estas provincias se llamaban Municipia Federata, porque no obstante ser pertenecientes a estas provincias, sus moradores eran ciudadanos romanos, pero tenían su propia estructura jurídica. Había --- otros municipios que eran los municipios cecrita, en los cuales Roma respetaba su administración y eran respetadas sus leyes, pero el municipio pagaba un impuesto que era el canon vectigalis, por permitirle Roma, su autonomía, sus leyes, Etc.

Estas formas típicas de organización los ubican los autores en el año 300 A.C. o sea en plena República Romana, porque advino el Imperio, en el que se concentró todo el poder y desapareció todo el orden jurídico que no fuera el impuesto por el Emperador. Así hasta cerca de Justiniano siglo VI D.C. decayeron muchos los municipios, porque el Emperador, centralizó casi todos los poderes.

Posteriormente los municipios los encontramos en el Sacro Imperio Romano Germánico, en las ciudades imperiales, que así se llamaban porque tenían el privilegio de darse su orden jurídico, de tener sus Jueces, de tener su administración independiente, de decretar sus tributos.

En España fueron famosos los de Castilla y Aragón, que recogieron mucho de los municipios romanos. Esta organización persistió durante el dominio visigótico y la dominación Árabe, desde luego la reconquista trajo algunos deterioros en los llamados fueros, y se respetaron los de Castilla y Aragón que fueron aprobados por Alfonso V. En España misma se retrajo mucho esta organización; ya que Carlos V, dió ordenanzas municipales, que rigieron a España y sus colonias, en 1524 y 1525. Pero Felipe II y Felipe IV estuvieron en contra de los municipios, sobre todo los de Castilla y Aragón y es famosa la batalla de Villalar, en que Felipe IV casi destruyó el principio municipal.

En México Hernán Cortés fue el primero que fundó un municipio en 1519, que fué el de la Villa Rica de la Veracruz, y fundó otros municipios, como el de Tepeaca en Puebla, el de Coyacoacán y por último el de la ciudad de México.

Bajo la dominación española fueron los Ayuntamientos el único y elemental producto del Gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficiales del ayuntamiento eran ---

vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, - quedarán, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.

Pero esta mezquina participación de la voluntad general en el gobierno de los Ayuntamientos no fue bastante a imprimir fisonomía política a los municipios. Miguel Macedo dice que "el Municipio fue casi nada mas que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni - ha sido posible crearlo después".¹¹³

"Las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las Constituciones centralistas y - los Gobiernos Conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".¹¹⁴ La Constitución de 1814 (Apatzingán) no modificó el régimen municipal, así como tampoco el Acta Constitutiva de 1814.

En 1836, al promulgarse el 29 de diciembre de 1836 - las Leyes Constitucionales, en la sexta ley constitucional se consagró, la institución del Municipio. Indicaba que había municipios en todas las capitales de los Departamentos, y en los poblados que tuvieran más de ocho mil habitantes, así como en los lugares en -- que había municipios en 1808. Hubo un reglamento de esa ley del 20 de marzo de 1837, en la cual se establecía que en cada Departamento habría un Gobernador nombrado por el Presidente que tenía facultad para calificar las elecciones en los municipios, y autorizar - las ordenanzas municipales. Esta regulación también se encuentra - en las Bases Orgánicas de 1843. En la Constitución de 1857, en su artículo 109 ya empieza a hablar del Municipio Libre.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal' de las Constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constituciones, cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del Municipio Libre constituía "la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respec

¹¹³ Miguel Macedo. El Municipio. Página 617.

¹¹⁴ Carlos García Oviedo. Derecho Administrativo, 2a. ed. Madrid' 1948. Página 430.

to de la Constitución de 1857.¹¹⁵

EL MUNICIPIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.-

Hay tratadistas que consideran al Municipio, como un organismo des centralizado por región. Así tenemos que el Dr. Cabino Fraga toma! en consideración tres tipos de descentralización: Por servicio, -- por colaboración y por región, dentro de esta última se encuentra! el Municipio, estableciendo que "el municipio es una descentraliza- ción por región y que consiste en el establecimiento de una organi- zación administrativa destinada a manejar los intereses, colecti- vos que corresponden a la población radicada en una determinada -- circunscripción territorial!"¹¹⁶

El Maestro Serra Rojas, no acepta la descentraliza- ción por colaboración pero sí acepta la descentralización por ser- vicio y la regional o territorial que es el Municipio diciendo que "la descentralización regional es una forma de organización admi- nistrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio pro- pio, que atiende las necesidades particulares de una limitada cir- cunscripción territorial!"¹¹⁷

Por nuestra parte debemos considerar que en México - no hay descentralización por región, que únicamente dentro de la - experiencia administrativa mexicana existe la descentralización -- por servicio. Hablando de la administración pública federal, no de las formas de Estado, porque respecto a las formas del estado sí! cabe la descentralización por región y tñ es así que podría anali- zarse el municipio como descentralización política, pero en el as- pecto administrativo no hay descentralización municipal federal y! aun mas todavía no hay programa para estudiar la descentralización administrativa de los Estados de la Federación.

La descentralización como ya hemos dicho es una for- ma de organización de la administración pública. Quiero insistir - en esto, porque en nuestra opinión, la descentralización por re- gión, y la descentralización por colaboración, no son formas de -- organización de la administración pública. Cuando el Estado crea - Petroleos Mexicanos, es la administración pública, la que da la --

115 Diario de los Debates del Congreso Constituyente; México, 1917; T. 11, Página 404.

116 Cabino Fraga. Ob. Citada. Página 204.

117 Serra Rojas. Ob. Citada. Página 564.

legislación, y proporciona el elemento pecuniario y los medios. Ahora vemos cuando la administración central crea el municipio? - La administración central, tiene relaciones con el municipio? le fija normas, tiene poder de nombramiento? La respuesta es negativa, porque no hay ningún nexo entre la administración central y el municipio, por eso creemos que no es válido hablar de descentralización por región dentro de un régimen como el nuestro, en que el municipio es libre, autónomo, como está previsto en el artículo 115 de la Constitución, vemos que no tiene ningún nexo con la administración pública. Tendrá nexos con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de cada Estado, pero sería tanto como afirmar que existe la descentralización por región por municipio, como la descentralización por región de los Estados de la Federación, así diríamos que el Estado de Tlaxcala, de Puebla, de México etc. serían descentralizados; esto sería un criterio político más que jurídico, y entonces no sería posible hablar de la Administración Pública con nexos de descentralización con esos organismos.

El municipio no forma parte del Poder Ejecutivo, por más que se le analice en cualquier forma, es una institución prevista en la Constitución para realizar determinadas funciones, determinada actividad. El Municipio se creó en la Constitución, no lo está creando ninguna ley secundaria, ni ningún acuerdo del Ejecutivo. La Constitución al crearlo le otorga Personalidad Jurídica, Patrimonio Propio y facultad para administrar los intereses municipales. El artículo 115 de la Constitución en su parte relativa a la organización municipal dispone: " 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: 1.- 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 indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen -

las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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 de los municipios. y 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 residen habitualmente o transitoriamente.

En conclusión el municipio en teoría es libre, es el reflejo del ejercicio de la vida democrática de los habitantes de una determinada región, pueblo o ciudad, tiene personalidad jurídica, tiene patrimonio, tiene derechos públicos y tiene órganos de representación electos democráticamente, y actúa por conducto de sus órganos de representación que son: El cuerpo colegiado que es el Ayuntamiento, el cuerpo Ejecutivo que se llama Presidente Municipal.

ORGANOS DEL MUNICIPIO

EL AYUNTAMIENTO.- El Ayuntamiento es un organismo con facultades de decisión y de consulta, de elección popular directa. Generalmente las decisiones del Ayuntamiento se hacen constar en el "libro de cabildos" y las decisiones de los Ayuntamientos se llaman "resoluciones de cabildos".

El Ayuntamiento se integra con el Presidente Municipal, los Regidores, los Síndicos y órganos consultivos.

EL PRESIDENTE MUNICIPAL.- El Presidente Municipal es de elección directa y constituye el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen las determinaciones del Ayuntamiento.

LOS REGIDORES Y LOS SINDICOS.- Los Regidores y los Síndicos son órganos que auxilian al Presidente Municipal en el desempeño de sus funciones. La distribución de tareas se hace por

ramos imperando una división de trabajo de acuerdo con la importancia del Municipio.

ORGANOS CONSULTIVOS.- Las Leyes municipales pueden establecer órganos consultivos que auxilien al Ayuntamiento en el desempeño de sus labores. Como comités de planificación, de auxilios u otros análogos.

ORGANOS DE COLABORACION.- Sin interferir con sus funciones, los Municipios pueden auxiliarse para la realización de sus fines sociales, de la acción privada. Las Juntas de Mejoramiento Cívico, Moral y Material, quedan incluidas en esta categoría de actividades, pero no como organismos públicos que limiten la autonomía municipal.

FACULTADES DEL MUNICIPIO

Es muy difícil determinar cuales son los típicos servicios municipales, los municipios no solo abarcan el perímetro de una población sino que abarcan perímetros donde hay rancherías, pueblos, territorio escasamente habitado. El Municipio se encarga de todos los servicios regionales, no solo de la ciudad, sino de todos los servicios, como la seguridad, servicios sanitarios, aguas, alumbrado.

En general podríamos resumir las facultades del Municipio, que de acuerdo con las leyes se podrían agrupar en tres categorías. 1.- Para la administración de los intereses locales del Municipio. 2.- Para el manejo de la hacienda municipal. 3.- ^{La} Facultad como primera autoridad política del lugar.

Diremos así que las facultades son: a.- Facultad de iniciar leyes ante las legislaturas locales. Leyes que se refieran al Municipio. Ya que el municipio no va a dictar leyes sobre reformas a la Constitución Local, sino que serán leyes referentes al Municipio. b.- Manejar libremente su hacienda. ¿Qual es esa hacienda? los predios rústicos, los predios urbanos, las plazas públicas, la Presidencia Municipal, calles, jardines, etc. y los ingresos que obtenga de los impuestos y participaciones estatales y federales, -- los impuestos estrictamente municipales, los cuales son el impuesto predial, derechos de mercados, panteones, pavimentación, multas derechos de registro. c.- Organizar la administración y los servi-

cios municipales. Este es un problema más, porque se necesita saber donde comienza la administración municipal y donde acaba la administración federal. d.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa. Tanto municipal como estatales Ej. - censos, elecciones cumplimiento por parte de los ciudadanos del municipio del Servicio Militar Nacional y aquellas que establezcan -- los Estados de la Federación. e.- Acción Cívica, remembranza de --- acciones de héroes del municipio. f.- Construcción de obras públ-- cas municipales, mercados, pavimentación, aceras, alumbrado, agua - potable, atarjeas etc. Se ha discutido si los municipios pueden o - no concesionar estos servicios, si es bueno o no concesionarlos. La tendencia actual en México es que la ejerzan directamente los municipios, porque en caso de concesionarlos, no gastaría en mantenimien to del servicio, de personal, y cumpliría con una función municipal. Sobre esto hay opiniones a favor de que los presten los parti-- culares. Otros opinan que no es conveniente porque los particulares se enriquecerían a costa del municipio. G.- Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, y Reglamentos Autonomos. Esta es divergencia de la teoría si se aceptan los reglamentos autonomos, pues se puede regla mentar la portación de armas y expedir los reglamentos de policía y buen gobierno. Tlaxcala tiene una ley del 18 de enero de 1955 que - regula los servicios municipales.

LA HACIENDA PUBLICA EN EL ESTADO DE TLAXCALA

El Estado y los demás entes públicos, requieren de un patrimonio y de un régimen adecuado para su manejo, de esta manera la Hacienda Pública se refiere a la constitución, manejo y transformación del Patrimonio Público.

A).- CONCEPTOS:- Hugo Dalton, define a la Hacienda Pública diciendo que es "la ciencia cuyo objetivo se encuentra entre las ciencias económicas y políticas, y que se ocupa de los ingresos y gastos de las autoridades públicas y de mutuo ajuste. Ajuste no necesariamente elevado a la equiparación, sino a una relación aritmética que tiende a ser la mejor, dadas las condiciones reales"¹¹⁸

Flores Zavala Ernesto, dice que puede definirse a la Hacienda Pública como: "Conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estados, Municipios) poseen en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo por el mismo motivo"¹¹⁹ o más concreto: "El cúmulo de bienes del Estado y la administración de ellos"¹²⁰

Ursula Nicks, dice " el contenido principal de la Hacienda Pública consiste en el examen y evaluación de los métodos por los que el Estado provee a la satisfacción colectiva de necesidades y obtiene los fondos necesarios para llevar a cabo sus propósitos"¹²¹

Para Bielsa. " Fisco es el patrimonio del Estado"¹²²

B).- LA LEGISLACION RELATIVA A LAS FINANZAS PUBLICAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, se encuentra en los siguientes ordenamientos:

- 1.- Su Constitución Política.
- 2.- La Ley de Hacienda del Estado.
- 3.- La Ley de Ingresos y Egresos y,
- 4.- Las Leyes especiales en relación con diversos impuestos.

LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TLAXCALA, señala en su artículo 78 que: " La hacienda pública del Estado se formará:

118 Dalton Hugo. Principios de Finanzas. Página 3.

119 Ernesto Flores Zavala. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Página 19.

120 Joaquín Escriche. Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Página 761.

121 Ursula Nicks. Finanzas Públicas. Página 4.

122 Bielsa Rafael. Compendio de Derecho Público. Tomo 111. Pág. 1.

I.- Del producto de los impuestos que decreta el Congreso.

II.- Del producto de los derechos que se establezcan para cubrir los costos administrativos de servicios que los particulares demanden.

III.- Del producto de la enajenación o explotación de los bienes que, según las Leyes, pertenezcan al Estado.

IV.- Del producto de los aprovechamientos que pertenezcan al Estado, en forma de multas, rezagos, reintegros, donaciones, etc., conforme a las leyes respectivas.

V.- De las participaciones que la Federación concede al Estado.

LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO.

La Ley de Hacienda del Estado rige el sistema de imposición y cobro de las contribuciones. Las leyes particulares y demás relativas a los ingresos, y los reglamentos sobre la misma materia, se ajustarán a las disposiciones de la aludida Ley de Hacienda.

El Gobierno del Estado debe ver la urgente necesidad de formular el proyecto correspondiente a una nueva Ley de Hacienda, en virtud de que la vigente data del año de 1946 y cuya situación resulta inoperante en la actualidad.

FUENTES ECONÓMICAS DE LA HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO

Conforme el artículo 16 de la Ley de Hacienda son:

a).- Fuentes Ordinarias

b).- Fuentes Extraordinarias

Las fuentes ordinarias de los ingresos públicos del Estado "son los que autorizan normalmente las Leyes Fiscales, a fin de cubrir los servicios públicos regulares del Estado. Y que comprenden:

Los impuestos

Los derechos

Los productos

Los aprovechamientos; y

Las participaciones.

IMPUESTOS.- De las distintas fuentes que tiene el Estado para proveerse de ingresos, el impuesto constituye el recurso más importante no sólo porque representa la principal fuente de ingresos sino porque mediante su atinada aplicación, el Estado puede utilizarlo tanto para distribuir el ingreso como para estimular su generación.

Conceptos de impuestos.

Giuliani Fonrouge define al impuesto como "las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud del poder de imperio a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles".¹²³

Pío Ballesteros entiende por impuesto la "prestación obligatoria de bienes a las entidades públicas, unilateralmente regulada por éstas, que efectúan las economías subordinadas con independencia de toda contraprestación inmediata y con el fin de atender a los gastos causados por la satisfacción de las necesidades colectivas".¹²⁴

Hugo Dalton dice que " el impuesto es una contribución compulsiva, establecida por un ente público con prescindencia de la cantidad exacta de servicios prestados en cambio al contribuyente, y que, además, no ha sido aplicada como una pena por la comisión de un delito cualquiera".¹²⁵

Eneberg dice que "impuestos son prestaciones, hoy -- por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de un poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas".¹²⁶

Para Giannini "El impuesto es una prestación pecuniaria que el Estado u otro ente público tiene derecho de exigir, en virtud de una potestad de imperio, originaria o delegada, en los casos, en la medida y en los modos establecidos en la Ley con el -

123 Carlos Giuliani Fonrouge. Derecho Financiero. Ediciones Depalma, Buenos Aires. 1962. Volumen I. Página 261.

124 Pío Ballesteros. Manual de Hacienda Pública. Edición de 1940. Madrid. Página 237.

125 Hugo Dalton. Ob. Citada. Página 37.

126 Eneberg Boeslor. Principios de Hacienda. Traducción del Dr. -- Juan Sardá Deyeus y el Lic. Lucas Beltrán Flores. Barcelona. - 1944. Página 159.

fin de conseguir una entrada!¹²⁷

Guido Zanobino define el impuesto como " una prestación obligatoria en dinero que tiene la única causa en la imposición hecha por el Estado u otro ente público conforme a la Ley y - en los límites por éste consentidos!¹²⁸

Guillermo Ahumada explica, más que define, el impuesto como "la cuota parte en dinero, recabado por el Estado de los - particulares, compulsivamente, y de acuerdo a reglas fijas, para - financiar servicios de interés general de carácter indivisible!¹²⁹

Adolfo Wagner describe, en lugar de definir, el impuesto como "Las cargas públicas o rentas reclamadas sobre bases de acuerdo con normas generales, como contribuciones obligatorias, a las organizaciones privadas para cubrir los gastos del Estado, y - de las otras comunidades políticas, obligatorias, en virtud del -- Derecho de Soberanía o de la autoridad financiera del poder del Estado", etc., pues verdaderamente interminable la "definición" que propone.¹³⁰

Luigi Einaudi, dice que hay impuesto cuando se satisfacen las necesidades comunes a todos y que dichas necesidades -- sean divisibles; que el impuesto sirve para sufragar la parte indivisible de los servicios no cubierta por las tasas y las contribuciones y tienen carácter obligatorio.¹³¹

La definición contenida en el artículo 2o. del anterior Código Fiscal de la Federación no desmerece ante ninguna de las anteriores. Establecía "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida -- con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal!"

El artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación - vigente dice que "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo -

127 A.D. Giannini. Istituzioni di Diritto Tributario. Setima Edizione Aggiornata. Milán; Dott. A. Giuffrè Editore; 1956 Página 39.

128 Guido Zanobini. Corso di Diritto Amministrativo; Volume Quarto I Mezzi Dell' Azione. 5a. Edición; Milán; 1958 Dott. A. Giuffrè Editor, Página 351.

129 Guillermo Ahumada. Tratado de Finanzas Públicas. Editorial Asandri. Córdoba, Argentina, Edición 1948. Tomo I. Página 200.

130 Citado por Eduardo Ríos Villagómez, Manual de Ciencia de Hacienda. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana. Quito, Ecuador. Cuarta Edición, 1952. Tomo I. Página 353.

131 Luigi Einaudi. Principios de Hacienda Pública, Traducción al español de Manuel de Torres. E. Aguilar Editor. Madrid 1946, - Páginas 87 y siguientes.

de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Los cambios principales son eliminar la voz "Estado" substituyendolo con "la ley" y en lugar de "individuos" dice "a cargo de personas físicas y morales"; finalmente, se agregó que -- debían destinarse para cubrir los gastos públicos, adecuándolo a -- la terminología del artículo 31, fracción IV de la Constitución -- Política.

Para los efectos de la Ley de Hacienda vigente en el Estado de Tlaxcala, "se entiende por impuesto las prestaciones --- obligatorias, permanentes y unilaterales que exige coactivamente - el Poder Público a todos los individuos que se encuentran en los - casos previstos por las Leyes Fiscales"

La Ley de Ingresos del Estado de Tlaxcala, enumera - los diferentes impuestos existentes, señalando la base del impues- to y tasas correspondientes.

C).- LOS INGRESOS DEL ESTADO

La Ley de Hacienda del Estado norma la aplicación de la Ley de Ingresos, señalando el sujeto, el objeto y el procedi--- miento para la recaudación de los distintos ingresos, así como las penas por infracciones a las disposiciones fiscales; también seña- la la obligación que en materia fiscal tienen los funcionarios en- cargados de hacer la recaudación de los impuestos y de las autori- dades auxiliares.

La Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fis- cal de 1971, señala como ingresos del Estado los obtenidos por con- cepto de los siguientes impuestos:

1.- Predial:

a).- Propiedad urbana.

b).- Propiedad rústica.

II.- Traslación de dominio de bienes inmuebles.

III.- Ingresos Mercantiles.

IV.- El Comercio y la Industria.

V.- Productos de Compraventa de Bebidas Alcohólicas.

VI.- Diversiones, Espectáculos Públicos y Juegos --- permitidos por la Ley.

VII.- Productos de Capitales.

VIII.- Renta de bienes muebles.

IX.- Herencias y Legados.

X.- Donaciones.

XI.- Profesiones y actividades lucrativas.

XII.- Funciones Notariales.

XIII.- Adicional para la Construcción de Caminos y Carreteras.

XIV.- Adicional para la Asistencia Social y Construcción de Escuelas.

XV.- Adicional para los Municipios.

DERECHOS

LOS DERECHOS.- La corriente jurídica de los derechos es fruto de las concepciones doctrinarias elaboradas en el Siglo - III. Aparecen en el ámbito jurídico muchas definiciones con algunas diferencias entre sí, pero coincidiendo en asignar a los derechos' naturaleza tributaria, en vincularlos con el servicio prestado por el Estado y finalmente, reconocerles, por lo general, un fundamento que los justifica y legitima.

En opinión de algunos autores los derechos tienen como fundamento única y exclusivamente el servicio dispensado por el Estado hacia los particulares, mientras que en opinión de otros, - el fundamento es la relación jurídica respectiva a que da lugar y' de la cual es su objeto la ventaja privada proporcionada al particular por el Estado.

Por ejemplo Ciannini reconoce a los derechos como -- tributos y por ende, como prestaciones coactivas de derecho público, con fuente exclusiva en la ley, pero sostiene que debe ser definida la ley exclusivamente mediante el método formalista ya que, en su opinión, recurrir para ello a elementos sustanciales importa confundir y confundir derecho tributario como ciencia de la hacienda y sacar el concepto de tributo del ámbito jurídico. Define a -- los derechos como "... tributo impuesto por la ley por una actividad desplegada por el Estado en consideración al obligado, aún no solicitándola éste y en consecuencia, siendo desventajosa".¹³²

132 A.D. Ciannini, "I Concetti Fondamentali del Diritto Tributario" Unione Tipografico-Editrice Torinese; Torino 1956; Páginas 11 a 14 y 96 a 100.

Para Sergio Francisco de la Garza, son derechos" las contraprestaciones que las leyes exigen que paguen aquellas personas que reciben servicios de la administración pública en ejercicio de sus funciones de derecho público"¹³³

El Código Fiscal de la Federación define a los derechos en su artículo 30. como " las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de un servicio"

La Ley de Hacienda del Estado de Tlaxcala los define en su artículo 18 estableciendo que "Por Derechos, se entiende las prestaciones que exige el Poder Público como compensaciones de determinados servicios o por un gasto provocado, a los individuos -- que reciban el servicio o que provoquen el gasto"

La Ley de Ingresos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal de 1971, determina los Derechos que percibe por los siguientes conceptos:

- I.- Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- II.- Expedición de Tarjetas de Empadronamiento.
- III.- Construcción, Modificación o Reparación de Bienes Inmuebles.
- IV.- Legalización de firmas.
- V.- Registro Civil.
- VI.- Tránsito.
- VII.- Certificados y Copias en General.
- VIII.- Salubridad Pública.
- IX.- Registro de Títulos Profesionales.
- X.- Exámenes Autorizaciones, Registros y Refrendo -- Anual de Autorización de Prácticos.
- XI.- Servicios de Catastración y Recastración.
- XII.- Anuncios en Caminos Vecinales del Estado.
- XIII.- Publicaciones en el Periódico Oficial del Gobierno.
- XIV.- Expedición de Licencias a Particulares para portar armas de fuego.
- XV.- Servicios no especificados.

¹³³ Los Conceptos de los Tributos y el Código Fiscal de la Federación. Páginas 315 y siguientes del segundo número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México 1966.

PRODUCTOS

LOS PRODUCTOS.- El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 4o. como "los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus -- funciones propias de derecho público o por la explotación de sus -- bienes patrimoniales.

La Ley de Hacienda vigente en el Estado de Tlaxcala, expresa en su artículo 18 que "Son Productos los ingresos prove-- nientes de la explotación o aprovechamiento por parte del Gobierno del Estado, de los bienes que constituyen su patrimonio, ya sea -- que se obtengan en virtud de concesiones, contratos o convenios -- que el propio Gobierno celebre con Instituciones o Particulares, - ya sea en virtud de actos o contratos por los que dichos bienes se enajenaren!"

Podemos decir que los productos son las rentas prove nientes de la explotación por parte del Gobierno del Estado de los bienes que constituyen su patrimonio, ya sea que se obtengan en -- virtud de concesiones, contratos o convenios, que el Gobierno cele bre con Instituciones privadas o particulares.

La Ley de Ingresos del Estado determina que percibe' él mismo, productos por:

- I.- Bienes Muebles e Inmuebles Propiedad del Estado.
- II.- Centros Educativos.
- III.- Bienes Mostrencos y Vacantes.
- IV.- Censos y Récitos de Capitales.
- V.- Venta de Periódico Oficial e Impresos.
- VI.- Productos no especificados.

APROVECHAMIENTOS

LOS APROVECHAMIENTOS.- El Código Fiscal de la Federa ción dice en su artículo 5o. "Son Aprovechamientos los recargos, - las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasifica-- bles como impuestos, derechos o productos"

La Ley de Hacienda del Estado en su artículo 18 esta blece "Son Aprovechamientos, aquellos ingresos que se obtienen por el cobro de impuestos, derechos y productos correspondientes a ejer cicios fiscales anteriores; que provienen de recargos por falta de

pago oportuno; de multas por infracciones a las Leyes; de bienes o servicios procedentes de establecimientos que dependan del Gobierno, y en general los que estén autorizados legalmente, pero que no puedan clasificarse como Impuestos, Derechos o Productos.

La Ley de Ingresos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal de 1971, determina que percibe el Estado Aprovechamientos por:

- I.- Reintegros.
- II.- Donativos e Indemnizaciones.
- III.- Herencias Vacantes.
- IV.- Rezagos.
- V.- Multas.
- VI.- Recargos.
- VII.- Recargos de Notificación y Embargo.
- VIII.- Sobre Tesoros Ocultos.
- IX.- Diversos.

PARTICIPACIONES

Reciben el nombre de Participaciones las cantidades percibidas en virtud de una ley federal que grava con un impuesto determinada actividad y establece a la vez una participación de dicho impuesto en favor de la Entidad afectada, a condición de que ésta no grave con impuestos propios la actividad considerada.

El artículo 18 de la Ley de Hacienda del Estado expresa "Se entiende por Participaciones los porcentajes que sobre sus ingresos concede la Federación al Estado"

Los principales impuestos en participación de las Entidades públicas sobre impuestos Federales de:

- a).- Aguamiel y Productos de su Fermentación.
- b).- Consumo de Gasolina.
- c).- Tabacos Labrados.
- d).- Energía Eléctrica.
- e).- Consumo de Cerveza.
- f).- Explotación Forestal.
- g).- Caza y Pesca.
- h).- Llantas y Cámaras de Hule.
- i).- Ventas de Automóviles Ensamblados en el País.

- j).- Consumo de Cemento.
- k).- Reventa de Lubrificantes y Grasas.
- l).- Aguas envasadas.
- m).- Consumo de cerillos y fósforos.
- n).- Minerales no Metálicos.
- ñ).- 10% Compensación Adicional sobre Participaciones Federales.
- o).- Otras que autoricen las Leyes y Convenios Federales.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Los Ingresos Extraordinarios los establece el artículo 16 de la Ley de Hacienda del Estado como "los que se autorizan" excepcionalmente para proveer al pago de gastos eventuales, imprevistos o extraordinarios del Estado.

Cuando se ha obtenido el ingreso de la contribución - de los particulares, el Poder Público debe proceder a su inversión, sujetándose a un programa determinado que, partiendo de la base de los ingresos con que cuenta, prevea todas las necesidades que reclaman satisfacción.

El artículo 82 de la Constitución local dispone que "El tesorero General y los Recaudadores distribuirán los fondos públicos conforme al Presupuesto de Egresos, y serán responsables de aquéllos que distribuyan y no estuvieren comprendidos en dicho presupuesto o autorizados por una Ley posterior". De aquí se deriva - todo el régimen jurídico a que está sometida la inversión de los ingresos en los gastos públicos, régimen cuyo estudio haremos brevemente.

El artículo 43 fracción VIII de la Constitución local establece como facultad del Congreso "Examinar la cuenta general - del Estado y de los Municipios y decretar las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y de las Municipalidades, previa iniciativa del Ejecutivo y de los ayuntamientos". Al Ejecutivo se le otorga la facultad de presentar la iniciativa del presupuesto - de Egresos, sin ser exclusiva del mismo, pero se le da dicha facultad porque es el que está más capacitado para hacer una estimación de los ingresos y de los gastos públicos, ya que tiene en sus manos todos los datos relativos al rendimiento de los primeros y a las - necesidades que los segundos deben satisfacer.

La Ley de Egresos del Estado de Tlaxcala para el - ejercicio fiscal de 1971, establece diez capítulos, a saber:

Capítulo Primero.- que comprende al Poder Legislativo cuya suma es de	\$ 463,152.00
Capítulo Segundo.- que comprende al Poder Ejecutivo' cuya suma es de.....	\$ 4,593,597.00
Capítulo Tercero.- que comprende al Poder Judicial - cuya suma es de	\$ 521,536.00
Capítulo Cuarto.- que corresponde a la Educación Pá- blica, y que importa dicho capítulo.....	\$ 12,287,066.00
Capítulo Quinto.- correspondiente a la Asistencia Pá- blica, importando dicho capítulo.....	\$ 859,400.00

Capítulo sexto.- correspondiente a las Participaciones Municipales, importando dicho capítulo\$ 420,000.00

Capítulo Séptimo.- correspondiente a Obras Públicas, importando dicho capítulo\$ 4,180,000.00

Capítulo Octavo.- correspondiente a Adquisiciones -- importando dicho capítulo\$ 5,131,700.00

Capítulo Noveno.- correspondiente a Deuda Pública importando dicho capítulo\$ 1,000,000.00

Capítulo Décimo.- correspondiente a Pensionistas, importando dicho capítulo\$ 202,520.64

EN RESUMEN IMPORTA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS LA CANTIDAD DE\$ 29,658,971.64

Cada capítulo se divide en una serie de conceptos -- y cada concepto a su vez en partidas que son ya las asignaciones concretas de un crédito, por una suma determinada, para la satisfacción de una necesidad que también expresamente se consigna.

El artículo 115 de la Constitución de 1917 en teoría, considera un Municipio Libre, sin presiones políticas, independiente, pero la realidad es que queda sometido si no al control, si a la soberanía legislativa de las Cámaras Locales en materia tan fundamental, como lo es la Hacienda Pública Municipal.

El Diputado Ugarte presentó una fórmula de la fracción II del artículo 115 Constitucional, que la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto. dicha fracción establece "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".¹³⁴

A la Legislatura local de los Estados corresponde señalar como se integra la hacienda del Municipio. De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del Ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política puede aumentar o disminuir los recursos municipales. Serra Rojas dice "los problemas de los municipios son principalmente de índole política y económica. El problema político se resume en la constante e indevida intromisión de las autoridades locales en la integración y funcionamiento del municipio. El problema económico se finca en que los gobiernos locales reducen considerablemente los ingresos de los municipios".¹³⁵

La Constitución del Estado de Tlaxcala, en su artículo 76 establece " Los Ayuntamientos Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que en cantidad suficiente para atender a sus necesidades les señalare la Legislatura, debiendo remitir a ésta, sus cuentas, a más tardar treinta días después de terminado el año y en los primeros quince días del mes de octubre, el proyecto de Presupuesto de Egresos de su Municipio" y en su artículo 43 fracción VIII que señala como atribución del Congreso. "Examinar la cuenta general del Estado y de los Municipios y decretar las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Estado y de las Municipalidades, previa iniciativa del Ejecutivo y de los Ayuntamientos".

134 Diario de los Debates; T. II. Página 619.

135 Serra Rojas. Ob. Citada. Página 571.

Los Municipios obtienen como recursos, la participación que el Estado les acuerde, conforme a lo que ellos les toque' del reparto nacional.

En los Municipios del Estado de Tlaxcala, los ingresos que se obtienen son diversos. De acuerdo con la Ley de Ingresos para los municipios del Estado, para el ejercicio Fiscal de -- 1941 son:

IMPUESTOS

- a).- Sobre la propiedad rústica.
- b).- Sobre cantinas, pulquerías y piqueras.
- c).- Sobre diversiones y espectáculos públicos.
- d).- Sobre piso en la vía pública y mercado.
- e).- Sobre aceras no construidas.
- f).- Sobre obstáculos en la vía pública.
- g).- Sobre acotamiento de solares.
- h).- Sobre la venta ambulante de animales.
- i).- Sobre solares sin construcción.
- j).- Sobre remates no judiciales, rifas y loterías.
- k).- Sobre anuncios y propaganda comercial.
- l).- Adicional para la construcción de escuelas.
- m).- No especificados.

DERECHOS

- a).- Por servicio de agua potable, alcantarillado y alumbrado público.
- b).- Sobre alineamiento y número oficial de la propiedad.
- c).- Sobre rastro o deguello de ganado.
- d).- Por expedición de certificados.
- e).- Por registro de marcas de herrar.
- f).- Por expedición y refrenda de licencias.
- g).- Por servicio de pantcones.
- h).- Por registro civil.
- i).- No especificados.

SERVICIO DE VIGILANCIA.

- a).- Sobre cantinas, pulquerías y piqueras.
- b).- Sobre centros nocturnos y casa de asignación.

PRODUCTOS.

- a).- For arrendamiento de bienes muebles e inmuebles de los Municipios.
- b).- Réditos por imposición de capitales.
- c).- Corral de consejo.
- d).- Por venta de bienes muebles e inmuebles del Municipio.
- e).- No especificados.

APROVECHAMIENTOS.

- a).- Multas.
- b).- Recargos.
- c).- Rezagos por créditos, impuestos, derechos productos, aprovechamientos o participaciones no cubiertos en años anteriores.
- d).- Reintegros.
- e).- No especificados.

PARTICIPACIONES.

- a).- En impuestos Federales:
 - Sobre explotación forestal
 - Sobre aguamiel y productos de su fermentación.
 - Sobre consumo de cerveza.
 - Sobre cerillos y fósforos.
 - Otros que autoricen las leyes o convenios celebrados o que se celebren con la Federación, el Estado y los Municipios.
- b).- En impuesto del Estado:
 - Sobre ingresos mercantiles.
 - Sobre el registro público de la propiedad y del comercio.
 - Sobre predios urbanos.
 - Sobre diversiones públicas.
 - Otros que autorice el Congreso del Estado o los convenios que celebren entre el Gobierno y los Municipios.

F).- PRESUPUESTOS DE EGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1971.

Son Egresos para los Municipios del Estado de Tlaxcala, durante el Ejercicio Fiscal de 1971, los siguientes:

Por vía de ejemplo expondre los Egresos del Municipio de Tlaxcala; posteriormente únicamente el total de Egresos de cada uno de los Municipios.

TLAXCALA

PARTIDA	CONCEPTO	ANUAL
1.-	Sueldo al Presidente Municipal -----	\$ 15,400.00
2.-	Sueldo al Srio. del H. Ayto. -----	\$ 13,200.00
3.-	Sueldo de la Taquimecanografa de la Sria. -----	\$ 10,476.00
4.-	Sueldo de la Secretaria del Registro Civil. -----	\$ 10,476.00
5.-	Sueldo al Conserje de la Presidencia. -----	\$ 7,391.25
6.-	Sueldo al Tesorero Municipal. -----	\$ 13,200.00
7.-	Sueldo a la Taquimecanógrafa de la Tesorería. ----	\$ 10,476.00
8.-	Sueldo al Cobrador de la Tesorería.-----	\$ 8,820.00
9.-	Gratificación al Juez Local. -----	\$ 3,600.00
10.-	Sueldo a la Secretaria del Juzgado Local. -----	\$ 7,391.25
11.-	Gratificación al Agente Sub. del M. Público. ----	\$ 3,600.00
12.-	Sueldo al Comandante de la Policía. -----	\$ 7,290.00
13.-	Sueldo al Agente de la Policía. -----	\$ 6,390.00
14.-	Sueldo al Chofer del carro de Limpia. -----	\$ 8,820.00
15.-	Sueldo a 5 ayudantes del Serv. de Limpia. -----	\$ 36,956.25
16.-	Sueldo a 3 Barrenderos. -----	\$ 22,173.75
17.-	Sueldo a 8 jardineros. -----	\$ 59,130.00
18.-	Sueldo al Enc. del Serv. de Limpia del Mercado.--	\$ 7,391.25
19.-	Sueldo al Velador del Mercado.-----	\$ 7,391.25
20.-	Sueldo al Inspector del Mercado. -----	\$ 10,476.00
21.-	Sueldo al Administrador del Rastro.-----	\$ 7,391.25
22.-	Gastos de Escritorio de la Secretaria. -----	\$ 1,200.00
23.-	Gastos de Escafeta de la Secretaria. -----	\$ 650.00
24.-	Gastos de escritorio de la Tesorería. -----	\$ 1,400.00
25.-	Para el pago del Servicio Telefónico. -----	\$ 1,500.00

26.- Gastos Generales del Servicio de Limpia.-----	\$ 10,000.00
27.- Lubricantes, Combustibles, Refc. y Reparaciones.--	55,000.00
28.- Gastos Generales del Mercado.-----	16,000.00
29.- Mantenimiento de Alumbrado Público.-----	50,000.00
30.- Gastos Extraordinarios.-----	73,612.75
31.- Trabajadores Supernumerarios.-----	75,000.00
32.- Para Festividades Civicas.-----	1,500.00
33.- Para Recopciones Oficiales.-----	6,000.00
34.- Para Publicidad y Propaganda.-----	10,000.00
35.- Para compra de Muebles y Enseres.-----	3,000.00
36.- Para compra de Recibos y Talonarios boletos.----	7,000.00
37.- Para gastos de Comisiones y Viáticos.-----	7,000.00
38.- Para Fomento Deportivo.-----	4,000.00
39.- Gastos de medicinas para los Empleados.-----	8,000.00
40.- Para el pago de Aguinaldo a los Empleados.-----	9,126.00
41.- Para el pago del Seguro de Vida del personal.---	3,000.00
42.- Gastos de representación del Sindico y Regidores.	25,000.00
43.- Para el pago de Gastos de Empadronamiento.-----	3,000.00
44.- Para Obras Materiales.-----	\$ 176,000.00
45.- Para gastos del Registro Civil.-----	\$ 1,000.00
46.- Para Escuelas.-----	\$ 15,000.00

SUMA EL EGRESO.----- \$ 837,729.00

LOS EGRESOS DE LOS DEMAS MUNICIPIOS:

Para el Municipio de APETATITLAN, suma el Egreso. ---	\$ 40,395.00
Para el Municipio de CHIAUTEHPAN, suma el Egreso.----	\$ 462,662.50
Para el Municipio de TOTOLAC, suman los Egresos.-----	\$ 24,000.00
Para el Municipio de PANOTLA, suman los Egresos.-----	\$ 79,634.24
Para el Municipio de JUAN CUALATZI (COMTELA).-----	\$ 28,240.00
Para el Municipio de LARDENAL, suman los Egresos.--	\$ 2,947.00
Para el Municipio de IXTACUITLA, suman los Egresos.-	\$ 59,000.00
Para el Municipio de ZACATELCO, suman los Egresos.---	\$ 85,842.50
Para el Municipio de NATEVIJAS, suman los Egresos.---	\$ 8,160.00
Para el Municipio de TEOLOCOLOCO, suman los Egresos.-	\$ 3,788.00
Para el Municipio de TLEPILCO, suman los Egresos.---	\$ 6,192.00
Para el Municipio de XICOMILANCO, suman los Egresos. \$	9,420.00
Para el Municipio de NICOMINGUAL, suman los Egresos. \$	22,260.00

Para el Municipio de SAN PABLO DEL MONTE, suman los Egresos	\$ 14,345.00
Para el Municipio de TENANINGCO, suman los Egresos.-----	\$ 2,400.00
Para el Municipio de MIGUEL HIDALGO (ACUAMANALA)-----	\$ 658.00
Para el Municipio de XICOHTZINCO, suman los Egresos.-----	\$ 27,060.00
Para el Municipio de JOSE MARIA MORELOS, suman los Egresos.	\$ 322.00
Para el Municipio de HUAHANTLA, suman los Egresos.-----	\$ 531,533.50
Para el Municipio de IXTENCO, suman los Egresos.-----	\$ 13,320.00
Para el Municipio de CUAPIXTLA, suman los Egresos.-----	\$ 18,465.00
Para el Municipio de ATLZAYANCA, suman los Egresos.-----	\$ 133,980.00
Para el Municipio de ZITLALTEPEC, suman los Egresos.-----	\$ 27,390.00
Para el Municipio de EL CARMEN TEQUIXQUITLA,-----	\$ 27,690.00
Para el Municipio de TERRENATE, suman los Egresos.-----	\$ 31,055.00
Para el Municipio de TZOMPANTEPEC, suman los Egresos.-----	\$ 8,365.00
Para el Municipio de CUAXOMULCO, suman los Egresos.-----	\$ 9,177.00
Para el Municipio de TLAXCO, suman los Egresos.-----	\$ 275,222.50
Para el Municipio de TETLA, suman los Egresos.-----	\$ 65,880.00
Para el Municipio de CALPULALPAN, suman los Egresos.-----	\$ 625,251.25
Para el Municipio de HUEYOTLIPAN, suman los Egresos.-----	\$ 37,292.00
Para el Municipio de ESPAÑITA, suman los Egresos.-----	\$ 44,539.00
Para el Municipio de SANCTORUM, suman los Egresos.-----	\$ 40,295.00
Para el Municipio de MARIANO ARISTA (NANACAMILPA).-----	\$ 173,245.00
Para el Municipio de APIZACO, suman los Egresos.-----	\$ 899,890.67
Para el Municipio de SANTA CRUZ TLAXCALA, suman los Egresos	\$ 16,945.00
Para el Municipio de YAHUQUEMEHCAN, suman los Egresos.---	\$ 22,464.84
Para el Municipio de XALTOCAN, suman los Egresos.-----	\$ 68,840.00
Para el Municipio de XALOSTOC, suman los Egresos.-----	\$ 14,800.00
Para el Municipio de AMAXAC DE GUERRERO, suman los Egresos	\$ 13,030.00
Para el Municipio de TOCATLAN, suman los Egresos.-----	\$ 10,810.00
Para el Municipio de DOMINGO ARENAS (LUÑOZ) .-----	\$ 15,726.00
Para el Municipio de ATLANGATEPEC, suman los Egresos.-----	\$ 24,931.00

Con lo anteriormente expuesto damos un panorama general -
de los Egresos de los 44 Municipios del Estado de Tlaxcala.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- El Federalismo Mexicano nació, a causa fundamentalmente de la realidad política del País, como un grito de la libertad de las provincias en contra del absolutismo que venía del centro y - no una simple imitación extralógica del federalismo norteamericano.

SEGUNDA.- Bodino define al estado en función de su soberanía "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana".

Soberanía es el poder que está por encima de todos es precisamente - el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas.

TERCERA.- El Artículo 39 Constitucional, responde al verdadero concepto de soberanía, como resultado de la realidad política del país y como síntesis de las diferentes ideas filosófico-políticas -- que han discutido el tema.

CUARTA.- El Artículo 40 Constitucional es una consecuencia inmediata y el primer corolario del principio de soberanía popular,

QUINTA.- El Artículo 41 Constitucional es también una consecuencia natural y directa de los principios de soberanía popular y - de la forma federativa de gobierno que hemos aceptado, se puede decir que solamente se concreta a precisar de que manera se ejerce tal soberanía dentro de tal régimen, y a establecer, como debe ser, el - lugar preferente que debe ocupar la Constitución Federal respecto de las Constituciones Locales.

SEXTA.- El Artículo Primero de la Constitución del Estado de Tlaxcala, habla de que esta Entidad es soberana, quizá sea un abuso' en el lenguaje, pues se considera que la soberanía es indivisible; - por lo que podemos decir que teóricamente el Estado de Tlaxcala no - es soberano, sino autónomo en su régimen interior.

Lo que opera es una descentralización político-administrativa mediante una distribución de competencias.

SEPTIMA.- La Constitución Federal así como las Constituciones locales, tienen como uno de sus principios fundamentales el de la -- División de Poderes, que no se opone, ni mucho menos, a la coordinación de las funciones de cada uno de ellos; en México se acepta y -- mantiene como una garantía de la libertad. ...

El primer párrafo del artículo 49 de la Constitución Federal no hace sino expresar la división de poderes Federales. Lo posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada, por lo que no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.

Diferenciando el Poder de la Función: un poder del Estado es un órgano encargado de una función cardinal objetiva Legislativa, Ejecutiva y Judicial, investido de una independencia suficiente para --- ejercerla distintamente. La Función es la actividad normal y continuada del Estado en la realización de sus fines.

OCTAVA.- Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo se halla un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La forma de nuestro gobierno es la Presidencial. El Presidente tiene en nuestra organización Constitucional un doble carácter: de Órgano Político y de Órgano Administrativo; su carácter de Órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los órganos representativos del mismo Estado, dentro de la esfera que le señala la Ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. El otro carácter que corresponde al Presidente de la República, es el de Órgano Administrativo; debemos decir que tal carácter se configura al realizar la función Administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo, o sea que está realizando o siguiendo la voluntad del Legislador. Por lo que como autoridad administrativa el Presidente de la República constituye al Jefe de la Administración Pública Federal.

Lo anteriormente expuesto es aplicable a un Gobernador de un Estado que constituye al Jefe de la Administración Pública Local.

NOVENA.- La Administración Pública moderna, tiene que entregarse a una problemática disculata y aplicar métodos y sistemas acordes con la época para realizar con eficacia la función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las facultades Federativas y Municipales en un sistema Federal como el nuestro.

DECIMA.- El Poder Federal funciona atendiendo a sus elevadas --- dualidades por medio de dos unidades jurídico-políticas, con di-

versos sistemas de organización: por una parte la Federación que es la expresión de los intereses generales de la nación; y por la otra los intereses de entidades o Estados Federados, a quienes se concede la administración de los intereses locales.

DECIMA PRIMERA.- Administrar es servir, es proveer por medio de los servicios públicos a los intereses de una sociedad. El ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión o local en el caso de las Entidades Federativas el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

DECIMA SEGUNDA.- Tlaxcala es una de las Entidades Federativas que cuenta con una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que hace más funcional su Administración Pública y es de desearse que en las Entidades Federativas que no cuenten con dicha Ley, se dieren una similar.

DECIMA TERCERA.- La Centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se encuentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

DECIMA CUARTA.- Al lado del régimen de Centralización Administrativa existe otra forma de organización administrativa. La Descentralización, que en términos generales consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía.

DECIMA QUINTA.- El Municipio en teoría es libre, es el reflejo del ejercicio de la vida democrática de los habitantes de una determinada región, pueblo o ciudad, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio, tiene derechos públicos y órganos de representación electos democráticamente, y actúa por conducto de los mismos. Pero es una descentralización política, más no administrativa.

DECIMA SESTA.- La Hacienda Pública se refiere a la constitución, manejo y transformación del Patrimonio Público.

Hay dos fuentes económicas de la Hacienda Pública del Estado de Tlaxcala: las ordinarias y las extraordinarias, las primeras son las que surgen por virtud de las Leyes Fiscales a fin de cubrir los servicios públicos necesarios del Estado. Las segundas, son las

que se autorizan excepcionalmente para proveer al pago de gastos - eventuales, imprevistos o extraordinarios del Estado.

DECIMA SEPTIMA.- Obtenido el ingreso, el Poder Público debe proceder a su inversión, sujetandose a un programa determinado que partiendo de la base de los ingresos con que cuenta, prevéa todas las necesidades que reclaman satisfacción.

DECIMA OCTAVA.- En cuanto a la Hacienda Pública Municipal, el artículo 115 de la Constitución Federal, en teoría considera -- un Municipio Libre sin presiones políticas, independiente, pero la realidad es que queda sometido si no al control, si a la soberanía legislativa de las Cámaras Locales en materia tan fundamental, --- como lo es la Hacienda Pública Municipal. De este modo la autonocmía financiera y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la Legislatura y del Ejecutivo, que de acuerdo con su convención política puede aumentar o disminuir los recursos municipales.

BIBLIOGRAFIA

A

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo - (Primer Curso) 1969.
- A. D. Giannini. Istituzioni di Diritto Tributario. Settima Edizione Aggiornata. Milán; Dott. A. Giuffrè Editore; 1956.
- Ahumada, Guillermo. Tratado de Finanzas Públicas. Editorial Assandri. Córdoba, Argentina, Edición 1948. Tomo I.
- Aristóteles. "La Política". En Obras Traducción de Francisco de P. Samaranch. Aguilar, S.A. Madrid 1964. Libro IV, Capítulo 12.

B

- Ballesteros, Pfo. Manual de Hacienda Pública. Edición de 1940. Madrid.
- Bielsa, Rafael. Compendio de Derecho Público. Tomo III.
- Burgoa, Ignacio. Evolución de la Idea Federalista en : México 50 años de Revolución. Tomo III. La Política. México, - 1961.

C

- Carré de Malberg. Teoría General del Estado. México, 1948.
- Cueva, Mario de la. "Estudio".
- Cueva, Mario de la. "La Idea".
- Cueva, Mario de la. "La Constitución de 1857". En: El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX. México 1957. Tomo II.
- Cueva, Mario de la. Teoría del Estado. Apuntes.

D

- Derechos del Pueblo Mexicano. México, 1967. Tomo V.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente; México, 1917. -- Tomo II.
- Dalton Hugo. Principios de Finanzas.

E

- Eneberg Boesler. Principios de Hacienda. Traducción del Dr. Juan - Sardá Deyeus y el Lic. Lucas Beltrán Flores. Barcelona, 1944.
- Escrive, Joaquín. Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia.

F

- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. México, 1966.

G

- Guido Zanobini. Corso di Diritto Amministrativo; Volume Quarto I Nozzi Dell' Azione. 5a. Edición; Milán; 1958 Dott. - A. Giuffrè Editor.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, S.A. 1961.

García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo, 2a. ed. Madrid 1948.

Giuliani Ponroge, Carlos. Derecho Financiero. Ediciones Espelma, - Buenos Aires. 1961. Volumen 1.

Hermann Heller. La Soberanía. Trad. de María de la Cueva. México, - 1965.

J

Janot, Paul. Historia de la Ciencia Política. Trad. de Carlos Serillo Escobar y Ricardo Fuente. Madrid 1910. Tomo 1.

Jellinek, Jorge. Teoría General del Estado. Trad. de Fernando de los Ríos. Argentina, 1943.

L

Los Conceptos de los Tributos y el Código Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1966.

Luigi Einaudi. Principios de Hacienda Pública. Traducción al Español de Manuel de Torres. M. Aguilar Editor. Madrid, - 1946.

M

Macedo, Miguel. El Municipio.

N

Nettie Lee Benson. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. México, 1953.

O

O' Gorman, Edmundo. Breve Historia de las Divisiones Territoriales. México, 1937.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, 1963.

P

Pérez de Acosta, Carolina. "Historia de las Ideas sobre la Administración Pública". Tratado del Doctorado en Derecho - U.N.A.M., 1968.

Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Madrid 1935. Tomo 1.

R

Royes Morales, Jesús. Rousseau y el Liberalismo Mexicano. México, - 1962. Tomo 1.

Robles Glenn, José Luis. Apuntes de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho U.N.A.M.

S

Sánchez, Frasciliano. El Pacto Federal en el Anáhuac. En: Revista - de la Facultad de Derecho No. 56. México, 1964.

Serra Rojas, A. Derecho Administrativo. 3a Edición. Porrúa, S.A. México, 1965.

T

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. Edición. Porrúa, S.A. México, 1964.

Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. México, 1964.

U

Ursula Hichs. Finanzas Públicas.

Y

Villegas Basavilbazo. Derecho Administrativo. Tomo II.

Z

Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857. México, 1857. Tomo II.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
- Ley Organica del Poder Ejecutivo. Tlaxcala, Tlax. 1967.
- Ley de Hacienda del Estado de Tlaxcala. Edición Oficial. 1946.
- Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa. México, 1967.
- Ley que crea el Instituto de Protección a la Infancia en el Estado de Tlaxcala. Edición Oficial. Tlaxcala, Tlax., 1961.
- Reglamento del Instituto de Protección a la Infancia del Estado. - Tlaxcala, 1964.
- Ley de Ingresos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio Fiscal - de 1971. (Decreto No. 113 del 23 de diciembre de -- 1970. Tomo LXIV No. 51).
- Ley de Egresos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio Fiscal -- de 1971. (Decreto No. 115 del 30 de diciembre de -- 1970. Tomo LXIV No. 52).
- Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Tlaxcala, para - el ejercicio Fiscal de 1971. (Decreto No. 114 del - 30 de diciembre de 1970. Tomo LXIV No. 52).
- Presupuesto de Egresos para los Municipios del Estado de Tlaxcala, - para el ejercicio Fiscal de 1971. (Decreto No. 120 - Bis. del 27 de enero de 1971. Tomo LXV No. 4).

EMPLEYERA CENTRAL

U. N. A. M.

I N D I C E:

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE TLAXCALA. Pág.
PROLOGO..... 11

C A P I T U L O P R I M E R O

EL FEDERALISMO, LOS ARTICULOS 39, 40 Y 41 CONSTITUCIONALES.

A).- EL FEDERALISMO..... 13
B).- EL ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL..... 29
C).- EL ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL..... 45
D).- EL ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL..... 57

C A P I T U L O S E G U N D O

LA DIVISION DE PODERES EN EL REGIMEN FEDERAL.

A).- ANTECEDENTES..... 61
B).- EL PODER LEGISLATIVO..... 81
C).- EL PODER JUDICIAL..... 83
D).- EL PODER EJECUTIVO..... 83

C A P I T U L O T E R C E R O

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

A).- CONCEPTOS..... 95
B).- FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA..... 99
C).- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL..... 101
D).- ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL..... 113

C A P I T U L O C U A R T O

LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA.

A).- LA DIVISION DE PODERES EN EL REGIMEN ESTATAL..... 123
B).- LA ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL..... 133
C).- AUXILIARES DEL GOBERNADOR..... 141
D).- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA LOCAL..... 163
E).- EL INSTITUTO DE PROTECCION A LA INFANCIA EN EL ESTADO..... 167
F).- EL MUNICIPIO..... 177

C A P I T U L O Q U I N T O

LA HACIENDA PUBLICA EN EL ESTADO DE TLAXCALA.

A).- CONCEPTOS..... 193
B).- LA LEGISLACION RELATIVA A LAS FINANZAS PUBLICAS..... 193
C).- LOS INGRESOS DEL ESTADO..... 201
D).- LOS EGRESOS DEL ESTADO..... 213
E).- LA HACIENDA MUNICIPAL..... 217
F).- PRESUPUESTOS DE EGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO..... 223
CONCLUSIONES..... 229
BIBLIOGRAFIA..... 237