

245  
204



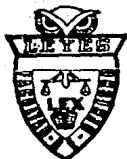
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO

"REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS  
POLITICOS EN MEXICO"

T E S I S  
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JENARO DE JESUS ESQUIVEL CHECA



MEXICO, D. F.

1991

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

## REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO

### CAPITULO I CONCEPTOS OPERATIVOS.

- 1.1. Concepto de Estado.
- 1.2. Formas de Gobierno.
- 1.3. Formas de Estado.

### CAPITULO II MEXICO Y EL FEDERALISMO

- 2.1. El Federalismo Mexicano.
- 2.2. Naturaleza Jurídica del Estado Federal Mexicano.
- 2.3. La División de Competencias.

### CAPITULO III LOS NIVELES DE GOBIERNO.

- 3.1. El Supremo Poder de la Federación.
- 3.2. Entidades Federativas.
- 3.3. El Distrito Federal.
- 3.4. El Municipio.

### CAPITULO IV REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

- 4.1. Regulación Constitucional.
- 4.2. Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.
- 4.3. Constituciones Locales y Códigos Estatales Electorales.

Conclusiones.

Bibliografía.

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

El presente trabajo es un esfuerzo por comentar el cambiante marco jurídico electoral de nuestro país en cuanto a los partidos políticos se refiere.

Para ello y como antecedente se mencionarán conceptos operativos de Teoría General del Estado, con la intención de dar un panorama del tema y el de ubicarlo posteriormente en el contexto -- particular de México en lo referente a democracia y federalismo.

En el segundo capítulo se hará referencia al Sistema Federal Mexicano como uno de los factores importantes de nuestro sistema-político se señalarán su naturaleza jurídica así como la división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas -- con el propósito de concatenarlo con la intervención que tienen -- los partidos políticos en la integración de el Supremo Poder de -- la Federación y de el Poder en las Entidades Federativas.

En este sentido el capítulo tercero versará sobre el fundamento constitucional de los diversos niveles de gobierno: el Municipal, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y la Federación atendiendo a su conformación y composición política.

El Capítulo IV pretende examinar la regulación jurídica de los partidos políticos tomando en cuenta su normatividad en la -- Constitución General de la República, el Código Federal de Ins -- tituciones y Procedimientos Electorales, Las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas y Las Leyes Estatales Electorales.

Esta investigación apunta hacia la consideración de los par

tidos políticos locales como el mecanismo por medio del cual se puede abatir el avasallador centralismo.

por otro lado señalar también la necesidad imperante de realizar elecciones limpias sugiriendo que para ello es indispensable garantizar la claridad en los procesos electorales a través de la incorporación de nuevos instrumentos de verificación como la credencial de elector con fotografía, la elaboración de un nuevo padrón electoral confiable y oportunamente entregado a los partidos políticos para su revisión, boletas electorales foliadas o en su defecto firmadas o selladas en el momento de abrir la casona electoral por representantes de los partidos.

Esta investigación de la regulación jurídica de los partidos políticos es sumamente complicada y difícil ya que las leyes electorales continuamente se perfeccionan y cambian.

Esta metamorfosis electoral responde al propósito democratizador enmarcado en su profundo sentido de renovación en la búsqueda de nuestro proyecto de vida en sociedad que conlleva, entre otros fines el ulterior propósito de acceder a etapas superiores de desarrollo.

Esta dinámica es una respuesta a la conformación de fuerzas sociales que surgen y de otras que se consolidan en el ámbito institucional de lucha por el poder.

La sociedad es plural por antonomasia y el poder de ningún modo puede ser monopolizado en un solo criterio o concepto ideológico.

En la actualidad, la complejidad de los tiempos que nos ha tocado vivir, producto de un proceso acelerado de modernización, urbanización y expansión de los servicios básicos, ha hecho patente la necesidad de propiciar un cambio estructural.

En dicho cambio la renovación política electoral debe aspirar a reformar nuestra democracia representativa, ensanchando los canales de participación como estrategia para acelerar la evolución política mexicana.

## **CAPITULO I CONCEPTOS OPERATIVOS**

**1.1. Concepto de Estado**

**1.2. Formas de Gobierno**

**1.3. Formas de Estado.**

## 1.1 CONCEPTO DE ESTADO

El término Estado, para designar la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación relativamente reciente - en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia, y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado moderno.

Pero el fenómeno político, en sus rasgos esenciales, ha existido desde los tiempos más remotos de la evolución humana. Y ha ido recibiendo en el transcurso del tiempo, diversos nombres que nos dan a entender las variadas formas que ha adoptado en su desarrollo múltiple y complejo.

En los tiempos primitivos, en los que florecieron la civilización cretense, la sociedad micénica y la sociedad homérica, se conocieron ya ciudades de cierta importancia, como Cnosos y Micenas pero las unidades sociales y políticas fundamentales eran todavía los genos, que se constituían como clanes familiares más o menos poderosos. Los clanes al agruparse daban lugar a las fra--trias y estas a su vez a las tribus.

En los poemas homéricos aparece como jefe del genos un basileus o sea, un rey. Al agruparse varios genos y formar una unidad, esta tiene un rey con más poder que se designa con el nombre de -basiléuteros (término comparativo que significa más rey), y la unidad más grande y fuerte tiene a su cabeza al basiléatatos (término superlativo que quiere decir el máximo rey). Este último, como verdadero jefe supremo, atiende los intereses espirituales y ma



teriales de todos los genos de la ciudad.

Esta organización primitiva fue declinando con los cambios sociales y económicos y dio lugar a las estructuras políticas de la Grecia entre las cuales destaca, fundamentalmente, la ciudad, -La polis-.

Esas polis constituyeron, la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. Su nombre mismo nos indica que no fueron Estados de gran extensión territorial, como los que conocemos en los tiempos modernos, sino verdaderas ciudades con alguna extensión de terreno a su alrededor.

En el lenguaje político griego, además de los términos basilias (reino) y polis (ciudad), se usaron también las palabras --koinonía (comunidad) y to koinón (lo común) para indicar la totalidad de la comunidad política de un pueblo. Se utilizó asimismo --aunque en un sentido mas bien territorial- el término jora (re-gión).

La existencia de ciudades aisladas, ambiciosas de poder e influencias dio origen a frecuentes rivalidades entre ellas, lo cual, aunado al individualismo del carácter griego mantuvo durante mucho tiempo un estado de hostilidad latente cuando no de abierta guerra.

En el siglo V a.c. se inició un movimiento hacia las ligas y federaciones que tendía al aseguramiento de la paz y la defensa comunes. Nacieron así nuevos términos para designar esas realidades.

Se habló de syndrion, en la conferencia ateniense, y de ekklesia, en la liga de peloponeso, para designar los órganos comunes de decisión.

En Roma nos encontramos con una evolución política semejante a la de Grecia. Después de una época arcaica en la que se da un régimen monárquico (regnum) se pasa a la República (509-27 a.c.)- y se concluye con el imperio de la época clásica (que se extiende hasta 284 d.c.). En este largo lapso se emplearon diversas expresiones para designar la situación política de los romanos, pero, al igual que en Grecia, se acentuó mucho más la pertenencia a la comunidad de ciudadanos como signo característico de lo político- que el mero hecho de vivir en un territorio determinado.

Se usaron así términos como *populus* para designar la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de su utilidad común; *res pública*, para denominar la cosa común, o sea no una forma constitucional determinada, sino una organización política cuya forma puede variar, la simple colectividad tomada en su individualidad en tanto que sujeto de relaciones, *civitas*, como una forma que adopta la *res pública*, y que consiste en esencia en una comunidad jurídicamente organizada cuyo centro está constituido por una ciudad. El régimen de la ciudad comprende los tres órganos fundamentales: La asamblea, el senado y el pueblo. La *civitas* era una comunidad jurídicamente organizada.

En la última etapa de la evolución política romana apareció la gran organización territorial del imperio. En ella se distinguió ciudadosamente entre la situación privilegiada de Italia y el régimen provincial y municipal.

Se llegó a una romanización de las provincias, y en la que Roma era la patria común, y a una generalización del derecho de ciudadanía. De la *civitas*, como forma de la comunidad política, -

se pasó al imperium. Y ésto nos indica que en la terminología romana se dio una importancia mayor al elemento poder que al elemento popular. (1)

En la Edad Media -época en la que se gestaron las nuevas nacionalidades europeas- encontramos diversos nombres aplicados a la agrupación política. Esa diversidad de nombres obedeció sin duda, a la diversidad misma de las realidades políticas. Los siglos medievales se caracterizaron precisamente por la coexistencia y lucha de formas muy variadas de poder.

Sobrevivió desde luego, en la mente y en el corazón de los hombres de la Edad Media, el viejo ideal del Imperio Romano, como símbolo de unidad, de orden y de paz. Y hubo intentos de reconstruirlo, pero con una mentalidad cristiana, al servicio del reino de Dios. Así, a comienzos del siglo IX de la era cristiana se constituyó el imperio Carolingio, con Carlomagno a la cabeza, y hacia fines del siglo X, el sacro imperio Romano germánico, fundado por Otón el Grande. De aquí derivó una nueva terminología, semejante a la romana del imperium, en la que se acentuaba el poder de dominación del príncipe (imperio, empire).

Lo mismo puede decirse de la palabra latina regnum, de la cual derivaron Reich, en Alemán, regne, en Francés, reign en Inglés, y reino en Español. Lo que se ponía de relieve no era el elemento territorial o el popular sino el de la potestad del monarca.

Más adelante con el feudalismo los ricos propietarios de tierras se vieron obligados a defenderse por cuenta propia y a defender asimismo a los habitantes de las tierras comarcanas que soli-

(1) González Uribe, Héctor. Teoría Política, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984.

citaban protección. Se crearon así los castillos, como verdaderas fortalezas y campos atrincherados, y se sometió a vasallaje a los protegidos. Estos a cambio de la ayuda brindada, prometían al protector mediante juramento de fidelidad, obedecerle, pagarle tributos, prestar servicio militar y labrarle sus tierras. Surgió una verdadera autoridad intermedia entre el rey y los súbditos: El señor feudal, al que se obedecía antes que al rey.

Los señores feudales eran muchas veces antiguos funcionarios reales que habían transformado en patrimonio personal los territorios que se les habían dado en administración, o bien, condes, duques o barones. La región sobre la cual ejercían jurisdicción -- derecho a acuñar moneda, hacer la guerra y administrar justicia -- se llamaba señorío, y era en verdad un pequeño reino dentro del grande. Este fenómeno de hacer derivar el poder político de la -- propiedad de la tierra tuvo gran importancia en la Edad Media y -- marcó una etapa de transición entre el régimen antiguo de la ciudad al de la comunidad política de gran extensión territorial. -- Fué fuente asimismo de nuevas denominaciones, tales como land (tierra), que todavía aparecen en los documentos jurídicos y políticos germánicos y anglosajones.

Una denominación distinta encontramos todavía en los siglos medievales para designar un peculiar fenómeno político: El de las -- ciudades --. Habiendo sido muy florecientes en la época del imperio romano, decayeron casi totalmente en los tiempos de las grandes invasiones. Pero la relativa paz que trajo consigo el siglo -- XI y el florecimiento del comercio que fué consecuencia de las -- Cruzadas, hizo que las ciudades renaciesen.

Surgió entonces una de las estructuras más interesantes de la Edad Media en el terreno jurídico y político: La organización Municipal. Las ciudades tuvieron sus cartas o fueros; sus libertades y privilegios; sus gremios y universidades. Muchas de ellas fueron sumamente prósperas y cultas.

Al llegar a su ocaso la Edad Media y alboresar los tiempos modernos la vida política europea fue adquiriendo características que hicieron necesaria una nueva denominación.

La decadencia del imperio, la derrota de los partidarios exagerados de la soberanía papal, la progresiva desaparición de los señoríos feudales y el crecimiento en poderío y extensión de los reinos nacionales -Inglaterra, Francia, España- merced a una paulatina centralización política y jurídica, así como las nuevas formas de uniones de ciudades y de regímenes ciudadanos, fueron fenómenos que pidieron una renovación del lenguaje político.

Esa renovación vino en la Italia renacentista de fines del siglo XV y comienzos del XVI. La situación política de la península era caótica. No había unidad sino multiplicación de señoríos y dominaciones. En el sur estaba el reino de Nápoles; en el centro, los Estados pontificios; en el Norte, numerosas ciudades, restos del antiguo reino de Italia y nominalmente vasallos del emperador como Florencia, Pisa, Génova, Mantua, Milán y Venecia.

Italia era un campo de batalla casi continua en el luchaban las fuerzas del Papa, del Emperador, y de los Reyes de España y Francia.

Algunas de estas ciudades, sin embargo, aprovechando la decadencia del poder de los Papas y de los Emperadores, llegaron a --

ser independientes y a constituirse en verdaderas repúblicas urbanas, al igual que Atenas y Cártago, en la antigüedad. Venecia y - Florencia, por ejemplo, brillaron grandemente en el comercio, la industria y las artes, y tuvieron una influencia muchas veces decisiva en la política sudeuropea. El renacimiento humanista las - encontró en el apogeo de su poder y de su gloria.

Y fué precisamente en Florencia en donde comenzó a usarse, - por vez primera, una palabra que iba a reducir a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas: La palabra Estado.

Apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado El Príncipe (1513), escrito por el político Florentino Nicolás Maquiavelo.

La frase inicial de ese opúsculo se ha vuelto célebre y allí debe encontrarse sin duda, el origen moderno de la palabra Estado:

"Todos los estados, todos los señoríos que han tenido y tienen dominación sobre los hombres son estados y son o república o principados". La expresión italiana *stato* designó primeramente -según opina Jakob Burckhardt en su obra *La cultura del Renacimiento en Italia-* el gobierno y su corte, pero no cabe duda que se extendió después para abarcar toda la dominación territorial.

La palabra usada por Maquiavelo tuvo fortuna y en el curso - de los siglos XV y XVII penetró, con su peculiar significado político en otras lenguas europeas. Es verdad que en obras de gran importancia en la literatura política del siglo XVI se usó todavía la voz república para denominar la comunidad política total, como por ejemplo obra del jurista francés Juan Bodino *Les Six Livres de la Republique* (1576). Pero también es cierto que ya en --

ese tiempo se usaba en el lenguaje oficial francés la palabra *etat* en el sentido del Estado moderno.

A principios del siglo XVII, la palabra *Estat* aparece, en cambio, en la obra de Loyseau, *Trate des Seigneuries* (París, 1608), con el significado amplio y comprensivo de Maquiavelo en *El Príncipe*. Lo mismo en la lengua inglesa, en la cual William Shakespeare utiliza la palabra *state* para indicar la dominación política.

En Alemania se usó también el vocablo *Estado* en este último sentido, pero en forma todavía muy insegura. Se emplearon las expresiones latinas *status rei publicae* y *status publicus* para indicar ya no sólo la Corte o las Cámaras de representantes sino el estado total de los asuntos generales del país. (1)

a Partir del siglo XVIII se generalizó el uso del término *Estado* tanto en la literatura científica como en las leyes y en los documentos políticos, aunque muchas veces conservó un sentido restringido de provincia o territorio.

La palabra *estado*, de acuerdo con su evolución histórica, -- tiene un significado preciso como lo acabamos de ver. Denota la organización política suprema de un pueblo.

(1) González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984.

## 1.2 FORMAS DE GOBIERNO

El tema de las formas de gobierno, en un plano de teoría política aparece ya en la antigüedad clásica greco-latina, en las obras de Platón. El gran filósofo ateniense, en su diálogo de La República se refiere a los diversos gobiernos y va señalando sus cualidades y defectos. A su modo de ver, los gobiernos iban pasando, en su evolución, de formas más perfectas a una situación de decadencia política.

El gobierno mejor y más perfecto era la aristocracia, o gobierno de los hombres más sabios, fundado en el ideal de justicia; venía después la timocracia o gobierno de clases, que ya no se inspiraba en la justicia sino más bien en un sentimiento de gloria y honor; más adelante aparecía la oligarquía cuando los propietarios adquirían el poder político.

Al final de este proceso degenerativo, venía la democracia, como consecuencia de la emancipación de las masas; y en último término, la tiranía, que suponía la presencia de un gobernante fuerte capaz de acabar las rebeldías y disensiones de las masas.

Para Platón, había un ciclo de evolución de los gobiernos, desde el ideal, integrado por un grupo selecto de filósofos, únicos capaces de gobernar bien por su don de inteligencia abstracta, hasta el peor y más corrompido, formado por tiranos que rigen por la fuerza a las masas desordenadas.

Aristóteles, por su parte, hizo estudios muy bien elaborados acerca de las formas de gobierno. Después de recoger un abundante material empírico, mediante la observación y el estudio de las --



constituciones de más de ciento cincuenta ciudades-Estado Griegas, y de hacer reflexiones muy atinadas en su *Ética Nicomaquea* y en su política, el gran pensador de Estagira nos dejó en la tercera parte de esta última obra, dedicada a la Teoría del Ciudadano y clasificación de las Constituciones, un texto clásico, que por su importancia y claridad, vamos a transcribir. Dice así: "Los términos de Constitución y Gobierno tienen la misma significación, y puesto que el Gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los más. Cuando, por tanto, uno, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos o de la multitud serán desviaciones; ya que, en efecto, no habrá que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad, o si lo son, tendrán que participar -- del beneficio común. De las formas de gobierno unipersonales solo mos llamar monarquía o realeza a la que tiene en mira el bien público; y al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia, -- (bien sea por ser el gobierno de los mejores, o porque este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros). Cuando, en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámase este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir, república o gobierno constitucional. (Y con razón se usa esta nomenclatura, ya que, si bien es posible que uno o pocos sobresalgan en virtud, es difícil, cuando son más que todos ellos sean de consumada virtud bajo cualquier respecto. La virtud militar, por darse en la multitud, -- sería la que alcanzarían en grado máximo; y de aquí que en esta --

república la clase más poderosa sea la clase militar, y los ciudadanos armados son los que tienen parte en el gobierno). De las -- formas de gobierno mencionadas sus respectivas desviaciones son: -- de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; -- de la república, la democracia. La tiranía en efecto, es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía, en interés de los ricos, y la democracia en el de los pobres, y ninguna de ellas mira a la utilidad común." (1)

De este iluminante texto podemos deducir con claridad que Aristóteles emplea un doble criterio para clasificar las formas de gobierno, uno de carácter numérico, según el cual cuando el gobierno de la ciudad esta en uno solo, hay monarquía; en pocos, aristocracia; en la multitud, república; y otro sin duda el más importante de carácter cualitativo, que es la atención del bien o interés público, según el cual las formas de gobierno se dividen en puras o rectas y en impuras o degeneradas. Las formas puras se -- dan cuando los que gobiernan tienen la mira puesta en el bien público de la ciudad y no en el interés particular de ellos mismos.

En tal caso hay monarquía cuando el gobierno es de uno solo; aristocracia cuando es de pocos, y república o gobierno constitucional, cuando es de la multitud. Por el contrario, las formas impuras o desviadas se dan cuando los gobernantes buscan su interés propio y no el bien público. Y entonces hay tiranía, cuando el gobierno es de uno solo; oligarquía, cuando es de unos cuantos ricos; y democracia, cuando es de los pobres en beneficio exclusivo

(1) Aristóteles. Política, México. Porrúa, Colección "Sepan Cuentos ... " 1969.

suyo.

A esta clasificación aristotélica, que ha llegado a ser el modelo arquetípico de todas las clasificaciones de las formas de gobierno en la teoría política, hay que hacer tan solo una observación de carácter lingüístico. En el lenguaje moderno, la república ha pasado a ser la democracia (el gobierno del pueblo para beneficio del pueblo), en tanto que la democracia a que el se refería, en un sentido peyorativo, ha pasado a ser la demagogia (el gobierno de jefes populares para beneficio personal y en perjuicio del pueblo). Puede decirse también que la tiranía de nuestros tiempos abarca algo más que el mal gobierno de un solo hombre. Se extiende a los grupos dominantes en el Estado. Y la peor forma de tiranía -la más difícil de combatir y derribar- es la de los partidos únicos en los regímenes totalitarios o semitotalitarios.

Dedica Aristóteles toda la cuarta parte de su Política al estudio de la mejor constitución posible. Y con una perspicacia y una penetración dignas del más autorizado cultivador de la Ciencia Política de nuestros días, anota que el mejor régimen político no es simplemente el que corresponde a las condiciones ideales, ya que no existe ninguna sociedad ideal, sino el que es posible y adecuado al carácter y necesidades reales de cada pueblo.

Las ideas de Platón y Aristóteles acerca de las formas de gobierno fueron más tarde sujetas a una nueva elaboración por parte de Polibio, político e historiador griego.

Polibio aceptaba las tres formas de gobierno señaladas por Aristóteles: La monarquía, la aristocracia y la politeia o república. Pero haciendo un análisis agudo de las mismas, encontraba-

que cada una de ellas llevaba en su interior el gérmen de su propia descomposición, por lo cual fácilmente degeneraban, con el -- tiempo, era necesario, pues, que una y otras se combinaran a fin de que se sirvieran mutuamente de freno y contrapeso.

En la constitución romana encontraba Polibio una sabia y prudente mezcla de las tres grandes formas de gobierno: Los cónsules representaban el principio monárquico; el senado, el aristocrático; y los comicios o asambleas populares, el democrático. Y lo -- más interesante era que cada uno de esos tres poderes básicos del gobierno, siguiendo su tendencia natural, podía controlar y servir de contrapeso a los otros, de tal manera que ninguno de ellos fuera absoluto y pudiera contenerse oportunamente cualquier impulso-agresivo.

El pensamiento de Polibio influyó decisivamente, en los tiempos modernos, en la doctrina del equilibrio de los poderes, de -- Locke y de Montesquieu.

Santo Tomás de aquino, a la luz del más poderoso renacimiento intelectual de los siglos medios, renovó el pensamiento de Aristóteles y Polibio con las aportaciones cristianas, y nos dejó muy -- interesantes ideas acerca del régimen mixto, como el más deseable para el equilibrio político de las naciones. Examinó los distintos tipos de regímenes políticos e hizo una clasificación de ellos en simples con ligeras variantes al modelo clásico: 1. El reino; -- 2. La aristocracia; 3. La oligarquía; 4. La democracia. En cada u -- no de ellos veía el gran pensador un valor relativo: El gobierno de un solo hombre es el mejor desde el punto de vista de la uni-- dad; la monarquía y la aristocracia social son los regímenes mejo

res desde el punto de vista de su ordenación especial a la vida - virtuosa de la ciudad; la aristocracia es el mejor régimen desde el punto de vista de la justicia distributiva; el gobierno de una minoría capacitada y virtuosa es superior, desde el punto de vista de la tranquilidad pública y de la lealtad de los ciudadanos, - la democracia es el mejor régimen.

Pero como cada uno de esos regímenes simples es corruptible - y la vida política de toda comunidad oscila entre dos constantes - peligros, la sedición y la tiranía, Santo Tomás busca el mejor régimen político en un régimen mixto, que debe tener normas de organización tomadas de los diversos regímenes simples, pero no de -- cualquier manera sino prudentemente combinadas y mezcladas para - producir un régimen nuevo que sea viable y tenga fisonomía propia.

Se trata, en suma, de una cuestión de proporción y dosificación. Un buen régimen mixto debe ser una combinación armoniosa y proporcionada de diferentes regímenes, pero no conforme a un criterio cuantitativo de mezcla de detalles sin importancia, sino de acuerdo con las instituciones ligadas al principio formal o específico de cada uno de dichos regímenes.

Las clasificaciones de las formas de gobierno y sus posibles combinaciones, tal como fueron expuestas por Platón, Aristóteles, Polibio y Santo Tomás, han llegado a ser clásicas en la teoría política, y su influencia perdura hasta nuestros días, aunque el lenguaje utilizado por esos grandes pensadores haya sufrido una transformación y una adaptación a las costumbres y modos de pensar contemporáneos.

En los tiempos modernos encontramos algunas interesantes va-

riaciones al modelo clásico. Maquiavelo, por ejemplo, en el capítulo I de su obra *El Príncipe*, en el que trata de las distintas clases de principados y medios de adquirirlos, establece la siguiente clasificación bipartita de las formas de gobierno: Todos los Estados y soberanías que han tenido y tienen potestad sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o principados.

Bipartita también es la clasificación que hacen dos grandes juristas alemanes de nuestro siglo, adscritos a la corriente del formalismo jurídico: Jellinek y Kelsen. El primero habla de monarquía y república. El segundo fiel a sus premisas teóricas de la pureza del método, de autocracia y democracia, según sean los métodos de creación del orden estatal, o lo que es lo mismo, del orden jurídico.

En la actualidad casi todos los gobiernos del mundo siguen la clasificación bipartita de monarquías y repúblicas.

La monarquía, como lo indica la etimología de la palabra, es el gobierno de uno solo. Es en realidad, aquella forma de gobierno en la que el poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la denominación genérica de rey, o alguna específica, de acuerdo con la tradición del país, como el Sha de Iran (Persia) o el emperador del Japón.

La monarquía es sin duda, la forma más antigua de gobierno desde los jefes de horda o tribus y en una época determinada de la civilización humana privó casi por completo en todo el mundo.

Fue incluso el arquetipo del Estado absoluto de los tiempos modernos. Pero en la sociedad contemporánea tiende a desaparecer y se restringe cada vez más el número de gobiernos monárquicos.

Las monarquías comenzaron históricamente por ser absolutas, como la de Luis XIV en la Francia del siglo XVII, y en ellas el único titular de la soberanía era el monarca. Elaboraba las leyes y estaba por encima de ellas; administraba los servicios públicos e impartía justicia por medio de sus tribunales. Pero el huracán de la revolución francesa, y toda la cauda de revoluciones europeas del siglo XIX que la misma provocó, troncharon definitivamente las ramas, el tronco y hasta las raíces de la monarquía absoluta. Desde 1848, en que el liberalismo político triunfó en los principales países europeos, las monarquías dejaron de ser absolutas para transformarse definitivamente en constitucionales. En éstas, el rey está sometido a la Constitución del país como ley fundamental, y tiene que compartir el poder con otros órganos primarios del Estado. La monarquía constitucional que primero se constituyó, y es ahora la forma típica por excelencia, es la monarquía inglesa: El Reino Unido de la Gran Bretaña.

La república, por su parte, es aquella forma de gobierno en la cual el Jefe de Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso relativamente corto de años, 4, 6 ó 7, por ejemplo. El Jefe de Estado suele tomar el nombre de Presidente de la República y gobierna con un gabinete de ministros, con los cuales integra el poder ejecutivo del país, su posición, aunque políticamente muy importante, está equilibrada, en el plano jurídico constitucional, con la de los demás poderes públicos.

El gobierno republicano tiene, de ordinario, dos modalidades básicas: El gobierno presidencial y el parlamentario. En el primero el Presidente de la República reúne en su persona el goce y el

ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al poder ejecutivo. Es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, encabeza, con plenos poderes, la administración pública. Nombra a los miembros de su gabinete -ministros o secretarios de Estado, según las diferentes denominaciones- y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta de ellos o pedir permiso al parlamento. Nombra así mismo a los integrantes del Poder Judicial. La constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado.

En el gobierno parlamentario, en cambio, el Presidente de la República es Jefe de Estado pero no el Jefe de Gobierno. Tiene el goce, pero no el ejercicio de las atribuciones del poder ejecutivo.

El gobierno está en manos de un primer ministro o canciller, emanado del partido que quedo victorioso en las elecciones, y que responde de sus actos ante el parlamento.

Este, por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide acerca de la permanencia o caída del gobierno encabezado por el Primer Ministro.

Como un caso peculiar entre las formas republicanas de gobierno es interesante citar -por su importancia política en el mundo- a la Unión soviética. En el gobierno de la URSS, además del Presidente de la República y del Primer ministro, entra en escena un tercer personaje de máxima importancia: El Secretario General del Partido Comunista, que es el partido único desde un punto de vista constitucional. El máximo organismo del Estado es el Soviet Supremo, que ejerce el poder legislativo y funciona con dos cámaras: El Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalida



des. El Soviet Supremo nombra al consejo de ministros a la cabeza del cual hay un Presidente o Primer Ministro, y que ejerce el Poder Ejecutivo, y al Presidium o Politburo, cuyo presidente lo es, a la vez, de toda la República.

Pese a todo el aparato jurídico constitucional, la suprema autoridad en la URSS, es El Secretario General del Partido Comunista. Se trata, pues de un gobierno de partido.

Sin embargo los acontecimientos de finales de este siglo en la Unión Soviética apuntan hacia la transición y reforma política y económica de un Sistema totalitario a uno de carácter democrático.

### 1.3 FORMAS DE ESTADO

Los esquemas constitucionales modernos refieren dos estructuras básicas del Estado: El estado simple o unitario y el Estado compuesto o complejo. El criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la soberanía en el Estado. Si la Soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple, como pasa en las repúblicas centralistas. Si, por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces al Estado compuesto. El ejemplo característico es el Estado Federal, del cual son muestras muy claras la República Mexicana y la Norteamericana.

En el Estado Federal encontramos un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades: un pueblo propio, que es la del país entero; y un poder propio, el federal, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía. Hay también una legislación federal, de la que forma parte, en el lugar más destacado. La Constitución Política, que es la Ley Suprema de todo el país. Los Estados miembros tienen también su territorio, población y poder propio, así como su legislación específica. Pero estas entidades federativas solo son libres y autónomas en cuanto a su régimen interior. En lo que toca a los asuntos de interés general y en lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinadas a la federación, en los términos señalados en la

### Constitución Federal.

En el Estado Federal juega un papel importante la competencia de los órganos. Como se trata de un Estado compuesto, la competencia está repartida o distribuida en forma escalonada. Los órganos federales, los estatales o locales y los municipales.

El Estado Federal es el Estado compuesto por antonomasia, pero en el orden interno, su origen, su composición y sus atribuciones dependen de la Constitución propia de cada país.

Hay también otras figuras de Estados compuestos cuyo origen y régimen constitucional se deben al derecho internacional. Tales son, por ejemplo, las confederaciones de Estados. Surgen generalmente mediante tratados entre dos o más Estados, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, pero sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados-miembros. Ese órgano colegiado no llega a tener la personalidad Jurídica de un super-Estado, sino que los Estados que forman la confederación quedan libres de separarse de ella, e incluso, dentro de los límites de los tratados celebrados, de llevar adelante su propia política internacional.

Esta forma de unión entre los Estados es la confederación de Estados. Su característica fundamental consiste en la unión de varios Estados soberanos, mediante un pacto, para defenderse en común de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior. La confederación supone una organización permanente, y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados miembros.

El poder de la confederación se ejerce tan solo sobre los -  
órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los -  
derechos de los ciudadanos de los Estados Confederados.

## **CAPITULO II MEXICO Y EL FEDERALISMO**

- 2.1. El Federalismo Mexicano**
- 2.2. Naturaleza Jurídica del Estado  
Federal Mexicano.**
- 2.3. La División de Competencias.**

## 2.1. EL FEDERALISMO MEXICANO.

El Federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político, y sus relaciones con las ramas del poder, así como con instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, etcétera, determinan y precisan el funcionamiento del gobierno.

Sobre el Federalismo Mexicano se han expuesto tres interpretaciones: La primera que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación Española fue un Gobierno Central, -- que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el Sistema Federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el Sistema Federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desunido y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que -- constituye el germen del Sistema Federal Mexicano; y la tercera, -- que los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una Confederación de los Estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como Federaciones.

La primera interpretación ha sido la tradicional, pero debido a estupendos estudios, algunos prestigiados constitucionalistas mexicanos siguen la segunda interpretación la cual señala precisamente que el germen del Sistema Federal Mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad. Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1813 las cortes de Cádiz ordenaron la creación de 6 diputaciones provinciales en la Nueva España: La primera que se creó fue la de Mérida, después le siguieron las de Guadalajara y Monterrey.

El nuevo sistema de gobierno que implantó la Constitución Española abolió la persona del 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 de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás.

Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz se reinstalaron las diputaciones provinciales mencionadas y se crearon otras, como la de Valladolid que comprendió a Michoacán, Guanajuato, Puebla, entre otras.

En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después 23 circunscripciones que son la base de la actual división territorial de México.

Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco.

El Aguila Mexicana en el número 68 dio la noticia de la Constitución de la República Federativa de Yucatán. (1)

El 12 de mayo de 1823. Guadalajara celebró su separación de México.

El 1 de junio de ese año, Oaxaca, manifestó que era independiente y libre absolutamente, constituyéndose en República Federal.

Querétaro y Zacatecas declararon que el congreso sólo tenía carácter convocante, por lo cual se atribuía el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaron de acuerdo a sus conveniencias.

Saltillo, el 5 de junio de 1823, pidió que se convocara a un congreso para que organizara al país bajo los auspicios de un gobierno de República Federada.

Ante la situación descrita, el 12 de junio de 1823, el Congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de República Federal.

Los hechos señalados son la base del sistema federal mexicano, que fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Es decir, en México, el Sistema Federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron.

El día 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de

(1) Carpizo M., Jorge. Estudios Constitucionales, México, UNAM. 1980.



la Federación Mexicana, la que en su Artículo quinto adoptó la -- forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la federación -- se integraba por Estados independientes, libres y soberanos, en -- lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de -- 1824 se comenzó a discutir el 1 de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El Artículo 4 indicó que México adoptaba el sistema federal.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales del año de 1835, en que el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria. Sin embargo, la Constitución centralista de 1836 conservó aspectos de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, órgano legislativo del departamento, entre sus funciones se encontraba la de nombrar al Presidente de la República de la terna que les enviaba la Cámara de Diputados Central, misma que era integrada por las ternas que a su vez presentaba el Presidente de la República, quien consultaba al Consejo y a los Ministros de Estado, al Senado y a la Suprema Corte de Justicia.

Los años de vigencia de la Ley fundamental de 1836 fueron -- turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Farías, el 15 de julio de 1840, con miras a restablecer el Sistema Federal.

El 8 de agosto de 1841 la sublevación del general Mariano Pa redes derrocó al Presidente Bustamante y de acuerdo con las bases de Tacubaya, el 28 de septiembre de ese mismo año, se convocó a un Congreso Constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. En esa asamblea se presentaron tres proyectos de constitución el que sustentía la mayoría de los Diputados, de naturaleza central, eminentemente liberal, combinado con la autonomía administrativa de los departamentos; el de la minoría de carácter federal; y el tercero, que trató de ser una solución eclectica de los dos anteriores proyectos, con aspectos centralistas.

Los anteriores proyectos no fueron del agrado del poder ejecutivo por sus tintes liberales, y decidió disolver la asamblea constituyente; entonces se designó una junta de notables que expidió las bases de organización política de la República Mexicana de 1843, cuya estructura centralista fue más aguda que la de 1836. El 4 de agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de la Ciudadela cuya bandera fue la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, que discutiría la forma de gobierno apropiada para México.

El 22 de agosto de ese mismo año, los jefes vencedores decretaron el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, y se convocó a una asamblea constituyente, la que confirmó el régimen federal y expidió el acta de reforma de 1847, base del juicio de amparo mexicano.

El sistema federal subsistió hasta 1853 en que otra rebelión volvió a llevar a Santa Anna al poder y quien el 22 de abril de ese

año expidió las bases para la administración de la República, de-  
acentuado centralismo y que colocó la suma de todos los poderes -  
en el Presidente de la República.

El primero de marzo de 1854, el Coronel Villareal expidió el  
Plan de Ayutla, desconociendo al gobierno y el sistema imperante,  
y el 11 de ese mes, la guarnición de Acapulco aceptó, aunque adi-  
cionándolo, ese manifiesto. El 9 de agosto de 1855, Santa Anna, -  
vencido, abandonó el país.

El 16 de octubre de 1855 se convocó a un nuevo Congreso Cons-  
tituyente para que decidiera el futuro del país, su organizaci-  
ón política y su forma de gobierno.

El Constituyente de 1856 ya se encontraba en sesiones -Las -  
que empezaron el 18 de febrero de 1856-, cuando Comonfort, el de-  
positario del poder ejecutivo, promulgó el estatuto orgánico pro-  
visional de la República Mexicana de tendencia Centralista. Sin -  
embargo, la idea Federalista imperó en el Congreso.

En 1856, el pensamiento de que México se debía organizar de-  
acuerdo con la estructura federal triunfó, y en la Constitución -  
de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseñó un sistema -  
federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintas  
y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado, -  
hasta constituir un régimen de características surgidas de la rea-  
lidad y necesidades del pueblo mexicano.

La invasión francesa a México y el espurio imperio del aus-  
tríaco, hicieron que el Sistema Federal y la Constitución fueran-

letra muerta. Al triunfo de la República la Constitución se restableció, pero el largo gobierno del general Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental fuera, como comúnmente se dijo, un traje de luces para el pueblo.

Debemos aclarar que el pensamiento federal en aquella época fue en México una idea de profundo tinte político. El sistema Federal fue la principal bandera del Partido Liberal y el Centralismo del Partido Conservador.

El primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, la que en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue a su antecesora. (1)

(1) Carpizo M., Jorge. Estudios Constitucionales, México, UNAM. 1980.

## 2.2. NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los Artículos 40 y 41 de la Ley Suprema del país.

Según el Artículo 40 el Sistema Federal en México es una decisión fundamental, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política.

Las constituciones de las Entidades Federativas no pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del Estado Federal. Ahora bien, los Estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el Artículo 115, cuyo encabezado dice: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo y popular.

La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política de los Estados, la que coincide con la declaración del Artículo 40 de la Ley Fundamental, que dice: "Es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal".

La Constitución marca en los Artículos 40 y 115 que existe, por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las Entidades Federativas. Y el Artículo 124 precisa la idea anterior; la competencia de origen pertenece a las Entidades quienes delegan una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo a-

quello que no está expresamente señalado a la Federación, son facultades de los Estados. La Constitución indica que puede hacer - el poder federal y todo lo demás es competencia de las Entidades Federativas.

Según los preceptos citados, el Estado Federal Mexicano cumple los siguientes principios:

1) Existe una división de la soberanía entre la Federación y las Entidades Federativas, estas últimas son instancias decisorias supremas dentro de su competencia ( Artículo 40 ).

2) Entre la Federación y las Entidades Federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales ( Artículos 40 y 115 ).

3) Las Entidades Federativas se dan libremente su propia -- Constitución en la que organizan la estructura del Gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal ( Artículo 41 ).

En el primero de los principios existe una participación de la soberanía entre la Federación y las Entidades Federativas, ya que estas últimas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior.

Que las entidades federativas son libres y soberanas es una idea que proviene de los orígenes del Federalismo Mexicano. Prisciliano Sánchez en su obra Pacto Federal del Anáhuac, del 28 de junio de 1823, se refirió a las Entidades Federativas como soberanas e independientes en todo lo relativo a su régimen interior. Pensamiento que coincide con el que siguieron las Entidades que -

se declararon en ese año, libres y soberanos.

El Artículo sexto del Acta Constitutiva de 1824 sostuvo que la federación estaba integrada por Estados Independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior.

De la Constitución de 1857 proviene nuestro actual Artículo 40, ya que pasó en forma íntegra a la de 1917. Respecto a la idea de que los estados son libres y soberanos nadie realizó ninguna objeción.

Por otro lado, la tesis anterior como explicación y definición de que es el estado federal Mexicano no es correcta, pues se basa en la idea de que existen dos gobiernos completamente separados y casi independientes que son cosoberanos; es decir, una parte de la soberanía corresponde a la Federación y la otra, a las Entidades Federativas.

Lo que aconteció fue que existió una verdadera confusión terminológica, puesto que el Artículo 40 divide la noción de soberanía que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; -- soberanía es la suma de todo el poder, *summa legibus potestas*. La contradicción apuntada en el 40 se resuelve a favor del 39, por que la soberanía no es divisible y reside en el pueblo.

Sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano es prudente mencionar que constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de

todo el sistema jurídico, son los que marcan y señalan su ser, -- son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

En México, las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917 son siete, a saber: Soberanía, Derechos Humanos, Separación de Poderes, Sistema Representativo, Régimen Federal, Juicio de Amparo y Supremacía del Estado sobre las iglesias.

El Segundo principio o característica esencial del sistema federal mexicano es, como hemos dicho, que entre la Federación y las Entidades Federativas, existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales, principio que se deriva de los Artículos 40 y 115 Constitucionales.

En México es primordial que las decisiones fundamentales -- coincidan, sean las mismas, tal y como la propia norma de normas lo indica. Este principio circunscribe al sistema, y hace resaltar el carácter republicano del País.

El tercer principio del Estado Federal Mexicano es que cada Entidad Federativa se da a sí misma su constitución. Esta es la idea de autonomía que es muy diferente de la de soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Las Entidades Federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del Estado Federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que --



les marca la Ley Fundamental.

La columna vertebral de la autonomía de las Entidades Federativas estriba en: Darse su Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local y en reformar su propia Constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.

### 2.3. LA DIVISION DE COMPETENCIAS.

México continúa el siguiente principio para distribuir las competencias entre la Federación y las Entidades Federativas según el cual todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades Federales es competencia de la Entidad Federativa. La Constitución numera lo que los poderes de la unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las Entidades Federativas.

El Artículo 124 Constitucional que enuncia el postulado anterior, aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas.

La propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

- 1.- Facultades atribuidas a la Federación.
- 2.- Facultades atribuidas a las Entidades Federativas.
- 3.- Facultades prohibidas a la Federación.
- 4.- Facultades prohibidas a las Entidades Federativas.
- 5.- Facultades coincidentes.
- 6.- Facultades coexistentes.
- 7.- Facultades de auxilio.
- 8.- Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea re -- formando o adicionando la anterior clasificación.

1.- Las facultades atribuidas a la Federación se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: a) En forma expresa: Las atribuciones que se consignan en el Artículo 73, y b) Las prohibicio-

nes que tienen las Entidades Federativas: Artículos 117 y 118.

Las primeras 29 fracciones del Artículo 73 son facultades expresas; es decir, que se delinear y se esclarecen en el propio Artículo.

La última fracción del precepto establece las facultades implícitas que son aquellas que el poder legislativo puede conceder se así mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

Se debe aclarar que la fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, no autoriza facultades nuevas sino facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores que son las facultades expresas que la Ley Fundamental asigna al Legislativo Federal.

2.- Facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124 todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma constitución establece para los estados miembros.

Sin embargo, la constitución le atribuye a los estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas:

- Se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo: El segundo párrafo del artículo 40.- que dice, La ley determinará en cada Estado, cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones --

que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, y el artículo 27, XVII, g) que dice: "Las leyes locales-organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravámen ninguno;" y

- aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución; por ejemplo: Darse su Constitución (Artículo 41).

3.- La tercera regla: Facultades prohibidas a la Federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna ésta norma en beneficio de la claridad y porque se considera - tal prohibición de singular importancia. Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: El congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.

4.- Facultades prohibidas a las Entidades Federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: Las absolutas y las relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las Entidades Federativas.

Prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del congreso federal si los pueden realizar.

El Artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice: "Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. (Derogada).

III. Acuña moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas pro -

ductivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o en cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: (Los Estados) "Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República."

5.- Facultades coincidentes: Son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición Constitucional, y están establecidas en dos formas: Una am -

plia y una restringida.

La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un criterio de división; por ejemplo: El último párrafo del Artículo 18 indica que la federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la Federación como a las Entidades Federativas pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, podemos citar por ejemplo:-

El artículo tercero que dice: "La educación que imparta el Estado -federación, estados, municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, pero en la fracción IX se establece: El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación de toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..., tesis que se reitera en el Artículo 73, fracción XXV.

6.- Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; por ejemplo: El Artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de

comunicación: Es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las Entidades Federativas.

7.- Las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo: El párrafo introductorio del 130 dice: "Corresponde a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación." En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del Estado. Aquí el gobernador está auxiliando a la Secretaría mencionada.

También, dentro del mismo precepto hay el párrafo siguiente: "Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos." Según el párrafo introductorio, la legislatura local auxilia a la federación; sin embargo, ella actúa con completa libertad en este caso.

7.- Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional; por ejemplo: Respecto a las facultades tributarias, si aplicamos el Artículo 124 diremos que la federación solo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia Constitución le autoriza.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte acepta --



que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; o sea, que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones.

Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden -- realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, -- deroga la legislación local al respecto. (1)

Vamos a referirnos con especial cuidado a la división de la facultad tributaria entre la federación y las entidades federativas porque ella encierra el problema de índole económico del estado federal, que es la columna vertebral del mismo.

Si aplicamos nuestro Artículo 124 Constitucional al presente problema, tendremos que concluir que las entidades federativas -- tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la federación en el artículo 73 y aquellas que les están prohibidas en los artículos 117 y 118.

Sin embargo, la jurisprudencia y las teorías mexicanas son -- contrarias a dicho postulado.

Sergio Francisco de la Garza opina que el poder fiscal federal se ejercita de acuerdo con las normas siguientes:

A) Facultades ilimitadas concurrentes: Es decir, el congreso federal puede imponer tributos sobre cualquier materia, y sin ninguna limitación. Esta facultad --afirma-- proviene de la fracción --

(1) Carpizo M., Jorge. Estudios Constitucionales, México, UNAM. 1980.

VII del Artículo 73 que expresa que el Congreso de la Unión tiene competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

B) Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva: Las -- que se encuentran en la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional. El objeto de esta fracción no es limitar a la federación, si no a los estados miembros, ya que ellos no pueden imponer contribuciones sobre esas materias.

C) Facultades exclusivas por razón de prohibición a las entidades que son las establecidas en el Artículo 117, fracciones III, V, VI y VII.

D) La fracción X del Artículo 73 Constitucional no otorga facultades de legislación tributaria: O sea, está fracción tiene como finalidad otorgar facultad legislativa en su aspecto sustantivo al Congreso de la Unión, pero no en el campo fiscal; por tanto, las entidades federativas tienen abierto este aspecto tributario.

Basa su afirmación éste autor en hechos históricos y en que la exclusividad federal sólo se encuentra en la fracción XXIX del 73.

F) Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a las entidades por el legislador federal ordinario.

Y el poder fiscal de las entidades federativas --según De la Garza-- responde a las siguientes ideas:

a) Principio general: Tiene facultad tributaria ilimitada.

b) Limitaciones de carácter negativo: Las establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

c) Limitaciones de carácter positivo: Que son las prohibiciones contenidas en el artículo 117, fracción III, IV, V, VI, y VII.

d) Subordinación de los estados al poder legislativo federal ordinario: De acuerdo con la fracción I del artículo 118 la que -en su opinión- debe ser derogada.

El tratadista Flores Zavala, después de un interesante estudio, llega, al respecto, a las siguientes conclusiones:

I. El principio constitucional es que son concurrentes, las facultades de la federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

II. Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la federación.

La Constitución determina cuales son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al Gobierno Federal en tres formas:

1a. Expresamente, enumerando los impuestos respectivos. (Art. 73, fracción XXIX.).

2a. Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa. (Art. 73, frac. X.)

3a. Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios. (Artículo 117, frac III.).

III. Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados, (Art. 117, frac. IX.).

IV. Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión. (Art. 118, frac. I.)

V. La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

VI. La federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia federación.

Contemplamos que tanto De la Garza como Flores Zavala están de acuerdo en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente, a decir del Doctor Jorge -- Carpizo: Coincidente, lo cual implica que las legislaturas federal y locales tienen competencia tributaria ilimitada, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia también acepta que la facultad tributaria es coincidente, de la federación y de los estados miembros, con las excepciones que la propia Constitución establece.

En el amparo en revisión 9521-65, nuestro máximo tribunal ex presó:

"Los artículos 73, fracción VII y 74 fracción IV, de la carta fundamental facultan respectivamente al Congreso y a la Cámara de Diputados para imponer en general las contribuciones necesarias - para cubrir el presupuesto, de lo que se sigue que tales faculta-

des son ilimitadas en cuanto a las materias que pueden gravarse, y que se extienden tanto a las que están reservadas expresa y privativamente al Congreso, como aquellas en que puede concurrir con los Estados. El que haya materias reservadas exclusivamente a la federación, conforme a las fracciones X y XXIX del artículo 73 -- constitucional, ello no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias, sino que los Estados están excluidos de ellas.

De acuerdo con el artículo 124 constitucional, la división - de competencia entre la federación y las entidades federativas -- responde al pensamiento de facultades expresas a la federación.

Sin embargo, respecto a la facultad fiscal, la jurispruden - cia de la Suprema Corte de Justicia es determinante: Existe coin - cidencia ilimitada de la facultad tributaria entre la federación - y los estados miembros, con la excepción, para estos últimos, reg respecto a que no pueden imponer contribuciones sobre las materias - fiscales exclusivas de la federación, ni sobre las prohibiciones - que la propia ley fundamental les impone.

Un problema de especial importancia, íntimamente relacionado con el principio de la división de competencias, es el siguiente: Cuando la federación tiene competencia para legislar uniformemen - te en toda la República, puede también tipificar delitos y seña - lar sanciones a las infracciones que se cometan a esa ley unifor - me; o por el contrario, no tiene la facultad anterior, ya que la - materia penal es competencia de las entidades federativas, con -- las excepciones que la propia ley fundamental señala en la frac--

ción XXI del artículo 73 y en el 111, y por lo tanto, si lo hiciera estaría invadiendo la esfera de competencia de los estados - miembros.

Becerra Bautista opina que el congreso federal por medio de las facultades implícitas sí puede legislar en materia penal cuando sea necesario hacer efectivas leyes que expresamente son campos de la legislatura federal, por tanto los estados quedan excluidos de poder legislar en materia penal respecto a leyes federales cuya competencia es exclusiva del congreso federal.

La Constitución es clara, en algunos casos se necesita la unidad, y por tanto las sanciones por infracción a leyes federales son de jurisdicción federal; es el propio congreso federal el que puede reglamentarlas, y las entidades federativas no deben intervenir ya que carecen de facultades, porque son incompetentes al respecto; y si lo hicieran estarían desvirtuando la voluntad de la ley fundamental que ordena la unidad y no la diversidad en ciertos aspectos, y porque las entidades federativas podrían a través de las sanciones, modificar o nulificar la legislación federal.

En México existe un duelo dialéctico entre realidad y forma-jurídica; está última, estructura un sistema federal clásico y la práctica avasalla la forma y centraliza competencias.

Estudiar el régimen federal implica encuadrarlo en un sistema jurídico-político y hay que relacionarlo con la fuerza del poder ejecutivo central, con la existencia de un partido político - extraordinariamente fuerte e identificado con el gobierno, formando una mancuerna armónica gobierno-partido.

Tres aspectos importantes para el entendimiento del sistema-federal mexicano son: El jurídico, el económico y el político.

El jurídico implica la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas.

El aspecto económico ha sido un factor centralizador de importancia primordial. Al necesitar las entidades federativas la ayuda económica del centro, la federación adquiere un estatuto de superioridad que tiene como resultado un grado de subordinación - de las entidades que la conforman, ya que esperan ayuda y subsidios de quién puede proporcionarlas y tratan de no disgustar y estar en los mejores términos con la poderosa federación.

En el aspecto político encontramos la existencia de un partido extraordinariamente poderoso. Desde la ciudad de México, en una gran mayoría de los casos, se decide quién va a ocupar las gubernaturas, diputaciones federales y los escaños en el senado. Un político encuadrado dentro del régimen, y desde luego miembro activo y distinguido del partido oficial, si se insubordina, está - al mismo tiempo, dando por terminada su carrera política, lo que-

pesa en las actuaciones y relaciones entre los funcionarios federales y los locales.

El sistema federal es importante y tiene una función que cumplir: ser un detente a una mayor centralización que pueda ser perjudicial y que no se desea y, especialmente, que los gobernadores locales sean realmente elegidos por el pueblo de cada entidad federativa, para que reesplandezca su autonomía.

Este es un reto a la centralización política existente y en él está el futuro de nuestro sistema federal.

En la esencia del sistema federal hay una premisa que no debe desaparecer por ser una de las bases de la democracia: que las pequeñas comunidades se gobiernen, que el poder esté descentralizado, que las decisiones no se tomen sin discusión, sin conocer el pensamiento de los gobernados, que los gobernados sean personas de la localidad que conozcan los problemas de esas comunidades, que no todo sea decidido en la capital del país, y que no exista descentralización administrativa, ya que ayuda a lograr la de tipo político.

El sistema federal en este país es un elemento de equilibrio entre dos tendencias: Centralización y descentralización políticas, el lograr que evolucione y se fortalezca constituye uno de los más grandes desafíos para el régimen federal en México.



### **CAPITULO III LOS NIVELES DE GOBIERNO**

- 3.1. El Supremo Poder de la Federación.**
- 3.2. Entidades Federativas**
- 3.3. El Distrito Federal**
- 3.4. El Municipio**

### 3.1. EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION.

El artículo 49 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación -- se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judi -- cial, asimismo señala que no podrán reunirse dos o más de estos -- poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Le -- gislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordi -- narias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el ar -- tículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo -- párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depo -- sita en un Congreso General compuesto de dos Cámaras, una de Dipu -- tados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Na -- ción, electos en su totalidad cada tres años. Se integra por tres -- cientos diputados electos según el principio de votación mayorita -- ria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninom -- inales, y doscientos diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas re -- gionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Por cada -- Diputado propietario se elige un suplente.

Por otra parte la Cámara de Senadores se compone de dos miem -- bros por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal -- nombrados en elección directa. La cámara se renueva por mitad ca -- da tres años y se elige por cada senador propietario a un suplen -- te.

Los Senadores y diputados al Congreso de la Unión no pueden ser reelectos para el período inmediato.

Sin embargo los senadores y diputados suplentes sí pueden -- ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

El Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente inicia su encargo el 1 de diciembre y dura en él seis años. El ciudadano que ha sido electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

El Ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en Juzgados de distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de veintiun ministros numerarios y funciona en Pleno o en Salas. Además se pueden nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.

El Pleno de la Suprema Corte determina el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de circuito y de los Juzgados de Distrito.

Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte son hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que debe resolver dentro del -

improrrogable término de diez días.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán seis años en el ejercicio de su encargo.

### 3.2. ENTIDADES FEDERATIVAS.

Las entidades federativas de acuerdo con el artículo 40 constitucional son autónomas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la que según el artículo 41, no puede contravenir a la carta magna de carácter general.

La propia constitución federal señala una serie de principios, en el artículo 115, que las entidades deberán respetar:

-Las entidades deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

-La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto.

-Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir la constitución local puede señalar un período menor, o sea, dos, cuatro, etc. años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la constitución general.

-La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

-Los gobernadores electos en forma popular no pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del presidente de la república.

-Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para concluir el período en el caso de falta absoluta del -- constitucional o el interino, no pueden ser electos para el período inmediato.

-El Gobernador Constitucional de una entidad, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Es indispensable para ser gobernador ser mexicano -- por nacimiento, y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos alternativas apuntadas: Haber nacido en el estado o bien, tener residencia en el mismo no -- menor de cinco años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar compenetrada de los problemas de la entidad federativa.

-Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo -- de legisladores de acuerdo con la población: No menos de siete diputados en aquellas entidades que no alcancen los cuatrocientos -- mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once en aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada.

-Los diputados locales no pueden ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el período inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero los propietarios no deben ser electos para el

período inmediato como suplentes. Este principio es el mismo que opera a nivel federal.

-El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados deben tener el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Tales son los postulados del Artículo 115 Constitucional que enmarca los principios de organización de las entidades federativas y éstas por ningún motivo deben violarlos.

Dentro de la propia constitución se impone una serie de restricciones a las entidades federativas a saber:

a) De acuerdo con el Artículo 124 Constitucional no pueden intervenir en las materias que son competencia exclusiva de la federación.

b) Las prohibiciones absolutas enumeradas en el Artículo 117.

c) Las prohibiciones relativas enumeradas en el Artículo 118, amén del Artículo 27 -XVII-, en el que se dice que El Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

Como lo señala, Herrera y Lasso, La Constitución Federal, impone a las entidades federativas ciertas obligaciones las que en su caso de ser incumplidas conllevarían violaciones a la Constitución y a Leyes Federales ya sea por acción o por inacción. Estos casos son los siguientes:

-La vulneración de las garantías individuales (Artículo 103-I) las que están consagradas en los primeros veintinueve Artículos de la Ley Fundamental.

-La invasión de la competencia de las autoridades federales-  
(Artículo 103-III).

-Legislar en relación con el Artículo 119 que indica que cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclaman.

-Legislar contra las bases establecidas en el Artículo 121 Constitucional o contra las leyes federales que reglamenten las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de Actos públicos, registros y procedimientos judiciales.

-Cuando no cumplan o eludan las sentencias de amparo expedidas en su contra o no suspendan el acto reclamado, debiendo hacerlo (Artículo 107, XVI y XVII).

-Cuando contravengan las disposiciones de los tratados internacionales y leyes constitucionales, por ser superiores al orden local ( Artículo 133 ).

-Cuando contravengan los Artículos 40 y 41 de la ley suprema que asientan las decisiones jurídico-políticas de México.

-Cuando no cumplan con la obligación establecida en la fracción XVII del Artículo 27, que dice: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases . . ." También deben crear los Estados la deuda agraria de la entidad federativa, para efectos de pago a los propietarios de los predios expropiados.



-Si no participan a los municipios, de acuerdo con la fracción XXIX del 73, en los impuestos sobre energía eléctrica.

-Cuando arreglen los límites interestatales, sin la aprobación del Congreso de la Unión (Artículo 116).

-El incumplimiento de sus obligaciones respecto de las reformas constitucionales (Artículo 73-III, 3, 6, 7 y 135).

-Si violan algunas de las prohibiciones de los Artículos 117 y 118 o se apartan de la estructura del Artículo 115).

-Si no entregan sin demora los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que lo solicitan (Artículo 119).

Además, en la Constitución General hay una serie de Artículos que se refieren específicamente a las entidades federativas - indicándoles un hacer o no hacer, como ejemplos podemos citar los siguientes:

-Segundo párrafo del Artículo 18: Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones. . .

-Párrafo octavo. Inciso VI del Artículo 27: Las leyes de la federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, --determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. . .

-Artículo 27, XVII, g: "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno".

-Artículo 73, fracción XV (facultades del Congreso de la -- unión para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disci

plinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina -- prescrita por dichos reglamentos.

-Artículo 130, sexto párrafo: Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

-Artículo 132, los bienes inmuebles destinados por la federación al servicio público o al uso común son de jurisdicción federal -- más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

Debemos señalar que las constituciones políticas de las entidades federativas señalan la obligatoriedad de las garantías individuales asentadas en la Constitución general; pero, aunque no lo declararan el efecto sería el mismo.

En la parte orgánica de las constituciones locales se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad. Siguiendo al Artículo 49 de la Constitución Federal, las Leyes Fundamentales de los estados miembros declaran que el poder local se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Respecto a los poderes legislativo y ejecutivo, como hemos visto, es el Artículo 115 el que señala ciertos lineamientos y -- principios, sin embargo, el precepto es omiso en lo referente al poder judicial; lo que no significa, que una constitución local pueda suprimirlo, pues tal medida rompería con el principio de la división de funciones, base fundamental del orden jurídico mexicana

no, la propia constitución presupone la existencia del poder judicial local; por ejemplo, en la fracción III del Artículo 121, se dice: "Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado . . ."

Y desde luego que absolutamente todas las constituciones de las entidades federativas indican la existencia de estas tres ramas del poder.

En lo referente a los poderes judiciales locales la constitución general deja a la constitución de cada entidad la más amplia libertad de organización.

El poder legislativo está integrado en todas las cartas magnas locales por una sola cámara. Desde el punto de vista constitucional no existe ningún impedimento para la existencia del sistema bicameral en los estados miembros tal y como acontece en Norteamérica.

La comisión permanente se encuentra establecida en todas las Constituciones y el poder ejecutivo se encuentra depositado en un gobernador.

Existen dos aspectos de la llamada intervención de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal: a) La integración del senado de la República, y b) Su participación en el proceso de las reformas constitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada entidad y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del --

Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Para ser senador se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener treinta años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Estado donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el Artículo 59.

El Artículo 59 de la Carta Magna se refiere a que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Sin embargo el segundo párrafo menciona que los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

La participación de los Estados miembros en el proceso de reformas para las modificaciones constitucionales sigue un procedimiento especial mismo que se señala en el Artículo 135, que dice:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada, para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Las reformas constitucionales no las efectúa sólo la legislatura federal o las locales, sino ambas; el Artículo 135 crea un órgano denominado poder revisor que se integra tanto por la legislatura federal como por las legislaturas de las entidades federativas.

La participación de las entidades federativas en las reformas

constitucionales es de especial importancia, pues a través de este medio se salvaguardan, cuando menos en teoría, sus facultades y derechos. No se puede cambiar ni modificar la competencia o estructura de los estados miembros si un número importante de ellos no está de acuerdo.

Y cuando se desea formar un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes, es necesario satisfacer una serie de requisitos que se encuentran señalados en la fracción III del Artículo 73 y uno de los cuales consiste en que si las legislaturas de las entidades federativas afectadas con la proposición no están de acuerdo, no es suficiente con la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, sino que la proposición debe ser aprobada por las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas.

### 3.3. EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal en México es, en varios aspectos la porción territorial más importante del país: Es la más poblada, la más industrializada, es el centro financiero del país; y asiento de los poderes federales, es el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la que dependen los principales Institutos de Investigación; en él se encuentran los grandes museos, teatros, sinfónicas, cuerpos de ballet, etc.

El Distrito Federal ha sido tradicionalmente el centro político, económico y cultural del país. Antes de la conquista española, Tenochtitlán, fue la capital del Imperio Azteca, durante la colonia, la ciudad de México substituyó a Tenochtitlán, la que fue -- construida sobre las ruinas de la primera.

Al independizarse México, se reconoció como algo natural que la ciudad de México fuera la capital del país.

La primera Constitución de México independiente, o sea, la de 1824, entre las facultades del Congreso Federal señaló la de "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado". Sin embargo, la idea del constituyente fue de que la ciudad de México se constituyera como el asiento lógico de los poderes federales.

Como la ciudad de México estaba dentro del territorio del estado de México surgieron entre los dos gobiernos una serie de problemas de índole competencial.

Por la razón anterior, el constituyente, el 18 de noviembre de 1824, declaró que la ciudad de México sería el asiento de los poderes federales, cuyo territorio comprendería un círculo con un radio de dos leguas, teniendo como centro la Plaza Mayor de la Ciudad. Expresamente se señaló que el Distrito Federal dependía únicamente de los poderes federales y que se nombraría un gobernador para la administración del mismo.

El legislativo y el ejecutivo del estado de México protestaron por la pérdida de su capital y principal Ciudad. La legislatura de Veracruz apoyó a la de México. Sin embargo los esfuerzos fueron inútiles y el 16 de enero de 1827, el poder legislativo del Estado de México declaró a Texcoco capital de la entidad federativa con lo que se solucionó definitivamente el problema, quedando la ciudad de México como Distrito Federal, capital del Estado federal mexicano. Conveniente es aclarar que el congreso general ratificó la obra del constituyente en este aspecto a través de los decretos del 11 de abril y del 12 de mayo de 1826.

De acuerdo con las constituciones centralistas de 1836 y 1843, el Distrito Federal se incorporó al Departamento de México.

La última Constitución Centralista de México siguió refiriéndose al Distrito Federal hasta el 16 de febrero de 1854 en que se le denominó Distrito de México. Comprendiendo dentro de sus límites a San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

El Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, se refirió al Dis--



trito de la Capital.

La Constitución de 1857 enumeró, entre las partes integrantes de la Federación, al Estado del Valle de México y no al Distrito Federal, pero tal estado sólo se erigiría cuando los poderes federales salieran de la ciudad de México.

La Constitución de 1857 fue unicamerista, el Congreso Federal sólo estaba integrado por la Cámara de Diputados, cuando en 1874 se reformó la Ley fundamental para volver a crear el Senado, se le otorgó a la ciudad de México, dos representantes en la Cámara restablecida.

La fracción VI del Artículo 72 de la Carga Magna de 1857, le otorgó facultad al Congreso Federal para "el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales, judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales".

No fue si no hasta 1901 que se modificó la fracción VI del Artículo 72 Constitucional, reduciéndola a la siguiente oración: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios".

Esa Ley fue expedida el 26 de marzo de 1903 y entró en vigor hasta el 10. de julio de ese año estableciendo "un sistema intermedio de gobierno político y administración municipal".

El proyecto de Constitución de Carranza suprimía el sistema municipal del Distrito Federal, substituyéndolo por un régimen de comisionados, los que serían nombrados y removidos por el Ejecutivo Federal.

Al enumerarse las partes integrantes de la Federación desapareció la mención del Estado del Valle de México para surgir en su lugar el Distrito Federal.

El Constituyente de 1916-1917 rechazó el proyecto de Carranza respecto al primer punto y no aceptó la supresión del municipio - en la capital de la República.

Carranza, el tres de octubre de 1918, presentó un proyecto de reforma Constitucional, en el que insistió para que no existieran municipalidades en el Distrito Federal. Los municipios hicieron oír su voz y Carranza fracasó en este punto por segunda vez.

Lo que no pudo lograr Carranza, se consiguió en agosto de -- 1928, en que a través de una reforma Constitucional, se suprimió el régimen municipal, tanto del Distrito Federal como de los territorios federales. (1)

A partir de 1928, los habitantes del Distrito Federal están - privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, - aunque si poseen la facultad de voto en la elección de Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que los van a re - presentar a nivel Federal, así como para elegir a los integrantes de la recién formada Asamblea de Representantes.

La situación actual del Distrito Federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país que reviste una -- gran importancia. La porción medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, se pone totalmente en manos de uno de los poderes federales.

(1) Carpizo M., Jorge. Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980

Los poderes del Distrito Federal se crean en la Constitución General. El Ejecutivo está a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

La función Legislativa del Distrito Federal corresponde al -- Congreso de la Unión, la función Judicial está a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión legisla de acuerdo con las facultades que la Constitución le señala como Poder Legislativo del Distrito Federal, y como tal, tiene las mismas funciones legislativas que poseen las Entidades Federativas.

Las funciones que realiza el Presidente de la República y el Congreso de la Unión pueden ser tanto de naturaleza federal como local. Son de índole local cuando la actuación puede asemejarse a la de cualquier gobierno de una entidad; es decir, esa función tiene un ámbito de validez restringido al Distrito Federal.

La naturaleza del Poder Judicial del Distrito Federal es local, porque no coincide con los órganos federales, y se crea únicamente con la finalidad de ser la instancia judicial superior -- del Distrito Federal. Es parecido a cualquier tribunal superior de justicia en las Entidades Federativas. Y desde luego que las funciones que desarrolla el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal son de índole local.

El Presidente de la República ejerce el gobierno del Distrito Federal, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que es nombrado y removido discrecionalmente por el Ejecutivo.

El Jefe del Departamento es auxiliado en sus funciones por cuatro Secretarios Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo Juntas de Vecinos, Delegados y Subdelegados.

El Artículo 10 de la Ley Orgánica señala que el Distrito Federal o ciudad de México se divide en 16 Delegaciones. Dice el Artículo 12, que los Delegados están dotados de atribuciones descentradas.

En cada Delegación existe una Junta de Vecinos.

También hay un Consejo Consultivo del Distrito Federal que se integra con los Presidentes de las Juntas de Vecinos.

El Artículo 19 especifica que "el Consejo Consultivo del Distrito Federal y las Juntas de Vecinos son órganos de colaboración ciudadana que prestarán su conjunto mediante el ejercicio de las atribuciones que les confiere esta Ley". Es decir, estos cuerpos no poseen facultades ejecutivas o de decisión, sino únicamente -- consultivas, de información, de opinión. Y desde luego que sus -- proposiciones no obligan en forma alguna ni al Jefe del Departamento ni a los Delegados, según declaraciones del Artículo 26.

El precepto 44 Constitucional indica que si los poderes federales se trasladan a otro lugar, se erigirá el Distrito Federal en Estado del Valle de México.

Como ya se señaló es el Congreso de la Unión quien legisla en todo lo relativo al Distrito Federal. Esta situación ha motivado un cíclico reclamo por parte de los ciudadanos del Distrito Federal quienes, con razón, señalan que no son ellos exclusivamente -- quienes eligen a su Poder Legislativo, sino que deben compartir -- esta responsabilidad con el resto de los ciudadanos del país, si-

tuación que ha motivado propuestas de Partidos políticos para erigir al Distrito Federal como una entidad federativa.

Como respuesta a esta dinámica en abril de 1987 se presentó - una iniciativa presidencial que buscó introducir nuevos mecanismos de participación ciudadana en las tareas de gobierno de la capital federal.

El objetivo estaba claro: Buscar una mayor participación democrática en el gobierno del Distrito Federal.

En el período extraordinario de sesiones al que fue convocado el Congreso de la Unión, no se modificó la naturaleza jurídica, -- límites y forma de gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, se aprobó la creación de la llamada Asamblea de Representantes del -- Distrito Federal cuya integración y competencia quedaron claramente señalados al redactarse la reforma y adición de la fracción VI del Artículo 73 constitucional.

Es importante destacar que la pluralidad en su integración está plenamente asegurada toda vez que se contempla un sistema mixto de elección (mayoría absoluta y representación proporcional y - que para la calificación de la elección de sus miembros, se prevé el mecanismo de autocalificación.

De igual suerte se señala que para el buen desempeño de sus - funciones los representantes gozarán de los privilegios e inmunidades que la propia Constitución otorga a los miembros del Poder Legislativo Federal.

Las funciones que le fueron atribuidas a la Asamblea pueden - agruparse de la siguiente manera:

-Funciones normativas sobre determinadas materias que antiguamente eran de competencia administrativa exclusivamente.

En este grupo destaca la posibilidad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre determinadas materias, básicamente en torno a la prestación de servicios públicos urbanos, siempre y cuando no se contravenga la actuación del Congreso de la Unión en materia de Leyes y Decretos para el Distrito Federal.

-Funciones de control y vigilancia. Estas se materializan en la posibilidad de recibir informes que trimestralmente prestará la autoridad administrativa del Distrito Federal y en la posibilidad que tiene para citar a determinados servidores públicos e informen sobre su actuación en el gobierno de la capital federal, en particular en lo referente a aspectos financieros y fiscales, así como a la prestación de servicios públicos.

-Funciones de iniciativa. Al no ser un cuerpo legislativo, se le facultó para presentar iniciativas de Ley o Decreto ante el Congreso de la Unión.

-Funciones de Gestión. La asamblea podrá solicitar a las autoridades administrativas del Distrito Federal todas aquellas actuaciones que permiten una adecuada solución a los problemas de la ciudadanía. En este sentido es innegable la obligación que le asiste de convertirse en el vigilante de los intereses de los ciudadanos de la Capital Federal.

Mención especial requiere la posibilidad de que los habitantes del Distrito Federal participen directamente a través de la i

niciativa popular, mecanismo que al procurar un mayor acercamiento entre el gobierno y los gobernados busca la satisfacción de -- sus intereses legítimos y sobre todo una racional utilización de los recursos disponibles, en aras de una mayor eficiencia administrativa.

Por último, debe señalarse que la reforma al texto Constitucional motivo de este comentario ha establecido que el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que fomule el Presidente de la República, deberá ser aprobado por la Asamblea de Representantes, con lo cual queda demanifiesto la verdadera naturaleza representativa de este órgano, así como su intención de buscar nuevas fórmulas que permitan una mayor democratización del gobierno del Distrito Federal.

### 3.4. EL MUNICIPIO.

Propiamente la Institución Municipal aparece en México al -- fundar Hernán Cortés la Villa Rica de la Vera Cruz, el Viernes -- Santo, 22 de abril de 1519 respecto a la cual dice Bernal Díaz -- que: "Hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo". Precisa -- mente de ese Ayuntamiento recibió Cortés los cargos de Justicia -- Mayor y de Capitán General que lo autorizarían a emprender la a -- rriesgada empresa de la conquista. ( 1 )

La primera legislación municipal vigente en México se encuen -- tra en las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

La organización municipal durante la colonia se reguló por -- las Ordenanzas de Cortés, las Ordenanzas de Intendentes y las Le -- yes de Recopilación de Indias mismas, que existieron hasta la pro -- clamación de la Independencia.

Ni en el Acta Constitutiva ni la Constitución de 1824 hacen -- alusión a los ayuntamientos, aunque en esta última surge una ins -- titución que andando el tiempo debía liquidar los ayuntamientos -- de la capital de la República: El Distrito Federal.

"La Sexta, de las Siete Leyes Constitucionales," de 1836, de -- tipo centralista, se ocupó de los ayuntamientos, disponiendo que -- fueron popularmente electos y que los hubiera en todas las capita -- les de departamento, en los lugares en que los había en 1808".

(1) Garza, Sergio Francisco de la. El Municipio, México, Editorial Jus. 1947.



En 1856 Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, que debía regir mientras se promulgara la Constitución, el cual colocó a los Municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores, quienes nombraban a los funcionarios municipales, expedían las ordenanzas locales y manejaban su hacienda.

La Constitución Política de 1857 no se ocupa, sino de paso, en algunas disposiciones, de los Municipios; así lo menciona tan sólo cuando en su Artículo 31, fracción II establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; cuando en el Artículo 36 fracción I, considera como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el Padrón de la Municipalidad y cuando en el Artículo 72, fracción VI alude a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal.

Durante el Gobierno del General Díaz se agruparon los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de Partidos, Distritos, Prefecturas, a cargo de los llamados prefectos o jefes políticos, que no eran sino Delegados del Gobierno Central encargados de hacer cumplir fielmente las instrucciones y órdenes del Gobernador. El odio que despertaron tales funcionarios -dice Tena Ramírez- fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las Jefaturas Políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la Revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos -

que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas.

Los Diputados del Congreso Constituyente de 1916 - 1917 vieron con simpatía la idea de incorporar al texto de la Constitución que se forjaba una reglamentación, siquiera básica, del régimen municipal.

En ello coincidía certeramente el Congreso Constituyente con un postulado de la Revolución y recogía un justo clamor popular. -- Los movimientos revolucionarios, en efecto, concluyeron entre sus banderas políticas la del Municipio Libre, tanto en el Plan de -- San Luis como en el Plan de Guadalupe.

El propio Carranza, al entregar al Congreso Constituyente -- que se inauguraba el primero de diciembre de 1916 el proyecto de Constitución, en su mensaje al mismo aludía al Municipio Libre como "Una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 regula al Municipio en el Artículo 115 que establece:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como -

(1) Garza, Sergio Francisco de la. El Municipio, México, Editorial Jus. 1947.

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 periodo 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 electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si confor-

me a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre sus vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las -- condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, --

así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos -- que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, -- que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora -- así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas -- con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos -- que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos -- a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados -- para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos -- a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios -- respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas fi-

sicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, sólo - los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados-

tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

De lo establecido por el artículo 115 se desprende que la naturaleza del ayuntamiento es política porque se integra electoralmente, y es administrativa, puesto que presta servicios públicos y atiende necesidades colectivas.

El municipio está gobernado por un órgano colegiado (ayuntamiento) integrado por un presidente, con facultades de ejecución y de índole administrativa; uno o mas síndicos procuradores, con responsabilidades de vigilancia, y varios regidores, con labores de deliberación y de coadyuvancia administrativa. El ayuntamiento es de elección popular directa por planilla; y en cuanto método de escrutinio se elige por un sistema mixto (mayoría simple matizado por representación proporcional).

En casos extraordinarios el congreso suple o substituye de manera definitiva o temporal, a un ayuntamiento por un consejo municipal de designación.

El mandato del ayuntamiento dura tres años.

**CAPITULO IV REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS  
EN MEXICO**

- 4.1. Regulación Constitucional.**
- 4.2. Código Federal de Instituciones y Procesos Electo  
rales.**
- 4.3. Constituciones Locales y Códigos Estatales Electo  
rales.**

**C o n c l u s i o n e s .**



#### 4.1. REGULACION CONSTITUCIONAL.

La Constitución original de 1917 no mencionó expresamente a la figura de los partidos políticos, porque la teoría constitucional tradicional de la época no los había incorporado formalmente como temática propia y debido a que en la realidad política mexicana no constituían aún, al igual que en otras naciones, un hecho consolidado. Sin embargo, ésto no significa que los partidos hayan sido ignorados totalmente, puesto que su formación fue contemplada indirectamente a través de la libertad de asociación contenida en el Artículo 9 constitucional, y al amparo del cual se formaron sindicatos y partidos políticos, entre otros entes colectivos, cuyo objetivo fuera alcanzar ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de intereses comunes.

De lo anterior se desprende que en México, desde 1917 hasta 1963, los partidos políticos no fueron contemplados ni regulados expresamente en el texto fundamental. Dicha omisión fue subsana da, aunque sólo a nivel semántico, mediante la creación de los -- llamados diputados de partido en 1963.

No obstante los repetidos esfuerzos del legislador mexicano por establecer un sistema de partidos competitivos a partir de la década de los sesenta, la voz de la oposición en el Congreso General había sido prácticamente inexistente.

Esta situación de anemia opositora, aunada a la crisis económica de 1976, entre otras causas, motivó que el 6 de diciembre de 1977 se publicara en el Diario Oficial el decreto que modificó diecisiete Artículos de la Constitución de 1917, con alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado.

Así, las principales finalidades de la reforma política de 1977 fueron, según Jorge Carpizo:

- " Que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;

-Reforzar el sistema político ante la crisis económica;

-Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los Congresos Locales y los Municipios y así garantizar la manifestación plural de ideas;

-Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;

-Mantener la legitimidad de la representación política y de este modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad;

-Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;

-Fortalecer al poder legislativo y tratar de lograr que ejerza alguna de sus funciones de control respecto al Ejecutivo.

-Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país, y

-Reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular " .

Como resulta claro de las anteriores finalidades, una de las consecuencias más importantes del citado proceso de reforma polí-

tica sobre el sistema político mexicano sería promover un sistema de partidos más dinámico y plural, lo cual se lograría mediante modificaciones constitucionales al sistema representativo de partidos políticos y con la creación de una ley electoral de avanzada que otorgarán en su conjunto un papel protagónico a los partidos políticos mexicanos. Esto, indiscutiblemente, implicaría una cesión paulatina de espacios de poder político de la otra rama política- que en México ha sido la predominante- el Poder Ejecutivo-Federal.

Respecto a los partidos políticos en particular, el Artículo Constitucional que se refiere al tema es el 41, que fue adicionado en 1977, con cinco párrafos para constitucionalizar integralmente a los partidos en México. Se dice que las reformas de 1977-entrañan una constitucionalización integral, porque a diferencia de la constitucionalización semántica de 1963, las reformas de -- 1977 establecieron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, el financiamiento y las funciones de los partidos. Así, los párrafos del dos al seis del Artículo 41 - establecieron que:

"II. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

III. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

IV. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

V. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención -- del sufragio popular.

VI. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

El Artículo 41, párrafo II de la Constitución, establece que los partidos son entidades de interés público, lo que significa - que el Estado tiene la obligación de brindarles:

Las condiciones indispensables para que se desarrollen entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, - sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la nación.

La importancia del anterior párrafo radica en que los partidos políticos adquirieron el reconocimiento pleno por parte del - gobierno como piezas fundamentales dentro del sistema político me xicano. El apoyo estatal que recibirían dichos entes a partir de esta reforma no tendría vuelta atrás; constituyó una piedra angular en un proyecto de sistema político en el que el auspiciamiento de un pluripartidismo actuaría a largo plazo.

El tercer párrafo del Artículo 41 establece cuales son las -- funciones primordiales que deben desempeñar los partidos de la so ciedad mexicana. De la lectura de este párrafo se entiende que -- los partidos políticos en México son entes que no deben limitar - su actuación a épocas de campaña electoral, sino que deben promover la participación del pueblo en la vida democrática, con lo -- cual los partidos se deben volver auténticos institutos de educación política.

Mediante la anterior adición, se promovió la creación de partidos que sean institutos políticos permanentes que realicen tareas de educación política y canalización constante de información entre el electorado y la estructura estatal.

El cuarto párrafo del Artículo 41 constitucional establecía como prerrogativa de los partidos el acceso a la radio y a la televisión durante los periodos de campaña electoral.

El texto del párrafo IV del Artículo 41 de la Constitución constituyó un avance porque no restringió el uso de los medios de comunicación masiva a épocas de elecciones, sino que lo hizo permanente.

El quinto párrafo del Artículo 41 estableció, por vez primera en México, la financiación o ayuda económica, a los partidos políticos nacionales para sus actividades electorales.

Como escribe acertadamente Jorge Carpizo el sostenimiento económico de los partidos por medio de las cuotas de sus afiliados y de subsidios voluntarios, amén de que no siempre es suficiente, existe también el inconveniente de que puede sujetar al partido a la voluntad de los donantes, con lo que es factible ocasionar prácticas corruptas.

El último párrafo del Artículo 41 Constitucional dispone que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en elecciones estatales y municipales. El establecimiento de este párrafo surgió ante las múltiples quejas de los partidos de oposición que sostenían disposiciones constitucionales y electorales como la solicitud del registro local- dificultaban la participación de los partidos políticos en las campañas electorales locales.

Considero que esta adición era necesaria para darle legalidad

a la participación de los partidos políticos nacionales en las -- contiendas electorales locales toda vez que en lo concerniente a la autonomía de las entidades federativas son éstas quienes con fundamento en sus constituciones políticas y sus leyes electorales determinan cuales son los requisitos que deben cubrir los candidatos y los partidos para registrarse en sus instituciones locales y para disputarse el poder en sus correspondientes jurisdicciones.

Como resultado de las reformas constitucionales de 1977 analizadas arriba, se promulgó una nueva ley reglamentaria electoral, que fue publicada el 30 de diciembre de ese mismo año y que se denominó Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales ( LFOPE ).

Bajo la nueva ley, los partidos fueron considerados como formas típicas de organización política que contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y que coadyuvan a constituir la representación nacional.

La LFOPE estableció de una manera más detallada que el Artículo 41 Constitucional, las funciones primordiales de los partidos, que eran:

I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;

II. Promover la formación ideológica de sus militantes;

III. Coordinar acciones políticas, conforme a principios y programas, y

IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Como es evidente, en el anterior texto, el legislador consideró a los partidos como foros permanentes para el debate político y la formación de una tradición política nacional.

Durante la vigencia de la LFOPPE -de 1977 a 1987- se fraguó paulatinamente la capacidad organizativa, política e ideológica de los partidos políticos de oposición en México. El florecer participativo que se observó en las elecciones del 6 de julio de --- 1988 y que se tradujo en el fortalecimiento de los partidos en -- cuanto a su presencia en el Congreso de la Unión, así como en o - tros ámbitos políticos del sistema electoral, es muestra clara de que la LFOPPE cumplió su función de promotora de la actividad partidaria.

Con fecha 15 de diciembre de 1986 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a los Artículos 52 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que implican -junto con la posterior publicación del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987- una - reforma política trascendente.

Los Artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 Constitucionales constituyen la esencia de lo que en la doctrina Constitucional se ha denominado como el sistema representativo, y cuya estructura original de 1971 fue modificada en 1963, y en forma sustancial mediante la reforma política de 1977, que a su vez fue trastocada por las reformas de 1986.

El sistema representativo existente en México desde que se expidió la Constitución de 1917 ha pasado por diversas reformas - que han pretendido inyectar vigor democrático al sistema político mexicano. De esta manera, la estructura representativa original contenida en la Constitución de 1917 fue modificada en 1963 con la - creación de los diputados de partido cuyo fin era promover a los

partidos políticos minoritarios para que éstos aumentaran el número de sus militantes que llegaban a la Cámara de Diputados. El sistema de los diputados de partido consistía básicamente en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios - que aunque no hubiesen conseguido diputaciones de mayoría, hubiesen logrado un porcentaje de votos respetable que mereciera una participación en la Cámara, en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones.

Para que un partido político minoritario tuviera derecho a diputados de partido era necesario que hubiese alcanzado el 2.5% del total de los votos en las elecciones. Realizado dicho supuesto, el partido tenía derecho a cinco diputados de partido y a uno más por cada 0.5% adicional de los votos hasta un límite máximo de veinte diputaciones. Por otro lado, los partidos que obtuvieran veinte curules mediante el sistema de votación mayoritaria no gozaban del anterior derecho. Asimismo, para poder tener derecho a la obtención de diputados de partido, los partidos también debían estar registrados cuando menos con un año de anterioridad a la celebración de las elecciones.

No obstante las buenas intenciones de la reforma política de 1963, los diputados de partido no resultaron la panacea esperada para la anemia partidista, por ello, en 1972 se redujo el porcentaje del 2.5% al 1.5% del total de votos que se establecía como requerimiento para que los partidos pudieran tener derecho a obtener diputaciones de partido con la esperanza de que mediante dicha reducción los partidos minoritarios tuvieran acceso al foro legislativo federal.

El seis de diciembre de 1977 se llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario. El Artículo 52 estableció que la Cámara de Diputados estaría compuesta hasta por cuatrocientos diputados, de los cuales trescientos serían elegidos a través del sistema de mayoría rela-



tiva y hasta cien serían elegidos mediante el sistema de la representación proporcional. Posteriormente, en 1986, se amplió el número de las diputaciones de representación proporcional a doscientos, manteniéndose las trescientas de mayoría relativa. Con dicha reforma se estableció un espacio mínimo para los partidos minoritarios de 30% de la Cámara de Diputados en comparación con el 25% establecido anteriormente por la LFOPPE.

Se puede deducir que el legislador mexicano -con las reformas constitucionales al sistema representativo de 1977 y de 1986- buscaba superar el régimen de partido prácticamente único, por un sistema pluripartidista, con el que se mantendría la estabilidad en la conducción del gobierno pero con el concenso de las minorías representativas.

Para la elección de los trescientos diputados de mayoría se dividía al país en trescientos distritos electorales uninominales. Esto significa que cada partido postula a un solo candidato por cada distrito en que participe -de ahí el vocablo uninominal- y por ende solamente el candidato que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos en la elección obtendrá la curul del distrito de que se trate.

Para la elección de hasta cien diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formulaban listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía el país. De esta manera, en cada circunscripción plurinomial eran elegidos varios candidatos, de ahí que se utilice el término plurinominales para identificar a dichas circunscripciones.

El primer requisito que los partidos políticos nacionales debían observar bajo la LFOPPE para poder registrar sus listas regionales, consistía en demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte

de los trescientos distritos uninominales. Este número de cien se fijó con varias metas en mente. En primer lugar se buscó que los partidos políticos nacionales representaran una fuerza o corriente de opinión importantes, lo cual resultaría evidente si un determinado partido tuviera los suficientes candidatos y organización como para participar en cien distritos uninominales a lo largo del territorio nacional.

La fracción II establecía que para que los partidos políticos nacionales tuvieran derecho a que les fueran atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, éstos deberían de satisfacer los siguientes requisitos: En primer lugar, los partidos que obtuvieran sesenta o más diputaciones de mayoría no tendrían derecho a obtener diputados de representación proporcional; en segundo término, los partidos políticos que buscaran obtener las citadas diputaciones deberían lograr cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

La fracción III del artículo analizado establecía los lineamientos generales que se seguirían para la repartición de los diputados por representación proporcional, a los partidos que hubieran cumplido con los requisitos fijados en las fracciones anteriores. Dicha repartición se haría respetando el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Por último, la fracción IV establecía que de darse el caso en que dos o mas partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtuvieran conjuntamente noventa o más diputaciones de mayoría, sólo se repartirían el 50% de los escaños distribuíbles mediante el sistema de representación proporcional.

La fracción II del Artículo 54 reformada en 1986 establecía - que tendría derecho a obtener diputaciones de representación proporcional, todo partido político nacional, que lograra obtener --

por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones, siempre y cuando - no hubiere obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría no representara un porcentaje del total de la Cámara que superara o igualara su porcentaje de votos o bien que habiendo obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, su número de constancia de mayoría, - no fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la - Cámara.

Según la fracción III del Artículo 54, al partido que cumpliera con lo dispuesto en las fracciones I y II del mismo numeral le serían asignados por el principio de representación proporcional - el número de diputados de su lista regional que correspondiera al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinomi - nal.

En los términos de la fracción III, las normas para la asignación de curules eran las siguientes: " 1.- Si algún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y el número de constancia de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos., 2.- Ningún partido tendrá derecho a que le sean - reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración de toda la cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votación superior; 3.- Si ningún partido obtiene el -- 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus - constancias de mayoría, la mitad más uno de los miembros de la cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la - mayoría absoluta de la cámara, y 4.- En el supuesto anterior, y - en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absolu-

ta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos - empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, - en la elección de diputados por mayoría relativa".

Como se recordará el mínimo asegurado a la oposición en la -- LFOPPE era de cien diputaciones de un total de hasta cuatrocientas. Mientras que la reforma de 1986 al establecer un máximo de - 350 curules para la mayoría, fija un mínimo de 150 diputaciones - para la oposición.

Otra de las innovaciones de la reforma política de 1986-1987- fue el regreso al sistema rotativo de integración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y que fue -según algunos teóri- cos- indebidamente modificado el 29 de abril de 1933, para la cual se reformó el artículo 56 de la Constitución. El sistema rotativo regresó al sistema clásico asentado originalmente en la Constitución de 1917 que establecía la renovación por mitad de los miembros del Senado. Puesto que la Cámara de Senadores constituye un producto del federalismo es aconsejable que la experiencia legislativa de la mitad de los senadores se conserve para brindar continuidad a la labor legislativa y no romper bruscamente con proyectos legislativos que en muchos casos son de largo plazo, y requieren para su eficacia de la mencionada continuidad.

El código de 1986 conservó el sistema de autocalificación, pero con la reforma que amplía la integración del Colegio Electoral a todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

Por otro lado, con la reforma citada se uniformó el sistema de calificación de ambas cámaras, puesto que el Colegio Electoral de la Cámara Alta se ha integrado con la totalidad de los presuntos senadores. La reforma del Artículo 60 establecía siguiendo la

filosofía expuesta arriba y en vista del regreso al sistema rotativo, que todos los integrantes del senado formaran su Colegio Electoral, lo cual significa que todos los senadores, tanto los -- que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada entidad y de la Comisión Permanente, en el caso del Distrito Federal, como los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo, formarían parte de su colegio electoral.

El título segundo estableció que los partidos estimularán la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de -- sus actividades.

Según lo señalado por el Código que se menciona para que un -- grupo político pueda constituirse en partido, la doctrina y la -- práctica electorales han establecido que dichos grupos deben contar con ciertos documentos básicos que son: Una declaración de -- principios, un programa de acción y los estatutos que han de -- regir sus actividades.

Respecto a dichos documentos, el Código que se comenta con -- tiene, como novedad el establecimiento en los estatutos de un pa -- rtido, de la obligación de presentar una plataforma electoral míni -- ma para cada elección en que participen, congruente con su de -- claración de principios y programa de acción, misma que sus candida -- tos sostendrán en la campaña electoral respectiva.

Una vez que las organizaciones que aspiran a constituirse en -- partidos han elaborado sus documentos básicos, dicho grupo deberá satisfacer ciertos requisitos cuantitativos relacionados con el -- número de afiliados con que deberán contar a nivel distrital, es -- tatal y nacional.

En cuando a los derechos y obligaciones de los partidos polí -- ticos el mismo ordenamiento estableció en la fracción I del Artí --

culo 39, que consiste en ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y el código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, asimismo se consagra en las - - fracciones posteriores, el derecho de los partidos a formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y de los comités distritales electorales.

Finalmente, bajo este mismo rubro tenemos el derecho de los - partidos de proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los -- cargos de escrutadores, propietarios y suplentes, en las mesas directivas de casilla.

El Artículo 45 del Código Federal Electoral estableció las o bligaciones generales a cargo de los partidos políticos naciona - les:

- La obligación de mantener en funcionamiento a los órganos - de dirección.
- La publicación y difusión de la plataforma electoral mínima
- El registro de formulas.
- La creación de los Comités Distritales de Vigilancia.

En primer término, la fracción IV especificó que los partidos deberían mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de di - rección nacional, estatal, distrital, cuando así lo establecieran sus estatutos, los municipales y regionales.

La fracción VIII del Artículo 45 estableció como obligación - de los partidos, la de publicar y difundir en las demarcaciones e lectorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se - trate.

La fracción X del Artículo multicitado señaló la obligación -

de los partidos en registrar fórmulas de candidatos a diputados - federales por mayoría relativa, por lo menos en cien distritos electorales uninominales.

Bajo el rubro de prerrogativas de los partidos la Ley Electoral de 1987 contempló una serie de medidas que constituyeron estímulos para fomentar el fortalecimiento de los partidos registrados.

La primera prerrogativa otorgada a los partidos políticos nacionales fue el acceso de dichas organizaciones en forma permanente a la radio y televisión tal y como fue estipulado en la fracción I del Artículo 48 de dicho ordenamiento.

El Artículo 49 señaló la facultad de los partidos para determinar libremente el contenido de sus programas, los que se deben ajustar a lo dispuesto en el Artículo 6o. Constitucional.

El Artículo 57 del mismo ordenamiento les concedió a los partidos políticos el derecho a intervenir conjuntamente en un programa especial que establecería y coordinaría la Comisión de Radiodifusión, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

Un adelanto cualitativo muy importante en la reforma electoral de 1987 fue la implantación del sistema integral de financiamiento público de los partidos.

El Código Federal Electoral de 1987 estableció que el financiamiento público no es la única fuente de recursos disponible para los partidos políticos ya que a éste se le atribuyó un carácter complementario, toda vez que los partidos pueden también recibir aportaciones de sus afiliados y de sus organizaciones así como de otras fuentes particulares.

Asimismo el Artículo 61 señaló que el financiamiento público es independiente de las erogaciones que el gobierno haga para cumplir con las demás prerrogativas establecidas en favor de los partidos. Esto quiere decir que junto al financiamiento directo que se les atribuyó también se les permitió gozar indirectamente de apoyo económico en forma de participación en los medios de comunicación, del régimen fiscal privilegiado y de las franquicias postales y telegráficas.

En cuanto al sistema de financiamiento la fracción I del mencionado Artículo 61 estipuló: "La Comisión Federal Electoral deberá realizar estudios para determinar el costo promedio mínimo de una campaña para diputados. Dicha cantidad será multiplicada por el número total de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que se obtenga de la anterior operación será dividido en dos grandes porciones iguales. La primera será distribuida de acuerdo con los votos válidos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones para diputados federales por mayoría, y la otra de acuerdo con el número de curules obtenidos en la última elección por cualquiera de los sistemas electorales. Debe apuntarse que en este sistema la primera mitad se divide entre la votación efectiva para llegar al monto unitario por voto. Así, cada partido obtendría dicho monto multiplicado por el número de votos alcanzado.

Por otro lado, la segunda mitad se divide entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para llegar nuevamente, al valor unitario por curul. Así, cada partido obtendrá la cifra resultante de multiplicar ese valor por su total de diputados. De esta manera, el gran total del financiamiento que corresponda a cada partido será distribuido en tres anualidades de 20, 30 y 50 por ciento de esa suma.

La fracción VI del multicitado Artículo estableció el porcentaje necesario para que un partido político nacional tenga acceso



al sistema de financiamiento. De esta manera, el porcentaje mínimo requerido para poder gozar de financiamiento público es el 1.5% de la votación nacional.

Finalmente, como medida de control muy natural, la fracción-VIII estableció la rendición de cuentas ante la entonces denominada Comisión Federal Electoral sobre el empleo del financiamiento público.

#### 4.2 CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con las siguientes fechas: 15 de agosto de 1990 (decreto por el que se aprueba el COFIPE), 3 de enero de 1991 (decreto por el que se reforma y adiciona), y 6 de febrero de 1991 (fe de erratas --- del mencionado decreto del 15 de agosto de 1990).

La indicación relativa a que las disposiciones del Código son de orden público significa que los derechos establecidos en ellas son irrenunciables. La observancia general de esta Ley en los Estados Unidos Mexicanos debe entenderse en el ámbito federal, pues regula procesos electorales federales, en tanto que los procesos electorales locales son regidos por las leyes de las entidades.

Las normas constitucionales reglamentadas por este Código son las siguientes: El Artículo 5°, en el que se establece, por una parte, la obligatoriedad de la participación ciudadana en los procesos electorales para la integración de casillas, y en el que se crea la profesionalización de un servicio electoral pagado, al cual se exceptúa de la gratuidad respecto de las tareas vinculadas con la función electoral, el Artículo 6° relativo a la libertad de expresión y el derecho a la información; el Artículo 8° que se refiere al derecho de petición y a que en materia política, só

lo los ciudadanos mexicanos podrán hacer uso de ese derecho; Artículo 9o. que garantiza la libertad de reunión y de asociación política; el Artículo 35, que establece, entre las prerrogativas del ciudadano, las de votar y ser votado o designado para cargos públicos, así como la de asociarse libre y pacíficamente para tratar los asuntos políticos del país; el Artículo 36, que se refiere a las obligaciones ciudadanas, entre las cuales aparecen: La de inscribirse en el Registro Federal de ciudadanos, la de votar en el Distrito Electoral que corresponda y la de desempeñar los cargos de elección popular; el artículo 41, que regula los procesos electorales, la intervención de los partidos políticos y el sistema de impugnaciones en materia electoral; los Artículos del 49 al 60 que rigen la elección de diputados y de senadores; los Artículos 81 y 82, que se refieren a la elección del Presidente de la República, y el Artículo 73, Fracción VI, base tercera, que trata de la conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El libro segundo del COFIPE es reglamentario del Artículo 41- Constitucional, en el cual se establece que los partidos políticos son entidades de interés público, ello quiere decir que no se trata de meras personas privadas -como podría sugerir la idea de la libre asociación política, basada en términos del Artículo 9o. -- Constitucional-, sino que hay un interés de toda la sociedad en la protección y desenvolvimiento de estas formas de organización política. Por tanto, son entidades típicamente de derecho público que, sin formar parte de la organización del Estado, constituyen el presupuesto para generar la organización estatal; por eso, su regulación aparece entre las disposiciones orgánicas de la Constitución, la cual les asigna tres funciones:

Primera: Promover la participación del pueblo en la vida democrática. Esto es, los partidos deben actuar en todos los ámbitos de la vida democrática, entendida como el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Así sus actividades no se reducen en la Constitución a lo estrictamente electoral, sino-

que abarcan de modo integral la participación política en el seno de todas las organizaciones sociales, y no sólo del Estado.

Segunda: Contribuir a integrar la representación nacional. Esto significa participar en la integración de los órganos representativos, por lo cual están obligados a presentar candidatos en -- las elecciones. Esta es una de las tareas definitorias de los partidos, y cabría decir que si un partido no cumple con este fin, -- aunque participe en la vida democrática, no actuará con el carácter que le asigna la Constitución.

Tercera: Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Así pretende garantizar que la regulación de los partidos permita de manera efectiva el acceso al poder de los ciudadanos, y no que éstos sean sólo invitados a la participación electoral, pero no puedan integrarse a la vida interna de -- los partidos y participar democráticamente en ellos. Acerca de este punto, quizá sea necesario un desarrollo ulterior de las normas aplicables a la vida interna de los partidos, a fin de asegurar la participación de los ciudadanos y evitar lo que Michels -- llamaba Ley de Hierro de la Oligarquía. En virtud de esa Ley, pequeños grupos de las directivas de los partidos se procuran el derecho de tomar las decisiones sin la participación efectiva de -- sus bases.

La calidad jurídica de partido político se adquiere mediante la obtención del registro que expide el Instituto Federal Electoral. Este puede ser definitivo (Artículo 24 a 32) o condicionado al resultado de las elecciones (Artículo 33 a 35).

En virtud de lo dispuesto por el Artículo decimocuarto transitorio del COFIPE, el 5 de noviembre de 1990 se convocó, en el Diario Oficial de la Federación, a las organizaciones y agrupaciones políticas que desearan participar en las elecciones de 1991 con -- registro condicionado.

El capítulo primero del COFIPE asigna al procedimiento que deben seguir los partidos políticos para obtener su registro definitivo.

De esta manera el Artículo 24 del ordenamiento señala que para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y

- Contar con 3000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 65000.

La declaración de principios deberá contener, por lo menos:

- La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;

- Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;

- La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o en su caso rechazar toda clase de apoyo económico, político y propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta; y

- La obligación de conducir sus actividades por medios cos y por la vía democrática.

El programa de acción determinará las medidas para realizar - los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios así como proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales, formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Los estatutos deberán establecer:

-La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

-Los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrantes de los órganos directivos;

-Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos.

Los órganos de dirección de los partidos políticos deberán -- contar cuando menos con los siguientes elementos:

- Una asamblea nacional o equivalente.
- Un Comité Nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; y
- Comités o equivalentes en las entidades federativas.
- Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- La obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción.

-La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la -- plataforma electoral durante la campaña electoral en que paraticipen; y

-Las sanciones aplicables a los miembros que infrijan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos mencionados anteriormente.

-Celebrar en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales señalados en el Artículo 24, una asamblea en presencia de un Juez Municipal de Primera Instancia o de Distrito, Notario Público o funcionario acreditado para tal efecto por el propio instituto, quien certificará:

-El número de afiliados que concurrieron a la asamblea estatal o distrital; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y

-Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, -- quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar;

-Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

-Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;

-Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito anteriormente.

-Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;

-Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y

-Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del mínimo de 65000 afiliados exigido.

El costo de las certificaciones requeridas será con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral. Los funcionarios autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.

En todo caso la organización interesada tendrá un plazo improrrogable de un año para concluir el procedimiento de constitución y presentar la solicitud de registro a que se refiere el Artículo 29. De lo contrario dejará de tener efecto la notificación formulada.

De esta manera el Artículo 29 señala que una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la organización interesada presentará ante el Instituto Federal Electoral la solicitud de registro, acompañándola de los siguientes documentos:

-La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros.

-Las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales.

-Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

El Consejo General del Instituto, al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido político nacional, integrará una comisión para examinar los documentos a que se ha aludido a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en el Código. La comisión formulará el proyecto de dictamen de registro.

El Consejo, con base en el proyecto de dictamen de la comisión y dentro del plazo de ciento veinte días contados a partir de la presentación de la solicitud de registro definitivo, resolverá lo conducente.

Cuando proceda el Instituto expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro definitivo. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y la comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y podrá ser recurrida ante el Tribunal Federal Electoral.

Por otra parte el Artículo 32 señala que para participar en las elecciones los partidos políticos nacionales deberán obtener su registro, por lo menos, con un año de anticipación al día de la jornada electoral.

El COFIPE incorpora otra vez el procedimiento de registro condicionado y así lo establece en el capítulo segundo que en su Artículo 33 precisa: " El Instituto Federal Electoral podrá convocar, en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro condicionado como partido político.

Para la expedición de la Convocatoria, el Consejo General tomará en cuenta las condiciones específicas en las que funciona el sistema de partidos políticos, así como su composición y representatividad sociopolítica.



En la convocatoria se señalará el plazo para que las organizaciones interesadas presenten la solicitud correspondiente y los requisitos que deberán acreditar, los que en ningún caso podrán ser menores a los siguientes:

- Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos en los términos de los Artículos 25, 26 y 27,
- Representar una corriente de opinión con base social; y
- Haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.

La organización o agrupación interesada presentará, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acredite los requisitos anteriores y los que en su caso, se señalen en la convocatoria.

El Consejo General, dentro del plazo máximo de 45 días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente.

Cuando proceda el registro, el consejo expedirá el certificado respectivo. En caso de negativa, expresará las causas que la motiven y lo comunicará a la organización o agrupación interesada. La resolución correspondiente deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En términos del Artículo 34 los partidos políticos con registro condicionado gozarán de los derechos y prerrogativas siguientes:

- Contarán con un representante con derecho a voz en los consejos y en las comisiones de vigilancia del Instituto Federal Electoral.

- Se les aplicará el régimen fiscal y se les otorgarán las franquicias postales y telegráficas según lo dispuesto en el mismo código.

-Tendrán acceso a la radio y televisión en los términos del ordenamiento citado.

-Recibirán el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político nacional por concepto de sus actividades generales.

-Postular candidatos en las elecciones federales; y

-Designar representantes ante las casillas y representantes generales.

Un partido político con registro condicionado obtendrá el registro definitivo cuando haya logrado el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones en las que participe.

Este procedimiento de registro condicionado es significativo de la estrategia política de las pasadas elecciones del 18 de agosto de 1991 en las que participaron cuatro partidos políticos - en esas condiciones, los cuales, aún cuando obtuvieron, algunos - de ellos triunfos aislados, en el total de la votación nacional - no alcanzaron el porcentaje requerido por el código para obtener su registro definitivo.

Sin embargo, si sumamos los porcentajes que individualmente alcanzó cada uno de ellos observamos que fue lo bastante para -- fraccionar el voto en contra del PRI y trasladarlo a estas organizaciones, evitando de esta manera que se concentrara el sufragio en favor del Partido Acción Nacional y en el Partido de la Revolución Democrática.

Es evidente que la táctica maquiavélica que dice " Divide y vencerás " resultó muy eficaz aunada a la campaña publicitaria -- tanto del PRI como de su Jefe nato, el Presidente de la República con su sonado programa de Solidaridad y del tan difundido Tratado de Libre Comercio que según el gobierno será la palanca de la recuperación económica del país.

Muestra de ello fue el arrollador triunfo del PRI en las urnas. (resultados paradójicos si los comparamos con los federales de 1988 y que por comentarios de analistas políticos aún del mismo gobierno expresan, " que se les pasó la mano".

También es necesario comentar que por voz principal del Partido Acción Nacional se cuestionó la legalidad de los comicios, - principalmente en dos Entidades de la Federación: Guanajuato y San Luis Potosí.

Estos casos marcaron un parteaguas en la liturgia política de nuestro país puesto que no obstante los Gobernadores electos con constancias de mayoría ya en sus manos lo que acreditaba como "legítima" su ascensión al poder representación simbólica de la voluntad soberana de sus pueblos, ambos mandatarios renuncian antes de sus respectivas legislaturas manifestándose una fractura que pone en tela de juicio la validez del proceso electoral ante las resoluciones que por vía de la negociación se llevan a puerta cerrada en el despacho del Presidente de la República.

Muchos se preguntan que para qué tanto gasto en campaña si al final se va a terminar renunciando y se va a conceder en los hechos lo que por derecho no les corresponde.

Lo aconsejable es que las cosas se hagan sin trampas y conforme a derecho para evitar trastornos, es decir, que se respete el sufragio y los triunfos de los opositores donde éstos los tengan y que el voto se manifieste de una manera auténtica, libre e imparcial con un padrón oportunamente entregado a todos los partidos, en el que estén los votantes que deban estar y no hayan electores ni de más ni de menos, en elecciones en las que las credenciales de elector tengan fotografía, en un proceso en el que las boletas electorales coincidan con el padrón electoral y además estén foliadas, o en su defecto, sean firmadas o selladas por los representantes de los partidos en el momento de abrir la casilla electoral para que cuenten los votos que deban contarse y no que a

parezcan más votos que votantes.

Asimismo que la oposición respete los triunfos que son legítimos y acepte sus derrotas cuando las tenga por eso es necesario -- e insisto en que los procesos electorales deben efectuarse con -- limpieza para que no quepa la menor duda sobre la legalidad de una elección y no se les llame espúrios a los gobernantes.

Ha llegado el momento de reconocer que la sociedad es plural y cambiante, que la democracia debe manifestarse a través de la -- toma de decisiones en las que participe la misma sociedad en su -- conjunto, que el poder debe estar para servirla y no para hosti -- garla. Que el poder no es máquina para enriquecerse con los recur -- sos públicos, que todo abuso perjudica, que es necesario un sanea -- miento en la burocracia en todos los niveles del gobierno, que se apliquen con energía sanciones a los servidores públicos que ha -- yan desviado o desvíen fondos en su provecho, que desaparezca la -- impunidad de quienes abusaron o abusan del poder y que la respon -- sabilidad de gobernar se comparta con los partidos y la sociedad.

Por otra parte los partidos políticos deben intensificar su -- acción no sólo en épocas de elecciones para encauzar al electora -- do y representar una sugerente oferta política, y no estar al ar -- bitrio de las concesiones y desprestigio en que incurre el gobier -- no y que se manifiesta en la incredulidad de los ciudadanos en la -- legitimidad.

Existe desconfianza en las instituciones y en la autoridad, -- los ciudadanos comentan que la Constitución es un traje de luces -- y que es letra muerta, que la justicia ni es gratuita ni es expe -- dita, que las corporaciones policiacas son nidos de corrupción en -- las que los Derechos Humanos son pisoteados por la tortura, la -- prepotencia y la avaricia, que la situación económica es insoste -- nible, que no somos pueblo independiente ni soberano, que ya es -- tiempo de cumplir en beneficio de todos.

El capítulo tercero del CÖFIPE establece que los derechos de los partidos políticos son:

-Participar conforme a derecho, en la preparación desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

-Gozar de las garantías que este Código otorga para realizar libremente sus actividades;

-Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos de este Código;

-Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de la Ley.

-Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en el sexto párrafo del Artículo 41 de la Constitución;

-Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.

-Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;

-Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento la independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno.

En el capítulo cuarto Artículo 48 se señala que son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

-Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

-Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

-Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;

-Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;

-Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalan sus estatutos para la postulación de candidatos;-

-Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

-Contar con domicilio social para sus órganos directivos.

-Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;

-Sostener por lo menos un centro de formación política;

-Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden, en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda.

-Designar a los presuntos diputados que integrarán el Colegio Electoral y remitir la lista de los que les correspondan a la

Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados, dentro del plazo establecido en la Ley;

-Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional de las mismas;

-Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de los órganos directivos;

-Actuar y conducirse sin ligas de dependencia y subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;

-Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos.

En el Título Tercero del Artículo 41 se establece que son -- prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

-Tener acceso, en forma permanente, a la radio y televisión -- en términos del Artículo 44 del COFIPE.

-Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia;

-Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que -- sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y

-Participar conforme a derecho del financiamiento público co

rrespondiente para sus actividades.

Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

El Artículo 44 del COPIPE expresa que del tiempo total que le corresponda al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación.

La duración de las transmisiones será incrementada en periodos electorales, para cada partido político, en forma proporcional a su fuerza electoral.

Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda, durante los procesos electorales, para difundir el contenido de sus plataformas electorales.

Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos políticos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.

Los partidos políticos tendrán derecho además a participar, conjuntamente, en un programa especial que será transmitido por televisión y por radio dos veces al mes.

Los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en los programas semanales. El orden de presentación de los programas se hará mediante sorteos semestrales.

Los partidos políticos deberán presentar con la debida oportunidad a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la



producción de sus programas.

El Artículo 49 establece "Los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Por actividad electoral:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará con base en sus estudios que le presente el director general del propio instituto, el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador. Cada una de estas cantidades será multiplicada, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados en los términos de este Código para cada elección. Para este cálculo, sólo se tomarán en cuenta los candidatos de los partidos políticos que hubieren conservado su registro;

II. La cifra total obtenida por diputados según la fracción anterior, se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario del voto;

III. A cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa.

IV. La cifra total obtenida por senadores, en los términos de la fracción I de este inciso, se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;

V. A cada partido político se le asignará la cantidad que re

sulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de senadores;

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará una vez que las elecciones hayan sido calificadas por los colegios electorales de las respectivas cámaras;

VII. Los partidos políticos recibirán el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección: En el primero -- por el 20% del total; en el segundo por el 30%, y en el último por el 50%. Cada monto será entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII. Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad a que se refiere la fracción anterior, podrán ser incrementados por acuerdo del Consejo General según lo estime necesario.

b) Por actividades generales como entidades de interés público.

I. Un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte según la fórmula de la fracción I del inciso anterior, se distribuirá anualmente por partes iguales a cada partido político para apoyar sus actividades generales; y

II. La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos:

I. A cada partido político se le otorgará anualmente, una --

cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.

II. Las cantidades serán entregadas a cada partido político - en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. Y

d) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que, en su caso, expida el Consejo General del Instituto;

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 50% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario - presupuestal que se apruebe anualmente".

No tendrán derecho a financiamiento público los partidos políticos que no hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida, independientemente que sus candidatos hayan ganado elecciones para diputados de mayoría relativa o senador.

Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) A los que hubieren obtenido registro definitivo se les otorgará el financiamiento público previsto para cada partido por sus actividades generales y por las específicas como entidades de interés público; y

b) A los que hubieren obtenido registro condicionado, se les otorgará el financiamiento público que corresponda a cada partido nacional por sus actividades generales como entidades de interés público.

Las cantidades a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad según la fecha en que surta efecto el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

Los partidos políticos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral del empleo del financiamiento público.

En cuanto al régimen fiscal de los partidos políticos el Artículo 50 del código que se comenta señala que "los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

-Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;

-Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerarios o en especie.

-Los relativos a la venta de los impresos que editen para la-

difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma".

El supuesto a que se refiere el artículo anterior no se aplicará en los siguientes casos:

a) En el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y

b) De los impuestos y derechos que establezcan los estados o los municipios por la prestación de los servicios públicos. (artículo 51)

El Doctor Eduardo Andrade Sánchez comenta que este artículo - deja a salvo las facultades que en materia tributaria tienen las entidades federativas y, para el caso de derechos por servicios - municipales, los ayuntamientos. Se justifica plenamente esta disposición en virtud de los principios contenidos en el artículo 115- constitucional, los cuales tienden a garantizar la efectiva autonomía financiera de las autoridades locales y a evitar que las -- disposiciones federales interfieran en estos rubros.

El artículo 52 expresa que el régimen fiscal a que se refiere el artículo 50 no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

En lo que se refiere a las franquicias postales y telegráficas el artículo 53 señala que los partidos disfrutarán dentro del territorio nacional de las que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

Por franquicias postales y telegráficas, se entiende la no o-

bligatoriedad de pagar los costos de dichos servicios. Esta disposición se sujeta a la correspondencia o envíos telegráficos en el interior del país y a que sean las necesarias para sus actividades.

#### 4.3. CONSTITUCIONES LOCALES Y CODIGOS ESTATALES ELECTORALES.

En relación a la legislación de las Entidades Federativas podemos mencionar que paralelamente y en congruencia con los postulados y principios consagrados en la Carta Magna, las Constituciones Políticas de los Estados de la Federación otorgan el reconocimiento jurídico de los partidos políticos como formas típicas -- de organización ciudadana los cuales tienen como fin, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación estatal y municipal de acuerdo con los programas e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Como ya se ha referido anteriormente el artículo 41 de la Ley Suprema señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de 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.

Con base en ello y en lo establecido en sus cartas constitucionales las entidades remiten la regulación específica de los -- partidos políticos a los ordenamientos o leyes electorales expedidas por sus respectivas legislaturas para los efectos de su participación en los comicios locales y municipales.

Sí atendieramos a lo manifestado por la Constitución Federal, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -

(COFIPE), a las Constituciones estatales y a las Leyes electorales locales bien podríamos concluir que en México existen en teoría un sistema y un subsistema de partidos.

El mismo párrafo VI del artículo 41 supone la presencia de el subsistema de partidos políticos locales cuando establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

En el mismo contexto la generalidad de las leyes electorales de las entidades federativas consagran la figura de los partidos políticos estatales distinguiéndolos de los nacionales. Inclusive es digno de subrayar por ser un caso particular lo preceptuado -- por la Ley Electoral para el Estado de Tabasco que en su artículo 18 señala "Para los efectos de la presente Ley, solamente serán reconocidos como partidos políticos los estatales y municipales -- constituidos y registrados conforme a esta Ley".

Por lo anterior se desprende que se considera no sólo el derecho a organizar en Tabasco partidos políticos estatales sino que -- atendiendo al reconocimiento del municipio como célula de la organización política y administrativa, se faculta para que en ellos, se formen partidos políticos.

Por disposición del artículo 35 del mismo ordenamiento para -- obtener el registro de un Partido Político Municipal es necesario cubrir un requisito numérico de mil asociados cuando menos. Estos partidos debidamente registrados, pueden postular candidatos a regidores y a diputados locales, cuando el municipio sea un distrito electoral.

Es necesario aclarar que los Municipios no están facultados -- para legislar en materia electoral lo cual es competencia de las legislaturas de los estados. En este sentido resultaría conveniente que los municipios tuvieran representantes en los Congresos de

los Estados a través de una cámara específica que bien se podría llamar Cámara de las Comunas o Cámara de los Municipales.

La participación que tienen los Ayuntamientos en el proceso legislativo se sustrae al derecho de iniciativa de ley ante los Congresos Locales y también el consagrado en la mayoría de las Constituciones de las entidades el cual establece que para reformar sus cartas Constitucionales es necesario que sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos.

En cuanto a la figura de los partidos políticos estatales existe el concenso de la Mayoría de las Leyes Electorales de las entidades federativas para regularlos salvo contadas excepciones como los ordenamientos que sobre esta materia tienen los Estados de Jalisco, Zacatecas, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Tamaulipas y Quintana Roo.

Para constituir un partido político estatal cada entidad federativa establece el procedimiento de registro que se lleva a cabo en unos estados ante la Secretaría General de Gobierno o bien ante las Comisiones estatales electorales en otros.

El criterio general para la constitución de un partido político local responde a los principios generales que sobre estas organizaciones se encuentran tanto en la Constitución General como en el COFIPE. De esta manera es necesario cubrir determinados requisitos cualitativos y cuantitativos para poder registrarlo.

En cuanto a los requisitos de carácter cualitativo el principio general consiste en que toda organización que pretenda constituirse como partido político estatal deberá formular una declaración de los principios que sustente y elaborar en consonancia con ellos su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.



La declaración de principios contendrá:

-La obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política de la Entidad Federativa así como de respetar las leyes y las instituciones que de ella emanen;

-Sus lineamientos de carácter político, económico y social;

-La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que la sujete a actuar subordinadamente respecto de cualquier organización internacional o a depender de partidos políticos extranjeros, y

-La obligación de encauzar sus actividades por medios pacíficos y democráticos.

El programa de acción determinará:

-Las medidas que pretende tomar para alcanzar los objetivos contenidos en sus principios y para la resolución de los problemas del Estado o de la Nación.

-Los medios que adopte con relación a sus fines electorales, de educación cívica y orientación política.

Los estatutos establecerán:

-Una denominación propia y distinta acorde con sus fines y programa político, así como el emblema y color o colores que la caractericen y diferencien de otros partidos políticos. Todo lo cual deberá estar exento de alusiones religiosas y raciales.

-Los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros;

-Los sistemas de elección interna para la renovación de sus --

cuadros dirigentes y para la selección de los candidatos que postula.

-Las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, que serán cuando menos los siguientes:

- 1.- Una Asamblea Estatal.
- 2.- Un Comité Ejecutivo u órgano equivalente.
- 3.- Comité Directivo en cada distrito electoral.
- 4.- Comités Directivos en cada municipio.

-Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus -- disposiciones internas.

En lo que se refiere al requisito cuantitativo relacionado con el número de afiliados con que deberán contar los partidos políticos estatales no hay un criterio en este sentido sobre el número de asociados que se deben reunir para integrarlos ya que cada entidad federativa determina esta cantidad considerando su extensión territorial y demográfica.

Sin embargo bien se podría determinar un parámetro por medio del cual se estableciera un porcentaje del padrón electoral de cada entidad para precisar la cantidad de afiliados que son requeridos para la constitución de un partido político local.

Por ejemplo la Ley Electoral del Estado de Morelos señala que para que una organización pueda ostentarse como partido político necesita contar con un número de afiliados no menor del 1.5% del padrón estatal.

Por otra parte las Leyes electorales de los estados coinci -

den con el COPIPE al conceder a los partidos políticos el derecho exclusivo de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Con lo expresado anteriormente se excluye la posibilidad de postular tanto federal como localmente a candidatos independientes a cargos de elección popular.

En lo que se refiere al procedimiento de registro de un partido político local este se realiza en algunos estados ante su Secretaría General de Gobierno y otros ante su Comisión Estatal Electoral.

En general para que una organización pueda constituirse y solicitar posteriormente su registro como partido político local es necesario que satisfaga los siguientes requisitos:

-Cubrir los requisitos cualitativos y cuantitativos a que nos hemos referido anteriormente es decir el número de afiliados, la declaración de principios que postulen, su programa de acción y sus estatutos.

-Haber celebrado una Asamblea Constitutiva en presencia de un Juez, Notario Público o funcionario que haga sus veces, quien certificará:

1. Que fueron exhibidas listas nominales de afiliados, las que deberán contener:

a) En cada hoja un encabezado cuyo texto exprese que las personas listadas han quedado plenamente enteradas de la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y que suscriben el documento como manifestación formal de afiliación, y

b) El nombre y apellidos, domicilio, ocupación, y firma de ca

da afiliado o huella digital en caso de no saber escribir;

2. Que concurrieron al acto el número de afiliados a que se ha hecho mención comprobando con base en las listas nominales la identidad y residencia de un cinco por ciento cuando menos del mínimo de afiliados requerido, mediante un muestreo que practicará ya sea auxiliándose de dos testigos de calidad ajenos a la agrupación o por medio de documento fehaciente, se exigirá en todo caso, la presentación de la credencial de elector, y

3. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Las actuaciones y documentos que se han mencionado deberán -- quedar debidamente protocolizados, debiendo asentarse, además, el sistema seguido para calcular la asistencia del mínimo de afiliados a que se alude y el nombre y lugar de residencia de los afiliados y el número de credencial de elector de los afiliados que fueron considerados en el muestreo.

Una vez realizados estos actos las agrupaciones interesadas -- deberán presentar al efecto ante la Secretaría General de Gobierno o ante la Comisión Estatal Electoral según corresponda las siguientes constancias:

1. Los testimonios notariales, en los que conste la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos;

II. Las listas nominales de afiliados.

III. El acta de la asamblea constitutiva.

La resolución ya sea de la Secretaría General de Gobierno o -- de la Comisión Estatal Electoral deberá publicarse en el periódico oficial del Estado, en caso de negativa de registro algunos or denamientos electorales como el de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, --

Morelos, Sinaloa, Sonora establecen que no se admite recurso alguno para impugnarla. Por el contrario las leyes electorales de Guajalajara y Nuevo León señalan el recurso de apelación para atacar dicha resolución que invariablemente deberá ser fundada y motivada.

Una vez obtenido el registro y publicado, los partidos políticos obtendrán personalidad jurídica y podrán adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En teoría los ordenamientos legales de la mayoría de las entidades federativas presuponen la participación en el concierto electoral de los partidos políticos estatales.

Sin embargo en la práctica política tales partidos no aparecen en el plano electoral salvo esporádicas y contadas organizaciones regionales como el Partido del Orgullo Sinaloense, Partido Cívico Guerrerense, Frente Cívico Potosino entre otros que más -- bien son representaciones aisladas.

Esta situación nos manifiesta que estamos todavía lejos de constituir un subsistema de partidos regionales que desde mi punto de vista resultaría conveniente para contribuir a la descentralización política y administrativa.

El primer punto a cuestionarse es si en las entidades federativas existe la vocación de agrupaciones interesadas en formar partidos políticos locales o bien si las organizaciones políticas nacionales son susceptibles de incorporar estas fuerzas e intereses e interpretarlos en sus proyectos y actividad política.

Los partidos políticos nacionales han incorporado y negociado con las fuerzas más representativas mismas que se han aglutinado en torno a estas organizaciones.

Sin embargo, es evidente que surgen fracturas y no todos los grupos se benefician cuando se tiene que seguir una determinada línea de gobierno y sobre todo cuando ésta proviene de fuerzas empresariales más fuertes.

La formación de un partido político local implica un gran esfuerzo económico y humano para constituirlo.

Es por ello que una empresa de esta naturaleza requiere de la iniciativa conjunta de una agrupación con la capacidad suficiente para emprenderla y sobre todo que arriesgue recursos con la eventual consigna de lograr cuotas de poder.

Es evidente también que la confiabilidad de los ciudadanos en los partidos políticos es casi nula y la gente siente un arraigo más profundo por sus circunscripciones regionales.

En los partidos políticos locales encontramos un camino idóneo para fortalecer la democracia, la soberanía y el federalismo.

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

1.- El fenómeno político ha existido desde los tiempos mas-remotos de la evolución humana y ha ido recibiendo en el transcurso del tiempo, diversos nombres que nos dan a entender las variadas formas que ha adoptado en su desarrollo múltiple y complejo.

2.- El Federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político, y sus relaciones con las ramas del poder así como con instituciones como los Partidos Políticos de -terminan y precisan el funcionamiento del gobierno.

3.- La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se -encuentra establecida en los Artículos 40 y 41 de la Ley Suprema-del país.

4.- México sigue el principio, para distribuir las competen-cias de que todo aquello que no esté expresamente atribuido a las autoridades federales, es competencia de las Entidades Federati -vas.

5.- El Sistema Federal Mexicano se caracteriza por el prin-cipio de coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-político-fundamentales entre la Federación y las Entidades Federativas, --principio que se deriva de los Artículos 40 y 115 Constituciona -les.

6.- Los Partidos Políticos en el derecho mexicano son enti-dades de interés público cuyo fin es la participación del pueblo-en la vida democrática

7.- La calidad jurídica de partido político nacional se adquiere mediante la obtención del registro que expide el Instituto Federal Electoral.

8.- Con base en el Artículo 41 de la Carta Magna las Entidades Federativas regulan a los partidos políticos en los ordenamientos o leyes electorales expedidas por sus respectivas legislaturas para los efectos de su participación en los comicios locales y municipales.

9.- Si atendemos a lo manifestado por la Constitución Federal al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, a las Constituciones Estatales y a las Leyes Electorales Locales podríamos concluir que en México existen en Teoría un sistema y un subsistema de partidos.

10.- En México el monopolio del poder político reside en los Partidos Políticos Nacionales, sería aconsejable, para fortalecer a las Entidades y a los Municipios, establecer en el Artículo 116 fracción II de la Constitución Federal un párrafo destinado a reconocer a los Partidos Políticos Locales.

11.- Es recomendable incorporar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mecanismos de verificación tal como una Credencial de Elector con Fotografía, la elaboración de un nuevo Padrón Electoral para que sea oportunamente entregado a los Partidos para su revisión, boletas electorales foliadas o en su defecto selladas o firmadas en el momento de abrir la casilla electoral por los Representantes de los Partidos Políticos, instrumentos por medio de los cuales se puede garantizar aún más-



la limpieza de las elecciones y por ende la obtención de la democracia.

## B I B L I O G R A F I A

ANDREA SANCHEZ, FRANCISCO JOSE. El Sistema Presidencial Mexicano-  
(Algunas Reflexiones). Los Partidos Políticos y el Poder Ejecutivo  
en México. México. UNAM. 1988.

ARISTOTELES. Política, México. Porrúa, Colección "Sepan Cuantos"..."  
1969.

BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO. Ensayo Sociológico-Jurídico sobre -  
los Partidos Políticos de México, México-S.E., 1965

CALZADA PADRON, FELICIANO. Municipio Libre; fortalecimiento del  
federalismo, México, UNAM, 1983.

CASILLAS HERNANDEZ, ROBERTO. La Participación del Ciudadano en De  
cisiones Políticas Fundamentales; Partidos Políticos y Sistema E-  
lectoral, México, Asociación Nacional de Abogados, 1980.

CARPIZO M., JORGE. El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo --  
XXI Editores, 1985.

CARPIZO M., JORGE. Estudios Constitucionales, México, UNAM. 1980.

CARPIZO M., JORGE. Federalismo en Latinoamérica, México, UNAM, --  
1973.

COSIO VILLEGAS, DANIEL. El Sistema Político Mexicano; las posibilidades de cambio, México, Editorial Joaquín Moritz, 1972.

DUVERGER, MAURICE. Los Partidos Políticos, Traducción de Julieta-Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

FURTAK, ROBERT K. El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México, México, UNAM. 1978.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. El Municipio, México, Editorial JUS 1947.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO. El Estado y los Partidos Políticos en México, México, Ediciones Era, 1983.

GONZALEZ URIBE, HECTOR. Teoría Política, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984.

HERNANDEZ, OCTAVIO A. México Tierra de Libertad, México, Editorial Libros de México, 1966.

MAQUIAVELO. El Principe. México, D.F. Porrúa, Colección "Sepan -- Cuantos". 1970.

MOLINA PIÑEIRO, LUIS. Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México, UNAM. 1982.

MORENO, DANIEL. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, México, Costa Amic. Ed., 1970.

MUÑOZ VIRGILIO, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, UNAM. 1979.

RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1964. - México, Porrúa, 1964.

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Constitución Política del Estado de Aguascalientes.  
Constitución Política del Estado de Baja California.  
Constitución Política del Estado de Baja California Sur.  
Constitución Política del Estado de Campeche.  
Constitución Política del Estado de Coahuila.  
Constitución Política del Estado de Colima.  
Constitución Política del Estado de Chiapas.  
Constitución Política del Estado de Chihuahua.  
Constitución Política del Estado de Durango.  
Constitución Política del Estado de Guanajuato.  
Constitución Política del Estado de Guerrero.  
Constitución Política del Estado de Hidalgo.  
Constitución Política del Estado de Jalisco.  
Constitución Política del Estado de México.  
Constitución Política del Estado de Michoacán.  
Constitución Política del Estado de Morelos.  
Constitución Política del Estado de Nayarit.  
Constitución Política del Estado de Nuevo León.  
Constitución Política del Estado de Oaxaca.  
Constitución Política del Estado de Puebla.  
Constitución Política del Estado de Querétaro.  
Constitución Política del Estado de Quintana Roo.  
Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Constitución Política del Estado de Sinaloa.  
Constitución Política del Estado de Sonora.  
Constitución Política del Estado de Tabasco.  
Constitución Política del Estado de Tamaulipas.  
Constitución Política del Estado de Tlaxcala.  
Constitución Política del Estado de Veracruz.  
Constitución Política del Estado de Yucatán.  
Constitución Política del Estado de Zacatecas.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Ley Electoral del Estado de Aguascalientes.  
Ley Electoral del Estado de Baja California.  
Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.  
Código Electoral del Estado de Campeche.  
Ley Electoral para el Estado de Coahuila.  
Ley Electoral del Estado de Colima.  
Código Electoral del Estado de Chiapas.  
Código Administrativo del Estado de Chihuahua.  
Código Estatal Electoral de Durango.  
Código Electoral para el Estado de Guanajuato.  
Ley Electoral del Estado de Guerrero.  
Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales -  
del Estado de Hidalgo.  
Ley Electoral del Estado de Jalisco.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México.

Ley Electoral del Estado de Michoacán.

Ley Electoral del Estado de Morelos.

Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Libre y Soberano de Puebla.

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

Ley Electoral para el Estado de Sonora.

Ley Electoral del Estado de Tabasco.

Ley Electoral para el Estado de Tamaulipas.

Ley Electoral del Estado de Tlaxcala.

Código Electoral para el Estado Libre y Soberano de Vera - cruz - Llave.

Ley Electoral del Estado de Yucatán.

Ley Electoral para el Estado de Zacatecas.

**INDICE GENERAL**  
**REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO**

Página

**INTRODUCCION**

**CAPITULO PRIMERO**  
**CONCEPTOS OPERATIVOS**

1.1	Concepto de Estado	1
1.2	Formas de Gobierno	9
1.3	Formas de Estado	19

**CAPITULO SEGUNDO**  
**MEXICO Y EL FEDERALISMO**

2.1	El Federalismo Mexicano	22
2.1	Naturaleza Jurídica del Estado Federal Mexicano	29
2.3	La División de Competencias	34

**CAPITULO TERCERO**  
**LOS NIVELES DE GOBIERNO**

3.1	El Supremo Poder de la Federación	49
3.2	Entidades Federativas	52
3.3	El Distrito Federal	62
3.4	El Municipio	71

**CAPITULO CUARTO**  
**REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN**  
**MEXICO**

4.1	Regulación Constitucional	79
-----	---------------------------	----



4.2.	Código Federal de Instituciones y <u>Pro</u> cesos Electorales.	95
4.3.	Constituciones Locales y Códigos <u>Estata</u> les Electorales.	116
	<b>C o n c l u s i o n e s</b>	<b>125</b>
	<b>B i b l i o g r a f í a</b>	<b>128</b>
	<b>Legislación Consultada.</b>	<b>131</b>