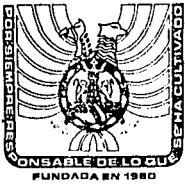


320809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO

75
251

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

“DEMOCRATIZACION DEL PODER EJECUTIVO EN EL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ARIEL MIRANDA LOPEZ

ASESOR DE TESIS:
LIC. AMADO ALVARO ALQUICIRA LOPEZ

México, D. F.

1993

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.

INDICE

Pág.

PROLOGO.....

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.- Democracia	1
2.- Poder Ejecutivo Federal	6
3.- Federalismo.....	9
4.- Constitución.....	14

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- La Democracia y sus Orígenes	19
1.1. En el Derecho Romano	23
1.2. En la Edad Media	24
1.3. En la Edad Moderna	26
1.3.1. Los Derechos del Hombre	27
1.3.2. Democracia Económica y Social.....	28

	Pág.
2.- El Poder Ejecutivo Mexicano	30
2.1. Carácter Unipersonal del Titular	30
2.2. Organización Básica del Poder Ejecutivo	31
2.3. Organización de la Presidencia 1976-1982	32
3.- Federalismo	32
3.1. Federalismo Norteamericano	32
3.2. La Convención Constitucional de Filadelfia	33
4.- El Federalismo Mexicano	35
4.1. En 1824	38
4.2. En 1857	39
4.3. En 1917	40
4.4. El Departamento del Distrito Federal	40

CAPITULO TERCERO

DERECHO COMPARADO

1.- Transiciones Democráticas	45
2.- El Poder Ejecutivo en América Latina	48
2.1. El Ejecutivo Colegiado en Uruguay	48
2.2. El Ejecutivo en Cuba	51
3.- Características del Ejecutivo en América Latina	53
3.1. Atribuciones Administrativas	54
3.2. Actos de Gobierno	56
3.3. Clases Sociales y Grupos de Presión	59

CAPITULO CUARTO**MARCO JURIDICO - POLITICO**

1.- Naturaleza Jurídica del Sistema Federal.....	61
1.1 Identidad de Decisiones Fundamentales entre la Federación y los Estados Miembros y la Autonomía de éstos mismos.....	66
1.2. Las Entidades Federativas.....	68
1.3. El Distrito Federal.....	72
1.4. La Constitución Mexicana y el Ejecutivo Federal.....	74
1.5. "La Reforma Política", último paso hacia la Democratización del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal.....	76

CAPITULO QUINTO**PROPUESTAS Y CONCLUSIONES**

PROPUESTAS	89
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	

PROLOGO

Al inicio de cualquier carrera profesional, sin lugar a dudas la meta anhelada es conseguir un título que avale las acciones toda la vida.

Durante nuestros estudios el placer por la disciplina **Jurídica** se va acrecentando, pero es en un punto determinado cuando el gusto hacia el **Derecho Administrativo** se hace preferente, así, tratando de encontrar un tema fundamentalmente como al referido, nos atrevemos a realizar el siguiente estudio que además de ser motivado por deseo propio, lo motivan también, diversas circunstancias, documentos y hechos que conforman la parte Histórica, Política y Social del llamado **Poder Ejecutivo**.

Nuestra **Constitución** establece de manera especial al **Distrito Federal** como parte de la **Federación** atribuyéndole por ende, facultades en materia local y federal.

Lo anterior se refiere a que el **Distrito Federal** no es un Estado Autónomo, que pueda tener por sí una propia **Constitución**, un **Congreso Local Propio** y que su **Gobernante** sea elegido bajo **Sufragio**.

Por lo antes expuesto, sentimos la necesidad de investigar y proponer sobre el tema con el objeto de tocar puntos sensibles pero por sobre todo interesantes, como son: la **Democratización del Ejecutivo en el Distrito Federal**; la necesidad de los países para crear áreas con normas especiales con el objeto de asentar sus poderes; la dualidad existente como es que el **Distrito Federal** siendo dependencia del **Poder Ejecutivo Federal** tenga atribuciones Locales y Federales.

El tema se torna contundente pero el deseo de análisis y crítica hacen que éste se realice con esmero y cuidado.

INTRODUCCION

La presente investigación pretende opinar brevemente sobre lo que significaría la probable democratización del **Poder Ejecutivo en el Distrito Federal**; hecho que de llevarse a cabo colocaría a nuestro Sistema Federal en un lugar muy especial, ya que por primera vez en la historia de la **Ciudad de México** se le da una verdadera importancia al derecho que tiene la ciudadanía de participar en la elección de su representante.

En los primeros Capítulos se muestra el **Marco Conceptual e Histórico**, señalándose en el **Primero**, aquellos conceptos que están íntimamente ligados con el presente tema y además nos ayudan a digerir mejor el tema.

La parte **Histórica** tiene por objeto ubicar y señalar los momentos en que surge la evolución de la **Democracia, del Poder Ejecutivo en México**, así como de nuestro propio **Federalismo**.

Continuando el desarrollo presentamos también aquella parte destinada al Derecho comparado en donde analizaremos diversas posturas y opiniones que se tienen sobre la llamada transición democrática y la estructura del **Ejecutivo** en otros países latinoamericanos.

El **Marco Jurídico-Político** establece los fundamentos legales sobre los cuales descansa la idea de la **Democracia en México**, así como de nuestro **Sistema Federal**.

Sin menoscabo de lo anterior es sin duda la propuesta de Reforma Política para el **Distrito Federal** un acto que tendrá gran trascendencia no sólo por los probables cambios legales y en la **Administración Pública** si no por lo que promete la verdadera democracia; la última parte de esta **Tesis** quiero expresar de forma modesta pero con gran entusiasmo las inciertas ventajas y consecuencias que ocasionaría la mencionada propuesta en lo que se refiere a la forma de **Gobierno** y elección del **Regente en la Ciudad de México**.

Marcamos algunas propuestas que a nuestro parecer pueden ser las más viables para reforzar el fundamento democrático sobre el que descansan las bases de la propuesta y por ende del tema en cuestión.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Sin duda el capítulo de conceptos es la base fundamental para poder adentrarnos en el entendimiento y estudio de la presente **TESIS**; gracias a esas ideas se podrá digerir y asimilar con mayor facilidad la temática.

A continuación se establecen las definiciones de diversos autores con la finalidad de cumplir lo antes expresado.

1.- DEMOCRACIA

La **Democracia** es un vocablo de origen Griego que literalmente significa Poder o Autoridad del pueblo.

A esto podemos decir que las diversas sociedades a lo largo del tiempo han buscado y pugnado por llegar a tan deseado ideal: así tenemos que esta idea está totalmente relacionada con el concepto de la libertad humana.

Los hombres se sienten libres cuando toman sus propias decisiones; al evolucionar con sus sociedades logran aceptar la autoridad de un gobierno que ellos mismos han elegido y que ellos mismos han deseado.

El destacado investigador del *Derecho Administrativo*, Ignacio Pichardo Pagaza, nos indica lo siguiente:

"En la historia del pensamiento político, la *Democracia* es, tal vez, el concepto de mayor contenido y una noción política esencial. El concepto de la *Democracia* está ligada a las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que le afectan. La *Democracia* es una categoría del pensamiento que por su grado de abstracción y generalidad, es materia de interés en todas las Ciencias Sociales y aún en la Filosofía...

...Ni el concepto de soberanía popular ni la salvaguardia a los derechos humanos básicos proporcionarían las características distintivas de la *Democracia*, puesto que ambos serían compatibles con cualquiera otra forma de gobierno. El elemento específicamente propio de la *Democracia*, resulta aparente del hecho de que no obstante los múltiples cambios en el significado del vocablo, no se ha perdido la idea de que el poder político debe residir en manos de 'los más' y no en la de 'los menos', los pocos o las de un solo...

...En este caso el concepto de 'los más' es una expresión cuantitativa que puede variar desde 'algunos' a 'mas de la mitad', hasta 'todos'." (1)

(1) PICHARDO Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". Edit. I.N.A.P., México 1984, Pág. 45 y 46.

Con lo anterior, el investigador nos explica que el fundamento base del término **Democracia** es, aquel que se refiere a la potestad que recae en el pueblo para intervenir en la vida política de su Entidad, atendiendo siempre a los principios fundamentales del **Derecho**.

El mismo **Pichardo Pagaza** nos da otros conceptos de **Democracia** vinculados éstos, estrechamente con nuestro estudio:

"**Democracia pura o directa** es el régimen en el que el pueblo se gobierna a sí mismo. En la antigüedad, Atenas y otras ciudades-estado de la Helade, fueron ejemplo notable del ejercicio directo de la *Democracia*, acudiendo a la consulta y decisión del pueblo reunido en la ágora. Hoy en día, se menciona invariablemente a las 'comunidades de la tierra' de algunos cantones suizos...

...Democracia semidirecta: En las legislaciones de varios países permanecen vivas ciertas instituciones de gobierno semidirecto, como el referéndum y el plebiscito. El referéndum consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes por el pueblo. Un ejemplo reciente de referéndum fue la aprobación de la nueva Constitución Española en el otoño de 1978. El rey Juan Carlos preguntó a los españoles si aceptaban o no la Constitución para que, en su caso, a partir de ella se crearan nuevos órganos del Estado Español"⁽²⁾

Mediante el plebiscito se consulta al pueblo si aprueba o rechaza delegar en un hombre la expedición de la *Ley* fundamental.

Hasta 1978 la **Constitución Mexicana** no autorizaba en caso alguno el plebiscito o el referéndum, sino consagraba el régimen representativo pleno.

(2) **PICHARDO Pagaza, Ignacio, Ob. Cit. Pág. 48.**

De una manera filosófica, **Felipe Tena Ramírez** nos señala el concepto de *Democracia*.

"En cuanto a la *Democracia* para explicarla recordemos la conocida clasificación aristotélica. Para *Aristóteles*, el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría; en cada uno de estos fundamentos del gobierno distinguía *Aristóteles* una forma pura y una forma impura...

...Cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la "*Democracia*" si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la "*Democracia*", si se aplica tan solo en servicio de los desposeídos." (1)

Aún *Aristóteles*, en su época, ya tenía el conocimiento de que la base de la *Democracia* debía ser la forma pura de ésta, es decir: el poder debe recaer absolutamente en la mayoría, que sin lugar a dudas es el objetivo de dicha democracia.

Rafael de Pina y Rafael de Pina y Vara, nos dan en su diccionario de *Derecho* una definición de *Democracia* la cual podría considerarse un poco más práctica por la sencillez de su terminología:

"Democracia: Sistema de Gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada, en la organización del Poder Público y en su ejercicio..."

(1) TENA Ramírez, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*". Vigésima Primera Edición. Edit. Porrúa, S.A., México 1985, Pág. 89.

...La **Democracia** se funda en la consideración elemental, de sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos se deben tratar y resolverse con el concurso de todos.⁴⁾

Es cierto que cada autor da un concepto de **Democracia** diferente, en cuanto a su forma y terminología; pero también es cierto que coinciden en el fondo del significado. Esto quiere decir, que analizando los conceptos anteriores podemos señalar a los estudiosos basando su explicación en la facultad del pueblo para autodeterminarse.

Las sociedades en la **Democracia** moderna son capaces de elegir a sus representantes, en los cuales delegarán sus atribuciones, para que éstos a su vez, se encarguen de la correcta administración de los bienes y servicios; siempre a beneficio de la mayoría representada.

El concepto de **Democracia** es muy profundo ya que en primer lugar la fuerza del pueblo debe tener su origen en la adecuada concientización de las facultades que le otorga la **Carta Magna** del país, para poder así hacer uso de los *Derechos Democráticos* y segundo, los representantes deberán aceptar que su papel primordial será el de servir y acatar tajantemente la voluntad del pueblo. Sólo de esa manera podemos hablar de una **Democracia real en todos sus aspectos**.

En base a los términos pasados nos atrevemos a considerar el probable significado de la llamada **Democratización**.

Atendiendo al fundamento de la **Democracia**, podemos decir que la **Democratización** es un proceso que pretende, a través de principios **Democráticos**, lograr que los actos del gobierno y decisiones de autoridad reflejen la voluntad del pueblo y que los sujetos sean iguales ante la Ley.

(4) DE PINA, Rafael. De Pina Vera, Rafael. "Diccionario de Derecho". Decimotercera Edición. Edit. Porrúa, S.A., México, 1992. Pág. 222.

2.- PODER EJECUTIVO FEDERAL

Sobre el Poder Ejecutivo, Felipe Tena Ramírez opina lo siguiente:

"...El poder que hace la Ley debe residir en una asamblea, el poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer la Ley, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la Ley debe ser un acto madurado y seguro; de aquí el dilatado proceso que la *Constitución* establece en la confección de las Leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el poder encargado de ejecutar la Ley, se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración...

...Claramente se refiere el precepto que comentamos al titular unipersonal del Ejecutivo, que es el *Presidente de la República*. No incurramos, por lo tanto, en el común error de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado...

...Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquel, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en Derecho actos del Presidente".⁽⁵⁾

De lo anterior se desprende, que es el Presidente de la República como Titular del Ejecutivo, el único facultado para realizar lo contenido en las leyes; en este caso la Ley Suprema y las que

(5) TENA Ramírez, Felipe. *Ob. Cit.* Pág. 445 y 446.

se derivan. El Titular del Ejecutivo podrá delegar funciones en aquellos funcionarios que la Ley constituye como Secretarios de Estado, los cuales por derecho, son ramificaciones legales del Presidente, por lo tanto las determinaciones de estos Secretarios siempre serán consideradas como actos del Jefe de la Nación.

Ignacio Pichardo Pagaza señala:

"La Constitución determina que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la República, como se le llama comúnmente a este alto Funcionario Federal, es el Titular de dicho poder. El ejercicio de su poder sólo corresponde al Presidente, bien en forma directa o bien por sus representantes, por la vía de la delegación de facultades. El ejercicio del poder ejecutivo a través de una sola persona no impide que la administración pública en conjunto sea parte integrante de ese poder".⁽⁶⁾

Andrés Serra Rojas, nos explica de una manera más amplia y clara el concepto de Poder Ejecutivo Federal:

"De acuerdo con el Artículo 80 de la Constitución: 'Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'.

El Poder Ejecutivo Federal, uno de los tres poderes básicos del Estado, está constituido por un conjunto de órganos a quienes la Ley les encarga el ejercicio de la función administrativa. Este concepto es sinónimo de gobierno no en sentido restringido, que es el

(6) *PICHARDO Pagaza, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 177.*

que empleamos con frecuencia, a diferencia del concepto amplio del Gobierno que alude a aquellos que en un país detentan de una manera general el Poder, o al grupo de ministros que en el Régimen Parlamentario, son solidariamente responsables ante el Parlamento y son realizadores de las políticas del parlamento...

...El Presidente de la República, es el órgano más elevado en la jerarquía Administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado...

...Debe distinguirse con claridad la organización general 'Poder Ejecutivo de la Unión', del cargo de 'Presidente de la República'...

...Esta materia es objeto de estudio, en el *Derecho Constitucional*, que fija los principios y facultades de los órganos; y en el *Derecho Administrativo*, que regula la ejecución de las Leyes y el funcionamiento de los Servicios Públicos. En principio, todo problema de Derecho Administrativo, comienza por ser un problema de *Derecho Constitucional*".⁽⁷⁾

Tomando en cuenta lo señalado por nuestra Constitución, el Presidente de la República asume estas importantes funciones en el *Derecho Constitucional y Administrativo*.

- a) Es la más alta representación de la vida política nacional, y el titular directo de la representación del Estado.
- b) Su rango, consideraciones y honores, lo colocan como el personaje político más relevante del Estado

(7) SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I, Décima Segunda Edición. Edit. Porrúa, S.A., México 1983, Pág. 514 y 515.

- c) Es el Jefe del Ejército y de la Armada, y de toda la Administración Pública.
- d) Dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales.

Haciendo un breve análisis de lo antes expuesto, podemos decir que el **Poder Ejecutivo Federal**, siendo uno de los tres poderes de la nación: es el que encarga en forma concreta de la Administración Pública siendo su Titular el **Presidente de la República**; y sus colaboradores, los Secretarios de Estado, son los encargados de vigilar la ejecución de los ordenamientos expresados por el Presidente.

Siempre la actuación del **Ejecutivo** estará regulada por la **Constitución Federal** y resultado, su ejercicio no puede ni debe sobrepasar aquellos estatutos constitucionales.

Considerando las notas anteriores podemos decir que el Poder Ejecutivo Local es el que a diferencia del Ejecutivo Federal, el Titular es un Gobernador que tiene facultades similares a las del Presidente de la República. Como dato importante señalamos que el gobernador tiene la atribución de veto a los proyectos de Leyes.

3.- FEDERALISMO

Enseguida señalaremos algunos de los conceptos que de **Federalismo** dan determinados autores:

Pichardo Pagaza en su obra nos da los datos importantes del Federalismo Mexicano: "El Sistema Federal Mexicano tal como lo define la Constitución, puede caracterizarse por un conjunto de rasgos básicos que son los siguientes:

- a) Siendo el Estado Mexicano, único, coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de Gobierno: El orden jurídico de ámbito Federal y el orden jurídico de ámbito Estatal; las esferas de Gobierno son la Federal, la de los Estados Federados llamadas también Entidades Federativas y la de los Municipios.
- b) Los Estados Federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución General y al que establecen sus constituciones particulares.
- c) Las constituciones de los Estados no pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
- d) Los Estados son 'libres y soberanos' en todo lo concerniente a su régimen interior, salvo lo señalado en el punto anterior.
- e) Al igual que el Estado Mexicano, los Estados Federados se integran por una población, un territorio y un poder público.
- f) Los Estados están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que la de la Federación, a saber: sistema republicano, representativo y democrático o popular.
- g) La base de la organización política y administrativa así como de la división territorial dentro de los límites de cada Entidad es el Municipio Libre.
- h) Los Estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución, basados o no en la Legislación Local, por existir prohibición expresa. Otros actos sólo los pueden realizar con el consentimiento del Congreso de la Unión.
- i) Las Leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
- j) Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados...

...El concepto de Federación implica alianza o pacto de unión. El Estado Federal es una Entidad que se crea a través de la composición de Entidades o Estados que antes no existían como Entidades Independientes, pero que el propio Pacto Federal las crea; este último caso es el de la Federación Canadiense.

El de México es una combinación de ambos antecedentes históricos".⁽⁸⁾

Sobre el *Federalismo Mexicano*, *Jorge Carpizo* señala:

"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 Mexicano es una decisión fundamental del orden jurídico del *Anahuac*, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El Estado Federal, afirma este Artículo, está compuesto de, 'Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental'.

...Y el *Artículo 41* dice que 'el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal'.

(8) PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Ob. Cit.* Pág. 65.

...Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado Federal en México, está compuesto por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los Estados miembros son instancia decisoria suprema -según la terminología de Heller- en lo referente a su régimen interior la misma característica que posee la Federación...

...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, popular'.

...La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en 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'.

...Es decir, 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. O en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un Estado miembro. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del Estado Federal Mexicano...

...El Artículo 41 claramente indica que en el Estado Federal Mexicano, exista una división de competencias entre las órdenes que la propia Constitución crea: La Federación y las Entidades Federativas. Y el Artículo 124, precisa la idea anterior: la competencia de

origen pertenece a los Estados quienes delegan una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello 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".⁽⁹⁾

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara en su diccionario de Derecho señalan que el Federalismo es "una doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como Entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia".⁽¹⁰⁾

De lo anterior escrito, podemos decir que los autores señalados tienden a coincidir en determinados puntos sobre el llamado **Federalismo Mexicano**.

Estando de acuerdo con todos los conceptos antes mencionados, consideramos que el **Federalismo** se basa en la propia **Constitución** y que su fundamento es aquel que se refiere a que el Estado Federal Mexicano se crea cuando aquellas Entidades que no existían como Entidades independientes se unen a través del llamado Pacto Federal, atribuyéndole a cada Estado la facultad de autodeterminarse, siempre y cuando sus disposiciones no afecten la Carta Magna de la Nación.

(9) CARPIZO, Jorge. "Sistema Federal Mexicano", Edit. U.N.A.M.-F.C.E., México, 1972, Pág. 473 y 474.

(10) DE PINA, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Ob. Cit. Pág. 287.

4.- CONSTITUCION

El concepto de **Constitución** es muy interesante, ya que siendo la **Carta Magna de la Nación**, es ahí donde se depositan las bases y fundamentos jurídicos; en virtud de las cuales, las leyes secundarias, normas, reglamentos, etc., basarán su campo jurídico de acción. A continuación daremos algunos de los conceptos que sobre la Constitución se han dado, con el propósito de aportar una opinión clara y precisa del concepto ya mencionado.

Pichardo Pagaza dice: "Una Constitución puede definirse como el conjunto de normas que establecen los órganos del Estado, las relaciones entre éstos, los procesos fundamentales de creación de las disposiciones que integran el orden jurídico y los contenidos de esas normas..."

...La Constitución Mexicana es rígida y escrita. El Derecho Constitucional comparado reconoce dos tipos fundamentales de constituciones: Las rígidas o escritas y las flexibles o no escritas. Para entender cabalmente el concepto de Constitución rígida es necesario establecer la contraposición entre el poder constituyente y los poderes constituidos...

...El Poder Constituyente es aquel que emanado directamente del pueblo soberano se organiza con la exclusiva finalidad de examinar, discutir y poner en vigor la Constitución o Ley Suprema de la Nación...

...La Constitución rígida crea y organiza a los poderes constituidos supremos dotándolos de competencia".⁽¹¹⁾

(11) PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Ob. Cit.* Pág. 16.

Una **Constitución** es rígida porque uno de sus poderes constituidos, aisladamente y por sí solo, no puede tocarla o modificarla: en México, además de la voluntad del Legislador Ordinario Federal se requiere la de la mayoría de las legislaturas locales. A este procedimiento de enmienda se le denomina constituyente permanente.

La flexibilidad de la Constitución consiste en que puede ser modificada por el Poder Legislativo. En la Gran Bretaña el parlamento, cuyas funciones propias son las del Poder Legislativo Ordinario, goza eventualmente de las facultades del poder constituyente, lo que significa que por encima del órgano legislativo no existe teóricamente ninguna Ley intocable.

"Las Constituciones de la mayoría de los países contienen dos grupos de normas, las de carácter orgánico y las dogmáticas. La Constitución Mexicana agregó un nuevo orden de normas fundamentales: Las denominadas garantías sociales y la parte económica. Este hecho representa un avance fundamental a la teoría del Derecho Constitucional".⁽¹²⁾

Se llama parte orgánica de la **Constitución** al conjunto de normas que establecen los órganos del Estado, que fijan los medios como son elegidos o nombrados los titulares de esos órganos, la competencia de los mismos y los procedimientos por los cuales pueden ejercerlos.

La parte dogmática de la constitución es aquella que establece los derechos del individuo, llamados derechos fundamentales, que constituyen el espacio sociopolítico de las personas físicas tanto en términos individuales como en relación con los demás miembros de la comunidad. Se les denomina garantías individuales.

(12) *Ibidem.* Pág. 17.

"La parte orgánica de la Constitución señala límites formales de los órganos, el modo que sus titulares pueden hacerse cargo de ellos, como ejercer su atribución y los procedimientos para desempeñar; en la parte dogmática las limitaciones no son formales sino se refieren a los contenidos, a las materias sobre las cuales aquellos órganos limitan su acción en relación a la sociedad civil...

...Es fácil darse cuenta de la importancia que presenta la parte dogmática de la Constitución. Sin esas limitaciones al contenido de la actuación de los órganos del Estado, éstos podrían a partir de una legalidad meramente formal, actuar en esferas que competen estrictamente al ámbito individual, familiar o social.

...Las limitaciones sustantivas o materiales de la parte dogmática reciben el nombre en el derecho positivo mexicano de 'garantías dogmáticas'. Se definen del modo siguiente: son las determinantes constitucionales que limitan materialmente las competencias conferidas a los órganos del Estado; Son los derechos del mexicano frente a él. Si el Estado se encuentra limitado materialmente, los individuos tienen garantizado un ámbito en el cual no debe interferir, porque esta interferencia se traduce necesariamente en una extralimitación material de sus facultades".⁽¹³⁾

Serra Rojas determina: "Desde el punto de vista material la Constitución está integrada por el conjunto de reglas jurídicas que determinan el arreglo y el funcionamiento de los órganos de la Nación constituidos en Estado...

(13) *Ibidem.* Pág. 18.

Siguiendo el criterio formal, una Constitución es la Ley Suprema, que se caracteriza por el hecho de que no puede ser modificada más que siguiendo el procedimiento especial que la misma señala...

...La Constitución es la fuente por excelencia del Derecho, en cuanto determina la estructura del Estado, la forma de Gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos básicos de una comunidad, elevados a la categoría de Constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas políticos cotidianos".⁽¹⁴⁾

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan los siguientes conceptos:

"Constitución. Orden Jurídico que constituye el Estado determinando su estructura política sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la Legalidad".⁽¹⁵⁾

La Constitución es la manifestación suprema del derecho positivo.

La Constitución es considerada como la Carta Magna o la Carta fundamental del Estado.

(14) SERRA Rojas, Andrés. *Ob. Cit.* Pág. 514 y 515.

(15) DE PINA, Rafael. *De Pina Vara, Rafael. Ob. Cit.* Pág. 184.

Constitución Rígida. Constitución Escrita que requiere para su reforma una tramitación especial distinta del procedimiento Legislativo ordinario.

La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** es teóricamente rígida, pero prácticamente flexible habiendo permitido una progresiva adaptación del texto original a las necesidades políticas, sociales y económicas del país, sin afectar sus ideas básicas.

Analizando los conceptos anteriores, podemos afirmar que la **Constitución** es el ordenamiento legal de mayor importancia en la vida jurídico política del país, siendo ésta la concentración de normas que determina la actuación de los órganos del Estado, sus alcances y restricciones; así mismo señala y explica los derechos y obligaciones de las personas físicas traduciéndose esto como "**Garantías Individuales**".

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS

Este **Capítulo Segundo** es de gran importancia, debido a que para comprender cualquier institución u ordenamiento jurídico, es necesario analizar su evolución histórica, para retomar de ella, los puntos trascendentales y útiles. De esa forma podremos enriquecer el fundamento sobre el cual tienen sus bases.

Partiremos en este Capítulo, del antecedente histórico de la **Democracia**; con el fin de entender de donde nace la inquietud de los pueblos, para participar organizando los llamados **Poderes Públicos**.

1.- LA DEMOCRACIA Y SUS ORIGENES

En la historia, los Estados Democráticos suelen tomar sus decisiones políticas por medio de sus representantes o por sí solos. Cuando el pueblo toma sus decisiones, estamos hablando de una **Democracia Directa**, así mismo los integrantes de una sociedad pueden tomar sus iniciativas a través de los representantes elegidos por ellos mismos; desde siempre se ha demostrado la

dificultad de realizar reuniones con la asistencia de toda una comunidad, es por éso que la forma de gobierno que predomina, es aquella que basa sus determinaciones por la vía de los funcionarios públicos previamente elegidos por la comunidad.

"En los pequeños Estados Griegos existieron algunas democracias directas, porque los Griegos eran opuestos a delegar el poder en representantes. En la práctica, sin embargo, la asamblea de ciudadanos delegaba la administración en un Consejo elegido por la misma. Este Consejo funcionaba como un órgano de Gobierno Representativo. Los Griegos emplearon también la forma representativa en las confederaciones de los Estados, las cuales eran regidas por un Consejo de los Delegados de las Naciones componentes".⁽¹⁶⁾

Hoy en día la **Democracia Directa** existe en algunas instituciones de gobiernos locales, como es en los municipios de algunos países; en alguno de los datos investigados se dice que el Municipio Español en América Latina tuvo una cierta forma de Gobierno directo en los llamados "*Cabildos Abiertos*" en donde se les preguntaba a la gente, cual era su opinión sobre asuntos de importancia, hay que decir que estas opiniones, no tenían fuerza frente a las autoridades del *Cabildo Municipal*.

En ciertos países, desde hace tiempo se manejan algunas figuras políticas que son formas de **Democracia directa**: la iniciativa, el referéndum, la revocación de poderes.

"El sistema de dejar en manos de los ciudadanos el derecho a legislar, a pesar de existir un cuerpo legislativo se introdujo en la Constitución Suiza de 1874, y ha sido adoptado en muchos de los Estados de la Unión Norteamericana. Este sistema se denomina iniciativa y,

(16) **"Enciclopedia Barsa" Tomo II, Décimo Séptima Edición. Edit. Encyclopaedia BRITANNICA, S.A. de C.V., México, 1981, Pág. 375.**

mediante el mismo, un cierto número de electores goza del derecho de presentar un Proyecto de Ley directamente para someterlo a la aprobación de los votantes. Si el proyecto es aprobado en las elecciones, se convierte en Ley del Estado, sin que pueda ser vetada por el Poder Ejecutivo...

...La Constitución Cubana de 1940 autoriza a los ciudadanos a presentar Proyectos de Ley directamente al Congreso...

...El referendum es el derecho que tienen los electores de aprobar, en una votación especial, ciertos proyectos de leyes de importancia que, por lo general, se refieren a materias fiscales o económicas. El Poder Legislativo, en estos casos, está obligado a consultar directamente con el pueblo y no puede actuar por sí mismo...

...La revocación de poderes es el derecho que tienen los ciudadanos de separar de sus puestos a los funcionarios públicos antes de que cumplan el término por el que fueron elegidos...

...Es una votación especial, el pueblo decide la destitución del empleado que ha abusado de su confianza. A este sistema se recurrió por vez primera en la Ciudad de los Angeles, Estados Unidos de América., en 1903".⁽¹⁷⁾

La historia señala que son los Griegos, los primeros en desarrollar la cultura política occidental y también son los primeros en hacer una distinción sobre los asuntos políticos de los religiosos, económicos y legales. Es trascendental mencionar que el lenguaje político actual, las instituciones básicas de los gobiernos, tienen su antecedente en la Grecia Antigua.

(17) "Enciclopedia Barsa" Ob. Cit. Pág. 376.

"La Democracia surgió en los pequeños estados ciudades de Grecia, cuando la asamblea de los ciudadanos tomaba acuerdos obligatorios para toda la comunidad. Esta Democracia sin embargo, era muy distinta de la actual. El Poder Político correspondía sólo a los ciudadanos, es decir, al reducido número de los que pertenecían a la clase de terratenientes ricos. Los extranjeros y el gran número de esclavos que había no gozaban del derecho al voto.

...En Atenas y algunos de los otros Estados se extendió en muchos casos el Derecho de Ciudadanía y Sufragio a los componentes de la clase media, y hubo largos periodos de verdadera democracia. A *Solón* un gran legislador Ateniense, se debe la definición más sencilla y profunda de la Democracia cuando dijo: 'Es un gobierno en el que el pueblo obedece a los gobernantes, y éstos observan las leyes aprobadas por el pueblo' ⁽¹⁸⁾

Algunos filósofos Griegos como *Platón* y *Aristóteles* no creyeron en la Democracia, sus ideas coincidían en pensar que la mejor forma de Gobierno era la monarquía en donde el Rey estuviera sujeto a las leyes de su territorio.

"Cuando Grecia perdió su independencia, muchos de sus filósofos trataron de encontrar un sistema mejor que los de *Aristóteles* y *Platón*. La Escuela Estóica contribuyó en grado considerable a la Democracia, al defender la igualdad natural de los hombres, de cualquier clase o nacionalidad. Los Epicureos recomendaban la obediencia a las leyes existentes y mantenían como ideal político una mínima intervención del Gobierno en las actividades de los ciudadanos. Ambos principios constituyen un antecedente del liberalismo democrático moderno". ⁽¹⁹⁾

(18) *Ibidem.* Pág. 376.

(19) *Ibidem.* Pág. 377.

Durante la época republicana de Roma se dio según la historia, la creación de instituciones democráticas, primero surgen en una ciudad-estado y después se esparce en toda la península italiana. El poder estaba en manos de un grupo aristócrata que era el senado.

"Los Romanos contribuyeron a consolidar las instituciones del gobierno por medio de un excelente sistema de leyes que es hoy la admiración del mundo. Este sistema ha servido de base al moderno principio democrático del imperio de la ley.

...Con las dictaduras de caudillos militares y el imperio, la Democracia declinó en Roma, pero las salvaguardas legales se conservaron en los principios del Derecho Romano. Durante el Imperio, los Romanos permitieron cierta autonomía a las colonias, que tenían sus asambleas representativas para la administración local".⁽²⁰⁾

Son los juristas y filósofos romanos, los que defienden la idea de que el pueblo tiene todo el derecho de intervenir en los asuntos y decisiones del Gobierno.

1.1 En el Derecho Romano

Sobre este tema tenemos que en la Roma Republicana . **"Si hubo democracia, debemos buscarla en los comicios por curias los 'clientes' tenían la obligación de votar con sus patronos.**

...Por eso predominaban allí los patresfamilias más importantes, que habían atraído un mayor número de 'clientes'. En los comicios por centurias, no encontramos un ambiente

(20) *Ibidem.* Pág. 377.

más democrático. Los caballeros y la clase más rica reunían la mayor parte de las ciento noventa y tres centurias. Finalmente, tampoco son democráticos en sentido estricto los comicios por tribus, ya que Roma, con sus numerosos proletarios, no disponía más que de cuatro tribus, mientras que el campo Romano se distribuía las otras treinta y una. Por tanto, los pocos hacendados ricos que podían viajar a Roma para asistir a las asambleas, tenían más influencia individual que los proletarios de la ciudad".⁽²¹⁾

Es importante mencionar que la idea de **Democracia** en Roma siempre estuvo ligada a la Historia de la República en Roma, es por ésto que su relación es imprescindible para entender el antecedente de la **Democracia**.

1.2. En la Edad Media

En este punto señalamos que con la aparición del Cristianismo y la caída del Imperio Romano, se abre una nueva época en la Historia de la Democracia. La Iglesia consideraba al gobierno como algo maligno, pero a su vez recomendaban al pueblo se obedeciera a los poderes públicos.

Se considera que el Derecho Romano tuvo gran influencia en la Edad Media porque la figura jurídica del contrato permitió la creación de instituciones con funciones privadas, y con el tiempo también tuvieron actividades públicas.

(21) MARGADANT S., Guillermo Floris. "Derecho Romano". Décima Edición. Edit. Esfinge, S.A., México 1981, Pág. 30.

"Los nobles prometían cierta protección a los campesinos a cambio de que éstos residiesen en sus dominios y trabajasen para ellos. La teoría contractual influyó en el concepto del Estado y del Gobierno. El Estado era considerado como resultado de un contrato entre el Rey y los vasallos. Los vasallos debían obediencia al monarca, pero éste estaba obligado a respetar las leyes del reino. Las monarquías medievales no fueron absolutas: Esta teoría surgió muchos años más tarde con el Estado Moderno".⁽²²⁾

En la Edad Media no existió la **Democracia Política** como se entiende en la actualidad. La Historia marca que no existió la llamada teoría del Gobierno, absoluto y despótico de las monarquías hereditarias, ya que si el monarca violaba la ley, los súbditos quedaban libres, pudiendo éstos quitarlo del mando por la fuerza, siempre y cuando fuera necesario.

"La teoría de la representación política de desarrollo en la Edad Media. Los monarcas invitaban a los nobles a reunirse en asambleas para votar impuestos, aprobar leyes necesarias o tomar decisiones de importancia para el reino. Estas reuniones no tenían carácter de instituciones permanentes del Gobierno, ni los reyes estaban obligados a convocarlas. Más tarde se estableció la práctica de invitar a las mismas a representantes de la clase media y, poco a poco, el sistema se transformó en el antecedente de los cuerpos legislativos actuales...

...En algunas instituciones políticas de carácter local se conservó la tradición democrática. En cierta época, los municipios Españoles elegían a sus regidores. Estas libertades municipales existieron en la América Latina y en muchos países de Europa...

(22) "Enciclopedia Barsa", (D), Cit. Pág. 377.

...Las monarquías medievales no puede decirse que fueran gobiernos constitucionales, porque no había instituciones políticas para delimitar el poder del Rey. fueron, más bien, monarquías legales, y, en teoría, jamás despóticas...

...El rey gozaba de grandes poderes y autoridad, pero ésta no era nunca arbitraria".⁽²³⁾

1.3 En la Edad Moderna

En el siglo XVI, aparece en Europa el llamado Estado-Nación moderno. El Feudalismo pierde fuerza. Inglaterra realizó su integración política antes que el resto de Europa; en Francia, dividida por las guerras de religión y las luchas dinásticas, tiene la necesidad de crear un gobierno fuerte de donde se desprende la teoría de la soberanía del Rey.

Para Juan Bodín el monarca estaba bajo la ley y por lo tanto no era un Rey absoluto.

En Inglaterra en el siglo XVII, el parlamento fue adquiriendo gran fuerza política.

En 1688 retiró al Rey, se nombra a otro y asume la autoridad de la nación. Lo anterior se constituye como la "**Revolución gloriosa**" Inglesa y con esto comienza el desarrollo de los principios Democráticos en la Europa Moderna. El principio Inglés de que el poder no pertenecía al monarca, no tardó en difundirse por varios países Europeos.

(23) *Ibidem.* Pág. 377 y 378.

Se establece que en 1776, las trece colonias inglesas en América del Norte se declararon independientes, influenciadas por el principio de soberanía popular: después de que ganaran su independencia, se convierten en una república y se considera como el primer Estado con Democracia en los tiempos modernos. Se dice que la democracia continuó avanzando hasta el final de la Primera Guerra Mundial en 1918.

En los años siguientes se dieron movimientos contra la **Democracia**, como fueron el *fascismo*, *nazismo* y el *comunismo soviético*. Los dos primeros fracasaron al ser derrotados Italia y Alemania en la Segunda Guerra Mundial.

Las Repúblicas Latinoamericanas han mantenido siempre en sus Constituciones, los fundamentos básicos de lo que es el Gobierno Popular: estas Repúblicas integradas a la organización de Estados Americanos suscribieron en la Carta de Bogotá los principios básicos de la **Democracia**.

1.3.1. Los Derechos del Hombre

"Dentro del Régimen Democrático, los individuos han creado el Estado y designado el gobierno para que se encargue de su administración. Han otorgado a los gobernantes ciertos derechos y poderes sobre los ciudadanos, pero no todos los derechos, ni poderes absolutos...

...Hay algunos que han sido retenidos por los componentes del Estado y que el gobierno no puede violar. Estos derechos varían de acuerdo con las constituciones en los diversos países...

...Los principales derechos del ciudadano son: La libertad de palabra, de reunión y de asociación; la libertad de imprenta, de pensamiento y de cultos; la igualdad de todos los

ciudadanos ante la ley; la libertad de locomoción; el derecho de dirigir peticiones al gobierno y de votar libremente en las elecciones; la garantía de la propiedad individual sin más limitaciones que las dispuestas en las leyes; el derecho a no ser privado de la libertad sino por orden de los tribunales competentes; el derecho a ser juzgado por los tribunales ordinarios".⁽²⁴⁾

Los derechos enumerados, comúnmente están señalados en aquellas Constituciones que se consideran Democráticas. Cuando éstos no existen o su ejercicio es impedido por el propio Gobierno, definitivamente no son democráticas. Es en la mayoría de los Estados Democráticos donde el Poder Judicial es el encargado de velar y proteger los derechos de los ciudadanos conocidos como Garantías Constitucionales.

El Gobierno podrá sólo en circunstancias especiales suspender dichas garantías. Por lo regular ésto se hace en casos graves de alteración del orden público, guerras o catástrofes.

Varios países han imitado a la Constitución Española de 1931 creando un tribunal encargado de resolver todo aquello relacionado con las garantías Constitucionales.

1.3.2. Democracia Económica y Social

"Al principio se aspiraba sólo a la igualdad legal. Había esclavos que no eran considerados como personas, y había muchos individuos sin voto. Los liberales y demócratas

(24) *Ibidem.* Pág. 379.

del siglo XVIII aspiraban a la igualdad jurídica de los hombres, y ésto se consideraba como suficiente. Más tarde comenzó la lucha por la igualdad política, y un mayor número de ciudadanos participó en la vida del Estado...

...Después de la Revolución Inglesa del siglo XVII, y de la Francesa del siglo XVIII, el concepto de la *Democracia* se extendió hasta incluir la necesidad de lograr la igualdad económica. Muchos estadistas pensaron que las conquistas políticas no eran suficientes y que había que ayudar a los ciudadanos en su lucha por la vida...

...En el siglo XIX, y también en el XX, se han realizado grandes progresos para garantizar a los trabajadores un mejor nivel de vida y una forma más eficaz de defender sus derechos. La mayoría de estas conquistas se han realizado en nombre de la *Democracia*, y utilizando el clima de libertad existente gracias a ella"⁽²⁵⁾

La **Democracia Económica** aún no se extiende en muchas partes del mundo. Los pensadores pretenden una igualdad social; es la mujer la que ha hecho grandes avances rumbo a la igualdad política y jurídica.

Las **Naciones Unidas** y la **Organización de Estados Americanos** luchan en contra de la discriminación racial; en la mayor parte de América Latina se prohíbe la discriminación por motivos de raza, sexo, religión o credo político.

(25) *Ibidem.* Pág. 379.

Se dice que no existe la **Democracia** sin paz, porque la guerra es la negación de la libertad. Las **Naciones Unidas** crearon, instituciones encargadas de mejorar las condiciones económicas y sociales de los países. La vieja idea griega de que los hombres deben participar en la administración de sus pequeños Estados ha crecido de tal manera que hoy comprende a toda la humanidad.

2.- El Poder Ejecutivo Mexicano

Antes de entrar a los antecedentes del **Poder Ejecutivo** es importante recalcar que nuestra **Constitución** establece y fundamenta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como el único capaz de ejercer tal poder, ya sea en forma directa o mediante sus representantes, a través de la vía de delegación de facultades.

2.1. Carácter Unipersonal del Titular

Este punto se refiere a que el **Poder Ejecutivo** reside en una sola persona por eso se dice que tiene carácter unipersonal. En otros sistemas de Gobierno, el **Poder Ejecutivo** recae sobre un grupo colegiado. La Historia Política de México y la Universal nos muestran diversas formas colegiadas de organizar el Ejecutivo como son las Juntas de Gobierno y los Triunviratos. Un ejemplo de lo anterior es la experiencia Boliviana en los años sesentas que creó una doble presidencia de la República: ésto quiere decir que dos titulares ejercían el ejecutivo al mismo tiempo.

"Las Constituciones Federales de 1824 y de 1857, confiaron el Poder Ejecutivo a una sola persona".²⁹⁾

2.2. Organización Básica del Poder Ejecutivo

Para cumplir con lo relacionado a la Administración y Gestión Política, el Presidente está auxiliado por un grupo de órganos internos que forman oficialmente la llamada Presidencia de la República. Este es el primer escalón de la Administración Pública mediante el cual el titular del Ejecutivo canaliza la toma de decisiones.

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su Artículo Octavo la facultad del Presidente de la República para crear unidades que estudien y den forma a los acuerdos presidenciales; compile leyes y decretos promulgados; lleven registro de los reglamentos y resoluciones; estudien y promuevan las modificaciones que deban hacerse a la propia administración pública y evalúen su ejecución; y, que atiendan los servicios de difusión y relaciones públicas...

...Señala también que el Presidente puede crear aquellas unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que considere convenientes, con recursos financieros provenientes del presupuesto asignado a la propia Presidencia de la República...

(29) PICHARDO Pasqua, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México", Edit. I.N.A.P., México, 1984, Pág. 177.

...Hasta 1976 la Secretaría de la Presidencia realizaba tales funciones, adicionalmente, a las de planeación y programación del gasto público".⁽²⁷⁾

2.3. Organización de la Presidencia 1976-1982

"Durante el periodo 1976-1982 el Presidente de la República acordó la creación de diferentes unidades adscritas directamente a él, adicionales a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Su objetivo fue atender los requerimientos institucionales y personales del Titular del Ejecutivo. Algunas oficinas presidenciales no sólo fueron de apoyo al Presidente, sino se concibieron con carácter normativo para las demás Entidades de la Administración Federal. Otras manejaron programas importantes que les conferían un rango cuasiministerial".⁽²⁸⁾

3.- FEDERALISMO

El **Federalismo** es una forma de organización política que se ha extendido a varios países del mundo; cada nación ha encontrado la forma para adaptar el **Régimen Federal** a su vida política.

3.1. Federalismo Norteamericano

El origen moderno del **Federalismo** lo encontramos en la búsqueda por las Trece colonias Norteamericanas de un medio para que se creara un frente común hacia las demás naciones, pero respetando la autonomía interna de cada una de ellas.

(27) PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Ob. Cit.* Pág. 195.

(28) *Ibidem.* Pág. 195 y 196.

"El primer intento de organización política unitaria que las colonias realizaron quedó plasmado en los llamados Artículos de la Confederación suscritos en 1781, que no tuvieron éxito. Terminada la Guerra de Independencia, mediante un tratado preliminar firmado a fines de 1782, las Colonias volvieron a ocuparse preponderantemente a sus asuntos internos...

...El congreso de la Confederación creado por los Artículos mencionados se integraba con Delegados de cada Colonia o Estado. Actuando en calidad de Embajadores de sus Estados, se hallaban al servicio de ellos y no al de la Confederación".⁽²⁹⁾

Siguiendo con lo anterior, los Artículos a los que se hace mención, no determinaban un Poder Ejecutivo separado. El Congreso por medio de comités trataba de administrar las disposiciones que dictaba. El congreso tenía facultades limitadas. Los ciudadanos de los Estados sólo podían considerarse propios de su región; las leyes no los obligaban a menos que ellos dieran su consentimiento; no tenían estos Artículos poder independiente para el establecimiento de impuestos.

En los diez años de duración de estos Artículos de la confederación, se creó una situación cercana a la anarquía.

3.2. La Convención Constitucional de Filadelfia.

"El consenso generalizado de que las cosas no podían continuar de ese modo, dio por resultado la Convención Constitucional de 1787. Cincuenta y cinco Delegados, entre los

(29) *Ibidem.* Pág. 58.

líderes políticos más distinguidos de las colonias, se reunieron durante el verano de aquel año. La Constitución que redactaron es un notable testimonio de lucidez política que sigue siendo hoy en día objeto de admiración y encomio. Esa constitución ha servido de base e inspiración a otros sistemas federales...

...La Constitución Norteamericana incorporó al texto escrito varios principios políticos que fueron considerados en aquella época, planteamientos innovadores:

- a. **Abolición de títulos nobiliarios.**
- b. **Gobierno representativo.**
- c. **Posibilidad de acceso de cualquier ciudadano a los cargos públicos.**
- d. **Elecciones periódicas para mantener el consenso de los gobernados.**
- e. **División de poderes.**
- f. **Protección legal del ciudadano frente a decisiones del Gobierno.**
- h. **Finalmente, el Sistema Federal".⁽³⁰⁾**

Sin duda este hecho fue de gran trascendencia en la evolución del **Sistema Federal** y por qué no de la **Democracia** también; es en esta Constitución donde se plasma el fundamento y la base legal de lo que serían las demás constituciones en América Latina.

Los puntos que se señalan como innovadores tienen su fundamento en los largos años de lucha hacia la **Democracia** y soberanía de los pueblos.

(30) *Ibidem*, Pág. 58 y 59.

Definitivamente el contenido de la Constitución Norteamericana de 1787 tiende a defender el ideal democrático que desde la aparición del Cristianismo como primer antecedente se ha anhelado.

4.- EL FEDERALISMO MEXICANO

"La Constitución Norteamericana es el antecedente jurídico inmediato del *Federalismo Mexicano*. La primera Constitución Federal Mexicana, la de 1824, se inspiró cercanamente en la de los Estados Unidos de América. Las siguientes Constituciones Federales Mexicanas de 1857 y 1917, fueron el resultado tanto de la inspiración del primer modelo cuanto de la difícil experiencia de casi un siglo de practicar el *Federalismo* en la realidad política mexicana.

...Es un error pensar que la Constitución de 1824 y por tanto el Federalismo mexicano, son copias artificiales del Sistema Político Norteamericano".⁽³¹⁾

Se puede apreciar que la Constitución Norteamericana y su Sistema Federal se inspiran en principios políticos que se habían desarrollado en el pensamiento occidental desde hacía más de un siglo.

La Historia marca que es la Revolución Francesa el resultado final de la maduración de ideas liberales. En España la Constitución de Cádiz de 1812, señaló nuevas ideas políticas que reconocían cierta autonomía territorial.

(31) *Ibidem.* Pág. 59.

En un principio la Nueva España y después México independiente no fueron ajenos al fruto de las ideas liberales.

La Constitución Norteamericana y la de Cádiz constituyeron la mejor expresión de nuevo pensamiento político. No se debe pensar que los constituyentes de 24 carecían del criterio político suficiente que los llevara a imitar descaradamente otros fundamentos constitucionales ajenos al país.

"Quienes piensan que el Sistema Federal era del todo ajeno a los mexicanos, olvidan la diversidad geográfica, de costumbres, de antecedentes étnicos y aún de tradiciones que caracterizaba al vasto territorio que se independizó de España en 1821. Si bien México colonial no estuvo integrado por Colonias Autónomas en lo interno, como fue el caso de las Trece Colonias Norteamericanas aquella diversidad local aunada a las distancias enormes y a las escasas comunicaciones, prolijaba la existencia de un sistema federal, más bien que uno centralista, como los que se ensayaron sin éxito...

...A partir de los años cincuenta de este siglo, historiadores y científicos sociales mexicanos y extranjeros llevaron a cabo cuidadosos estudios sobre los orígenes del Federalismo Mexicano. La conclusión general a la que llegaron es que el Federalismo en México responde a reales auténticas aspiraciones políticas de las distintas regiones del país, incubadas a lo largo de los siglos de dominación Española, que encontraban punto de apoyo en la Constitución de Cádiz de 1812 y crecen en importancia durante la Guerra de Independencia".⁽³²⁾

(32) *Ibidem.* Pág. 60.

El Federalismo Mexicano según Ignacio Pichardo Pagaza, es una realidad fuertemente arraigada a la conciencia de los Mexicanos.

Es un Sistema Federal completamente diferente al modelo Norteamericano y se distingue de cualquier otro de los sistemas federales existentes en el mundo. Este sistema ha tenido cambios que poco a poco lo van fortaleciendo.

"Se ha argumentado con razón que desde 1810 hasta 1821 la vida pública del país discurre por dos cauces de ideas que la inspiraban en forma simultánea, aunque en el fondo eran irreconciliables...

...Por un lado el ideario insurgente, por otra las innovaciones políticas y las ideas liberales incorporadas a la Constitución de Cádiz de 1812. Lo irreconciliable surge del hecho de que la Constitución de Cádiz intentó, por la vía de la modernización política, retardar y aún evitar el desmembramiento del Imperio Español...

...En esas dos corrientes de ideas y, principalmente, en la segunda, se reconoció y se afirmó una institución política que puede reputarse como el germen del Federalismo en México: la diputación provincial".⁽³³⁾

En 1820, el sentimiento Federalista de las provincias era incontenible y al luz de la **Constitución de Cádiz** se crearon diputaciones provinciales con el objeto de ir a las cortes durante el periodo de 1812-1814; cuya renovación e instalación se llevó a cabo el 26 de noviembre de 1820.

Miguel Ramos Arizpe, promueve la creación de otras diputaciones provinciales en el resto del país.

(33) *Ibidem.* Pág. 60.

4.1. En 1824

"En los debates del Congreso constituyente de 1823-1824 surgen las corrientes en pro y en contra del Sistema Federal. durante las discusiones de los Artículos 5o. y 6o. de la iniciativa en los cuales se establece la forma de Gobierno que adoptara el naciente Estado Mexicano, quedan aprobados con relativa facilidad los conceptos de República, representativa y popular. La discusión sobre si la Nación debe adoptar una forma de Gobierno Federal o Central se torna apasionada, preludio de los aciagos combates por venir durante gran parte del Siglo XIX. Los liberales mexicanos, proclives al Federalismo por un lado, y los hombres del partido reactor, por el otro, promotores del Sistema Central".⁽³⁴⁾

Sobre lo anterior debemos decir, que fue un acierto que el Congreso Constituyente de 1823-1824 aprobara la forma de Gobierno que se pretendía, ésto es, una República, Representativa y Popular. Es que en esa época el Partido Reaccionario no estuviera de acuerdo con los ideales de Libertad y Democracia, ya que de la no aceptación de los Artículos 5o y 6o mencionados dependía su permanencia en la vida política del País.

"Tal vez quien mejor analizó y previó las ventajas y desventajas del Federalismo frente a otras formas de Gobierno fue *Fray Servando Teresa de Mier*, extraordinario político y gran patriota. Aunque algunos lo consideran proclive al Centralismo él estaba en favor de un Federalismo 'moderado'...

...El triunfo del *Federalismo* se logró debido a dos circunstancias: en Primer Término, al triunfo del Plan de Casa Mata y la rebelión armada que lo sostuvo, que doblegó el efímero imperio de *Iturbide* y restauró el constituyente; tuvo como trasfondo la actitud de algunas provincias, entre las que se encontraban los actuales Estados de México y Jalisco, quienes

(34) *Ibidem.* Pág. 62.

fueron las primeras que se declararon Estados Libres y Soberanos, propiciando un clima de agitación nacional que preconizaba como forma idónea de la organización política de México, la integración de una Federación...

...Segundo, porque la mayoría de los constituyentes del 24, entendieron que la Constitución de los Estados Unidos de América, había plasmado con acierto las ideas políticas de *Democracia, Liberalismo y Autonomía*, por las cuales estaban luchando. Esa Constitución resultaba, entonces, un modelo natural que era preciso adecuar a nuestra realidad".⁽³⁵⁾

4.2. En 1857

"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 distintivas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano...

...La invasión francesa a México y el espurio imperio del Austriaco, 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, un documento para lucirlo en las festividades públicas, pero sin ninguna vigencia real".⁽³⁶⁾

(35) *Ibidem.* Pág. 62.

(36) CARPIZO, Jorge. "Sistema Federal mexicano". Edit. U.N.A.M. F.C.E., México 1972, Pág. 471.

Debemos decir que el pensamiento Federal de aquella época fue en México una idea profundamente política. El Federalismo fue la Bandera principal del partido liberal y el centralismo del partido conservador. El **Partido Liberal** se identificó con Federalismo y Libertad; así mismo no aceptó ningún negocio político con el **Partido Conservador**.

4.3. En 1917

"El primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado nuestra constitución actual, promulgada el 5 de Febrero de 1917, y que en su esencia y lineamientos sobre el Sistema Federal sigue a su antecesora".⁽³⁷⁾

4.4. El Departamento del Distrito Federal

Por tradición el Distrito Federal ha sido el Centro Político, Económico y cultural del País. Anterior a la Conquista Española. Tenochtitlan fue la Capital del Imperio Azteca. En la colonia la Ciudad de México substituyó a Tenochtitlan.

Cuando México se independiza, se reconoció como algo natural que la Ciudad de México fuera la Capital del País.

"La primera Constitución del 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 que la Ciudad de México era el asiento lógico de los Poderes Federales".⁽³⁸⁾

(37) CARPIZO, Jorge. *Ob. Cit.* Pág. 471.

(38) *Ibidem.* Pág. 530.

Entre la Ciudad de México y el Estado de México surgieron una serie de problemas entre Gobiernos de índole competencial, que en algunos casos fueron escandalosos.

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 de 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 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".⁽³⁹⁾

En el Artículo Sexto del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se establece que mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal, los ciudadanos podrán votar para elegir al presidente y nombrar dos Senadores.

"La última constitución Centralista de México signió 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,

(39) *Ibidem*, Pág. 530.

Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán, Tlalpan, Tepepa, 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 Distrito 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".⁽⁴⁰⁾

De acuerdo con la Constitución de 1857, la Fracción VI del Artículo 72 le otorga facultades al Congreso Federal para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, basándose en que los ciudadanos tienen el derecho de elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales.

"La Constitución de 1857 fue unicamarista, 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...

...Herrera y Lasso escribió que los legisladores con ello hacían pedazos la lógica del Sistema Federal que no tolera la intromisión del distrito en la Cámara que representa a los Estados como tales; pero adecuaban la Ley a la realidad, teniendo en cuenta la importancia máxima de la Ciudad de México y los imperativos ineludibles de la conveniencia pública, que no cabe en los moldes regulares de la Geometría Política...

...Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se expidieron varias leyes respecto al Distrito Federal, pero no es hasta 1901 que se cambió en buena parte el original régimen de 1857. Se modificó la fracción VI del Artículo 72 Constitucional, reduciéndola a la siguiente

(40) *Ibidem*, Pág. 531.

oración: 'El congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios' ".⁽⁴¹⁾

El proyecto de **Constitución de Carranza** suprimía el Sistema Municipal del **Distrito Federal**, substituyéndolo por un régimen de los llamados comisionados, los que serían nombrados y removidos por el Presidente de la República.

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

El constituyente de 1916-1917 rechazó el proyecto de Carranza y no aceptó eliminar al Municipio en la Capital de la República.

Carranza, el 3 de octubre de 1918, presentó un proyecto de reforma constitucional, en el que propuso la extinción de las municipalidades en el Distrito Federal. **Carranza fracasa 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. La Reforma de 1928 fue en contra de la Historia Constitucional de México, de la que se desprende que los habitantes de la Ciudad de México, habían siempre tenido el Derecho Político de nombrar a sus gobernantes. El Sistema Municipal había tenido una amplia trayectoria en la Capital Mexicana hasta que fue suprimido en 1928.

(41) *Ibidem*, Pág. 531 y 532.

...A partir de 1928, los habitantes del Distrito Federal están privados de Derechos Políticos en cuanto a su Régimen Interior, aunque sí poseen la facultad de voto en la elección de Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que los van a representar a nivel Federal".⁽⁴²⁾

(42) *Ibidem*, Pág. 532.

CAPITULO TERCERO

DERECHO COMPARADO

1.- TRANSICIONES DEMOCRATICAS

Sobre este punto tenemos que el reconocido investigador político, **Carlos Sirvent**, realiza un estudio que tiene sus bases en los acontecimientos electorales de 1988, en donde la votación a favor del **PRI** bajó considerablemente; de pronto se inician una serie de estudios que se denominaron como la emergencia, el reclamo y la transición a la democracia.

Dichos acontecimientos se atribuyen a diversos factores de carácter esencialmente demográfico, como la elevada urbanización, y a factores sociales.

Hay que señalar que las condiciones sociales, económicas y demográficas no son suficientes para producir un efecto político como lo es la demanda por la democratización. Se necesitan condiciones políticas con su propia dinámica.

"Samuel Huntington, en su reciente libro *"La Tercera Ola"*, publicado en 1991, demuestra que los casos recientes de transiciones son el resultado de múltiples factores, entre los que se destacan, en particular, la aceptación mundial de los valores democráticos y el "efecto demostración", lo cual explica, según *Giuseppe di Palma*, que sea un fenómeno que se presenta simultáneamente en distintos países y momentos, conservando en todos los casos un rasgo político común: la aceptación de los valores democráticos".⁽⁴³⁾

De acuerdo a lo anterior tenemos que las transiciones democráticas son el resultado de una demanda que emana de los valores democráticos y su implantación depende de condiciones específicas nacionales que son de carácter político.

"Desde *Norberto Bobbio* hasta *Samuel Huntington* se comparte una concepción mínima común que los autores denominan "*procedural*" según ella la democracia se define como método para la selección de líderes al gobierno a través de elecciones competitivas en las que participa el pueblo. En palabras de *Bobbio*, sería el método a través del cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, por medio de instituciones que hacen posible que la sociedad decida".⁽⁴⁴⁾

Estas concepciones de la democracia llevan en su esencia el valor democrático de la potestad del pueblo para elegir a sus representantes.

"*Huntington* - siguiendo a *Shumpeter* - establece la definición del sistema político democrático como aquel en el que los dirigentes más poderosos son elegidos a través de

(43) SIRVENT, Carlos, "Transiciones Democráticas". Artículo publicado en la revista *IDEAS Políticas*, No. 2, México, Julio - Agosto 1992. Edit. Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C., Pág. 12.

(44) SIRVENT, Carlos, *Op. Cit.* Pág. 15.

elecciones honestas y periódicas, en las cuales los candidatos compiten libremente por los votos y en las que toda la población adulta es virtualmente elegible".⁽⁴⁵⁾

Lo anterior implica la existencia de libertades políticas y civiles, lo que se traduce en igualdad política que es la clave para el óptimo desarrollo democrático.

José Francisco Rutz Massieu, opina que la transición democrática es un proceso de cambio por el cual un régimen autoritario pasa a ser un régimen democrático siempre y cuando ésta se realice pacífica y legalmente fundamentado así como en corto tiempo. También considera como transición aquella transformación por la cual una Democracia se desarrolla con gran rapidez y por ende las instituciones políticas se profundizan en una verdadera realidad política.

Otros pensadores señalan que la transición democrática, es un concepto que nace en Europa Occidental y los Estados Unidos a partir de la llamada teoría de desarrollo político y que evoluciona gracias a la modernización política registrada en países africanos y asiáticos en la segunda posguerra mundial. Se dice que la transición es un cambio de régimen político, mientras que el proceso democrático es un cambio en el régimen político.

"El proceso democrático es un movimiento evolutivo, cuyo ritmo es variable y admite involuciones, en tanto que la transición es necesariamente un movimiento hacia adelante, a ritmo tan acelerado que hay un cambio cualitativo en el régimen político. En ambos conceptos, la violencia, previa o concomitante, no es un elemento consubstancial; más bien es un elemento extraño, pero puede desempeñarse como reactivo o catalizador..."

(45) *Ibidem.* Pág. 15.

...La transición es un fenómeno rápido, aunque rara vez súbito, susceptible de localización histórica, ésto es, de delimitación en el curso histórico, y el proceso democrático es, en sí mismo, una de las dimensiones del propio proceso histórico".⁽⁴⁶⁾

2.- EL PODER EJECUTIVO EN AMERICA LATINA

Sobre este tema tenemos, que el Ejecutivo en México está profundamente relacionado con otros países en América, ya que siendo del mismo continente es factible reconocer que tienen afinidad en cuando a las características y atribuciones del Poder Ejecutivo.

En este punto podremos darnos cuenta de qué manera se organiza el Ejecutivo en Uruguay y Cuba, con la finalidad única de comparar cuál ha sido el desarrollo de este poder en América Latina; pero siempre existiendo una relación con el Ejecutivo de México.

2.1. El Ejecutivo Colegiado en Uruguay

El Constitucionalismo Uruguayo ha sido rico en experiencias sobre el Ejecutivo en este siglo, definitivamente la más importante corresponde al Ejecutivo Colegiado practicado en dos ocasiones; de 1919 a 1933 y de 1952 a 1967.

(46) RUIZ

Massieu, José Francisco, "La Ingeniería Democrática". Artículo publicado en la revista IDEAS Políticas, No. 2, México, Julio - Agosto 1992. Edit. Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C. Pág. 29.

Para entender la implantación del colegialismo en Uruguay hay que recordar que a esta forma de organización se le han señalado varias ventajas teóricas: impedir el poder excesivo de un sólo hombre, introducir la deliberación y reflexión en el acto ejecutivo, hacer participar a las distintas fuerzas políticas y a la oposición.

Coincidió la aparición del colegialismo con un periodo de prosperidad en la vida uruguaya. A principios del siglo XX Uruguay era un oasis de paz, la industria se agrandaba, el presupuesto del Gobierno y los salarios aumentaban, la ganadería experimentaba un mejoramiento sensible.

Fue el Presidente **Batlle y Ordoñez** el principal promotor de las ideas del Ejecutivo Colegiado. Para difundir sus pensamientos, en Marzo de 1913 publicó sobre el colegiado, en los cuales proponía una Junta de Gobierno de nueve miembros, para sustituir el Ejecutivo Presidencial que existía. Mediante el pacto de los partidos en 1918 se llegó a una solución intermedia que mezclaba la forma presidencial y colegial.

La constitución de 1918 que entró en vigor al año siguiente estableció un Poder Ejecutivo que se denominó dual o bicéfalo, ya que se dividía en dos órganos separados e independientes: la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Administración.

"Al Presidente de la República, que se elegía directamente para un periodo de cuatro años, correspondía una función de gobierno la representación del Estado en el exterior y en lo interior, consecuentemente designaba y dependían de él los Ministros de Relaciones Exteriores, del Interior y de Guerra y Marina (Artículos 71 y 79)...

...Al consejo de nueve miembros, que era también de elección popular y cuyos miembros duraban seis años, tocaba la función de Administración y le estaban asignados los

ministerios de Instrucción Obras Públicas, Hacienda e Industria (Artículos 82, 85, 97 y 105)".⁽⁴⁷⁾

Mientras no hubo dificultades el sistema pudo funcionar, cuando la depresión económica afectó a Uruguay el Presidente Gabriel Terra dio golpe de Estado en 1933. Después, se expidieron las constituciones de 1934 y 1942 que mostraron una inclinación parlamentarista. La semilla colegialista renació otra vez debido a la Reforma Constitucional de 1952, que depositó el Órgano Ejecutivo en un Consejo Nacional de Gobierno.

"El Consejo Nacional de Gobierno se componía de nueve miembros, elegidos directamente por el pueblo y que duraban en su mandato cuatro años; seis miembros correspondían al partido mayoritario y tres al minoritario, al término de su cargo tenían que pasar cuatro años para poder ser reelectos. La Presidencia del Consejo se ejercía rotativamente, durante un año cada uno, por los cuatro miembros procedentes de la mayoría; el carácter de Presidente no concedía ningún status especial, era simplemente el Director del debate en el Cuerpo Colegiado, ni siquiera tenía voto de calidad ya que en caso de empate era un consejero más, por eso en aquella época se decía que el Poder Presidencial había quedado reducido al poder de 'tocar la campanilla' los consejeros nacionales a diferencia de los consejeros suizos, no estaban a cargo de las diferentes carteras, éstas correspondían a los ministros, colaboradores inmediatos nombrados por resolución del propio Consejo...

...Con el Ejecutivo de 1952 sucedió la constante política uruguaya señalada por *Marvin Alisky* 'el rechazo del sistema de presidencia pluralista durante las épocas críticas'.⁽⁴⁸⁾

(47) VALENCIA Carmena, Salvador. "El Poder Ejecutivo Latinoamericano". Edit. UNAM, México 1979. Pág. 88

(48) VALENCIA Carmena, Salvador. *Ob. Cit.* Pág. 89.

Mientras la lana y la carne, principales exportaciones uruguayas se mantuvieron a buen precio internacional, el colegialismo funcionó, pero cuando disminuyeron esos precios y apareció la inflación, el sistema cayó, sustituyéndolo el presidencialismo en 1964.

2.2. El Ejecutivo en Cuba

Las primeras constituciones cubanas fueron expedidas durante las guerras de independencia, pero la primera con vigencia plena fue la de 1901.

A la Constitución anterior la siguieron las leyes constitucionales de 1934 y 1935, la primera atenuó el régimen presidencial al depositar al Ejecutivo en el Presidente y su Consejo de Ministros y la segunda que retorna al presidencialismo.

Mediante la Constitución de 1940 se crea un gobierno al que se le llamó "semi-parlamentario", dado que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República con el Consejo de Ministros y además por las relaciones de este Consejo con el Congreso.

El Presidente toma sus decisiones asistido del Consejo de Ministros; los Ministros como el propio Consejo son responsables de los actos de Gobierno ante el Congreso. En la práctica, el sistema funcionó con predominio del Presidente.

Las constituciones antes mencionadas pertenecen a la fase en que prevaleció la fuerte influencia norteamericana, que imponía a los gobernantes en Cuba.

"Un viraje radical se produjo con la revolución Cubana, que liberó a esa nación del imperialismo y está poniendo en práctica importantes reformas sociales. Inmediatamente después de que triunfó la revolución, se dictó la ley fundamental de 7 de febrero de 1959, que estuvo varios años en vigor y había establecido una especie de dictadura del proletariado, régimen que según el *marxismo* es una etapa necesaria de transición entre el régimen capitalista y socialista, pero que se había implantado también ante serias amenazas externas...

...En el texto referido se fundían los Poderes Legislativo y Ejecutivo, apoyados en la Asamblea General del pueblo, y en el referendo previsto en el *Artículo 98*. El Poder Ejecutivo lo seguía ejerciendo, como en la Constitución de 1940, el Presidente en unión del Consejo de Ministros; la diferencia fundamental radica en que el Congreso había sido suprimido y el Poder Legislativo estaba depositado en el Consejo de Ministros, circunstancia que aumentaba la influencia del Presidente, porque a dichos Ministros los designaba directamente. Sin embargo, como es de sobra conocido, las cosas en la realidad eran y son algo distintas, el poder lo ejerce efectivamente *Fidel Castro*, Primer Ministro y Secretario General del Partido Comunista".⁽⁴⁹⁾

Los principales órganos del Estado, regulados en el Capítulo VII de la Constitución, son la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo del Estado y el Consejo de Gobierno; el primero es el Órgano Legislativo y en los otros dos se deposita el Ejecutivo. Se parecen estos órganos con los de la Constitución Soviética de 1936, que se denominaban en el mismo orden Soviet Supremo, Presidium y Consejo de Ministros.

(49) *Ibidem*. Pág. 91.

3.- CARACTERISTICAS DEL EJECUTIVO EN AMERICA LATINA

Ha regido al Ejecutivo latinoamericano una interesante dialéctica: la historia constitucional del Ejecutivo, marca que este ha sido presa durante su transcurso de un movimiento entre dos tesis opuestas, el Ejecutivo fuerte contra el Ejecutivo débil.

"La tesis del Ejecutivo fuerte, concepción generalmente propiciada por el gobernante autoritario, ha tenido los siguientes rasgos: mandato presidencial prolongado, generosa esfera de atribuciones y escasas obligaciones, amplia potestad de nombramiento, facultades extraordinarias vagas e imprecisas, sujeción del Legislativo y del Judicial.

La tesis del Ejecutivo débil, que se pone en vigor durante los cortos intervalos de anarquía o democratización, se integra por los rasgos opuestos: breve mandato presidencial, precisa descripción de facultades, cláusula de la no reelección, incorporación y utilización de algunos matices parlamentarios, aumento del control político por parte del Legislativo y del Judicial hacia los actos del Ejecutivo".⁽⁵⁰⁾

Durante el presente siglo, protegido bajo la teoría del Ejecutivo fuerte o aprovechando simplemente la situación favorable que seguía a los golpes de Estado, el Presidente fue ampliando su competencia hasta alcanzar una autoridad casi ilimitada.

Se ve el fenómeno en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Las constituciones de gobernantes autoritarios permiten al Ejecutivo actuar como Legislador, le otorgan gran poder para nombrar funcionarios y empleados, establecen atribuciones holgadas y pocos deberes, facilitan el

(50) *Ibidem.* Pág. 94.

ejercicio de las facultades extraordinarias. Para el Legislativo, en cambio, esos mismos textos señalan periodos cortos de gestiones. bicameralismo que lo debilite y, si las asambleas todavía son rebeldes, se les disuelve para integrarlas al régimen o simplemente se gobierna sin ellas.

"Se producen movimientos en esta centuria que intentan restringir al Organó Ejecutivo. A la caída del Dictador o cuando ciertos sectores trataban de lograr una mayor participación en las decisiones políticas, volvía otra vez a generarse la tesis del Ejecutivo débil, que mediante ciertas limitaciones, organismos o disposiciones trató de crear mecanismos de seguridad, para evitar el frecuente abuso de los gobernantes, entre ellos está la corta duración del mandato presidencial, la cláusula antireeleccionista o la limitación de atribuciones extraordinarias al Ejecutivo". ⁽⁵¹⁾

3.1. Atribuciones Administrativas

El Estado Latinoamericano está estructurado sobre la teoría de la división de poderes y la de las funciones. Hay una relación necesaria entre el poder y la función, la fuerza que el poder implica debe contar con un medio efectivo para exteriorizarse, al Poder Legislativo le toca normalmente la función legislativa, al Judicial la jurisdiccional y al Ejecutivo la administrativa.

"La situación constitucional del Ejecutivo latinoamericano contemporáneo responde a los lineamientos teóricos referidos; nuestras leyes fundamentales declaran de manera terminante que al Presidente de la República corresponde la titularidad del poder Ejecutivo y por ende el ejercicio de la función administrativa. Cabe añadir, sin embargo, que aunque

(51) *Ibidem.* Pág. 95.

la órbita de competencia presidencial se compone primordialmente de facultades administrativas, contiene también atribuciones de naturaleza legislativa".⁽⁵²⁾

En las constituciones latinoamericanas se reconoce la importancia de la función administrativa respecto del Ejecutivo.

"Dentro de las constituciones en el precepto dedicado a señalar las atribuciones del Ejecutivo, encontramos un inciso especial en el que se indica que a tal órgano incumbe 'tener a su cargo la Administración General del país' o ejercer 'la Dirección superior de la Administración Federal' de tal modo lo establecen las constituciones de Argentina, Art. 86, y Brasil Art. 81, Fracc. I. existen también constituciones que son menos rotundas, se concretan a enumerar las diversas facultades de carácter administrativo que posee el Presidente, como acontece con las de Costa Rica Art. 139-140; Guatemala, Art. 189 o México, Art. 89...

...Sea como fuere, nadie pone en duda que el Presidente Latinoamericano es el titular nato de la Administración, y como tal le corresponde un dilatado ámbito de competencia que se integra por numerosas y variadas facultades, entre las que destacan aquellas que podrían denominarse de administración general".⁽⁵³⁾

Dentro de las atribuciones administrativas sobresale la potestad de nombramiento del Presidente Latinoamericano, que le permite el control indiscutible del aparato gubernamental. El Presidente nombra libremente a sus Secretarios, designa a los principales Funcionarios Administrativos, a los Directores de Empresas Descentralizadas, provee por sí o interviene de manera

(52) *Ibidem.* Pág. 102.

(53) *Ibidem.* Pág. 103

decisiva para los cargos militares o diplomáticos de mayor importancia.

"Encontramos que no pocas constituciones otorgan considerable intervención al Ejecutivo respecto de la organización local. Casi todas las leyes fundamentales colocan al Gobierno de la Capital del País en manos del Ejecutivo. Algunos textos confían el Gobierno de los departamentos a funcionarios nombrados por el Ejecutivo: Salvador, *Art. 101*; Guatemala, *Art. 889*; Panamá, *Art. 164*; Paraguay, *Art. 14* y Nicaragua, *Art. 224*. Hasta los municipios llega también la influencia que las constituciones conceden al Ejecutivo; en Brasil según el *Art. 81* en su *Fracción VIII*, corresponde al Presidente aprobar el nombramiento de los Alcaldes de los Municipios declarados de interés nacional; en la Dominicana, de acuerdo con los *Incisos II* y *25* del *Artículo 55*, compete al Presidente cubrir las vacantes en importantes cargos municipales y anular cuando así corresponda los arbitrios de los ayuntamientos; por último, la Constitución de Paraguay, en su *Artículo 23*, señala que el Poder Ejecutivo puede intervenir a los Municipios y la de Nicaragua, en su *Artículo 250*, hace también depender los presupuestos y los planes de arbitrios municipales del propio Ejecutivo".⁽⁵⁴⁾

3.2. Actos de Gobierno

"Las atribuciones presidenciales pueden contemplarse también desde el punto de vista formal, que las resume en dos principales zonas de actividad: el Gobierno y la Administración. Esta distinción siempre ha despertado un vivo interés en la doctrina; particularmente en el medio latinoamericano ha tenido bastante influencia, constituciones ha habido que hablaron de un Poder Político y de un Poder Administrador, asimismo, en los denominados 'actos de gobierno' ha encontrado el Ejecutivo argumento para acrecentar su poderío...

(54) *Ibidem.* Págv. 104 y 105.

...Opiniones diversas se han emitido por los tratadistas acerca del Gobierno y la Administración. Para algunos autores, como *Jeze* o *Berthelemy*, la diferencia entre esas dos actividades carece de fundamento jurídico. Otra teoría afirma que el Gobierno es una actividad estatal no sujeta a Derecho, consistiendo en un cuarto poder o teniendo una naturaleza más bien ideal, así opinan *Mayer* y *Jellinek*. Se ha considerado también que el Gobierno está comprendido dentro de la actividad administrativa. Existe, por último, la tesis que sitúa al Gobierno y a la Administración en el Poder Ejecutivo, a esta tesis en nuestra opinión la correcta, se han afiliado prestigiosos tratadistas, cuyas observaciones sirven para diferenciar los conceptos referidos".⁽⁵⁵⁾

Se pueden señalar diferencias entre Gobierno y Administración.

La diferencia más vista es la de grado o jerarquía, pues la importancia política de la actividad gubernamental es mayor que la que presenta la actividad administrativa. El Gobierno es netamente político, ya que radica en asumir la suprema dirección de los negocios públicos; es función de iniciativa y dirección; lleva como finalidad dar protección a los intereses más altos y delicados del Estado, pero no en sus manifestaciones aisladas, sino considerados globalmente, como unidad.

Gobierno y Administración guardan relaciones estrictas y necesarias, el Gobierno requiere de la Administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas, y la Administración requiere del Gobierno como principio que la impulse. El Gobierno encierra la idea de supremacía o superioridad porque vela los intereses nacionales, la Administración supone la idea de subordinación pues cuida de los intereses colectivos.

(55) *Ibidem.* Págs. 107 y 108.

"La Administración se ejerce tanto en los Organos Superiores como en los Organos Inferiores del Poder Ejecutivo, mientras que el Gobierno únicamente por los superiores. Regularmente las facultades del Gobierno residen en el Presidente de la República o el Jefe de Estado, a veces se extienden a sus Ministros, lo que se debe a que por el lugar especial que ocupan los órganos más altos son independientes, puesto que tienen el derecho de mandar sin estar obligados a obedecer.

...No gobiernan, por consiguiente, los órganos que están en los sitios inferiores del Ejecutivo, ni tampoco las Entidades autárquicas, las empresas de Estado y las empresas de economía mixta, quienes dictan solamente actos administrativos. Muy gráficamente esta característica se ha destacado expresando que hay Gobierno en las escalas superiores del Ejecutivo y Administración en las inferiores...

...El gobierno es una actividad discrecional y la Administración es una actividad reglada. En la actividad gubernamental disfruta el Ejecutivo de un amplio poder de iniciativa; esta gran dosis de discrecionalidad se deriva de la naturaleza misma de la actividad que realiza, que se ha creado para salvaguardar la existencia del Estado en ciertos momentos decisivos, en los cuales los gobernantes necesitan tener un margen de acción vasto para aplicar la decisión que más convenga a los intereses nacionales. La Administración, en cambio, siempre reglada, sujeta estrictamente a los principios de juridicidad y de legalidad".⁵⁴

(56) *Ibidem.* Pág. 109.

3.3. Clases Sociales y Grupos de Presión

En los países latinoamericanos se desarrolla una actividad política primordial, proveniente de los grupos de presión originados en las diversas clases sociales, que se esfuerzan constantemente por lograr que sus intereses prevalezcan y los órganos públicos procedan de acuerdo con ellos. Esta actividad influye en las decisiones del Estado en donde algunos piensan casi ha perdido su soberanía interna, dado que se sujeta a dialogar con los grandes grupos y fuerzas sociales, que unas veces acuerdan con él transacciones, y otras imponen las determinaciones esenciales.

"La organización estatal sigue siendo la principal protagonista de la vida colectiva en todos los países del globo, no puede menos que admitirse la presencia de factores que han debilitado su principio jerárquico y que le impiden a veces una conducción social de síntesis. En otras palabras, no puede decirse que nos hallemos frente a un Estado aniquilado, pero sí que nos encontremos ante un Estado desbordado; una nueva atomización del poder ha surgido con ímpetu, y ya no a la manera de los arcaicos moldes medievales, cuanto a través de tácticas más efectivas y sutiles...

...De la clase económica dirigente surgen influencias poderosas para el Ejecutivo Latinoamericano. Las numerosas organizaciones de industriales, de comerciantes, de latifundistas a que dicha clase social da origen, constituyen elementos que el Ejecutivo tiene forzosamente que ponderar en su acción cotidiana...

...Grupos de la elite económica y ejecutivo están vinculados estrechamente en Latinoamérica. Por mucho tiempo se creyó en el ingenuo esquema que planteaba la oposición entre el Ejecutivo y los grupos de la clase dominante, estos se veían forzados a aceptar las medidas progresistas estatales cuando ya eran inevitables. Es verdad que en ocasiones así

ha acontecido, pero en la mayoría de los Estados Latinoamericanos los hechos son a la inversa, en lugar de haber oposición entre el Gobierno y los grupos dirigentes, existe en el fondo un mutuo acuerdo y a veces hasta una verdadera simbiosis".⁽⁵⁷⁾

(57) *Ibidem.*, Pág. 136.

CAPÍTULO CUARTO

MARCO JURIDICO - POLITICO

1.- NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL

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 del orden jurídico del Anáhuac, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El Estado Federal, afirma este Artículo está compuesto de 'Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental'.

..Y el Artículo 41 dice que el 'pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Consti-

tución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".⁽⁵⁸⁾

Según los dos preceptos citados, el Estado Federal en México está compuesto por la Federación y los Estados Miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

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

La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los Estados, la que coincide con la declaración del **Artículo 40** de la Ley Fundamental, que 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. O en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un Estado miembro. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del Estado Federal Mexicano".⁽⁵⁹⁾

(58) CARPIZO, Jorge. "Sistema Federal Mexicano". Edit. U.N.A.M. - F.C.E. México 1972. Pág. 473.

(59) CARPIZO, Jorge. Ob. Cit. Págs. 473 y 474.

El **Artículo 41** indica que el Estado Federal Mexicano tiene una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la Federación y las Entidades Federativas. El **Artículo 124** señala que la competencia de origen pertenece a los Estados quienes delegan una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas. Todo aquello 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.

"El Estado Federal Mexicano tiene los siguientes principios.

- 1) Existe una división de la soberanía entre la Federación y las Entidades Federativas, éstas últimas son instancia decisoria suprema 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 de Gobierno, pero sin contravenir el Pacto Federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal (Artículo 41).**
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las Entidades Federativas (Artículo 124)".⁽⁶⁰⁾**

(60) *Ibidem.* Pág. 474.

Los preceptos anteriores precisan la naturaleza jurídica del Estado Federal en México y aunque claros a primera vista plantean una serie de problemas e interrogantes. Ellos no son dentro de la Ley fundamental; los únicos Artículos que se preocupan por el Estado Federal; hay otros, algunos importantes como el 122 y la Fracción V del 76.

Existe una partición 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', de 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 los Estados que se declararon, en ese año, libres y soberanos.

...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. Siempre hemos creído que las palabras no correspondieron al pensamiento: no se quiso, cuando menos por la mayoría de los pensadores, constituyentes y políticos de aquel entonces, atribuir soberanía a las Entidades Federativas. Así, Prisciliano Sánchez declaró que no se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto".⁽⁶¹⁾

Hoy en día contemplamos que lo que diferencia a un Estado Federal de uno Central es la descentralización Política.

(61) *Ibidem.* Págs., 474 y 475.

"El Poder del Estado Federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está representado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el Federal y el de las Entidades Federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia".⁽⁶²⁾

Sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano sólo nos resta recalcar que las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese Derecho se rompe para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales, si no se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.

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 Federalismo está incrustado como idea primordial y esencial del Orden Jurídico Mexicano, ya que es uno de sus pilares.

(62) *Ibidem.* Págs. 475 y 476.

1.1. **Identidad de Decisiones Fundamentales entre la Federación y los Estados Miembros y la Autonomía de éstos últimos.**

Entre la Federación y las Entidades Federativas existe coincidencia e igualdad de decisiones jurico-políticas fundamentales, principio que se deriva de los **Artículos 40 y 115 Constitucionales**.

Lo anterior determina una especie de Estado Federal, con lo que queremos decir, que no existe una sola idea de Estado Federal sino que en la actualidad existen Estados Federales.

"Han existido y aún existen Estados Federales en donde entre la Federación y las Entidades Federativas no hay coincidencia de decisiones fundamentales. Así, por ejemplo: la Constitución que rigió Uganda desde fines de 1963 a 1966, reglamentó una situación peculiar: mientras el Ejecutivo Federal, es decir, el Jefe de Estado era elegido por la Asamblea Nacional, tenía facultades restringidas, podía ser removido por el Poder Legislativo y su carácter era de Presidente; algunas de las Entidades Federativas eran reinos, cuyos Jefes de Estado eran Monarcas y cuya situación podemos, con todas las restricciones de una comparación, asemejarla al del Rey Inglés. Y aunque existió un Presidente Uganda fue un reino".⁽⁶³⁾

Existen Federaciones que se han formado de regiones y países con diferente Estatuto Constitucional por este motivo no existe uniformidad en todo el Estado Federal.

"Se puede citar a Malasia donde los Estados de Sabah y Sarawak tienen una situación especial respecto a los otros Estados Miembros de la Federación; a saber: mientras la

(63) *Ibidem.* Pág. 478.

religión oficial en Malasia es la islámica, en las Entidades Federativas mencionadas no existe religión oficial; mientras la inmigración es competencia de la Federación, en los Estados en cuestión se necesita su aprobación respecto a las normas y actos de esta materia; mientras la educación es Federal, en dichos Estados, ellos controlan este tópico; mientras el idioma oficial en Malasia es el Malayo, en estos Estados por un periodo de diez años es el Inglés".⁽⁶⁴⁾

No existe un sistema Federal sino Sistemas Federales, regímenes con diferencias muy importantes, pero que tienen una nota en común: cierto grado de descentralización política.

Los mismos Estados unitarios tienden en nuestros días hacia un principio de descentralización; podemos señalar como ejemplo que dentro de la Gran Bretaña, Irlanda del Norte posee su propio Poder Legislativo -aunque el Parlamento de Londres puede desconocer esta Legislación- y Escocia tiene su propia moneda.

En México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales entre la Federación coincidan, sean las mismas, tal y como la propia norma de las normas lo indica. Este principio circunscribe el Sistema, y hace resaltar el carácter republicano del País.

"Cada Entidad Federativa se da a sí misma su Constitución éste es el principio de Autonomía que es muy diferente del 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

(64) *Ibidem.* Pág. 478.

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. Ahora bien, con el **Artículo 40** habla de Soberanía, quiso referirse a Autonomía; es decir, poder limitado...

...La columna vertebral de la Autonomía de las Entidades Federativas estriba en:

- I) Darse su Constitución, la misma que es la base y fundamento de toda la legislación local y
- II) Reformar la propia Constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.⁽⁶⁵⁾

1.2. Las Entidades Federativas

Las Entidades Federativas, de acuerdo al **Artículo 40** de la Constitución son autónomas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la que según el **Artículo 41**, no puede contravenir la **Carta Magna** de carácter general.

La propia Constitución Federal señala una serie de principios, dentro del **Artículo 115** que los Estados Miembros deben respetar:

- a) Los Estados deben adoptar la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular.

(65) *Ibidem.* Pág. 479.

- b)** 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.
- c)** Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la Constitución Local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etc., años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la Constitución General.
- d)** 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.
- e)** Los gobernadores electos en forma popular nunca 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.
- f)** Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para terminar el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.
- g)** El Gobernador Constitucional de un Estado, 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. Para ser Gobernador se debe 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 compenetrado de los problemas de la Entidad Federativa.
- h)** Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los integrantes de la Entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población.

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

En México, la Constitución General, desde el punto de vista jurídico, es rígida, es decir, sigue para las modificaciones constitucionales un procedimiento especial, mismo que señala 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 estas 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".⁶⁶⁶

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 de la Unión como por las de las Entidades Federativas en donde este órgano es superior ya que puede modificar la Constitución.

El Poder Revisor no es un órgano de la Federación sino del Estado Federal, tampoco los Estados Miembros intervienen en la formación de la voluntad de un órgano de la Federación, sino de un órgano de naturaleza superior como es el Poder Revisor.

(66) *Ibidem.* Pág. 522.

"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...

...O sea, cuando se va a afectar en forma tan directa a una Entidad Federativa y ésta no está de acuerdo, los requisitos del Artículo 135 Constitucional adquieren mayor rigidez".⁽⁶⁷⁾

No podemos negar la importancia de la existencia de un procedimiento especial para reformar la Constitución en el que intervienen directamente la Entidades Federativas. Sin embargo, en la realidad, la Constitución Mexicana ha resultado flexible, y ha sido reformada en un gran número de ocasiones; en varias de las cuales se han afectado los Derechos de los Estados Miembros, y no obstante éstos han otorgado su consentimiento para que se lleve a cabo la reforma.

Contemplemos que la propia Constitución General marca los procedimientos a seguir en caso de conflicto entre los poderes de un Estado y entre los de un Estado y la Federación.

(67) *Ibidem.* Págs. 522 y 523.

"El Artículo 105 indica que corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte de los casos que establezca la Ley".⁽⁶⁸⁾

Los problemas de índole jurídica entre los poderes de una Entidad Federativa son competencia de la Suprema Corte, así como las controversias jurídicas entre los Estados y las que se susciten entre ellos y la Federación.

1.3. El Distrito Federal

La situación del Distrito Federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país que reviste la mayor importancia. La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, se pone en manos de uno de los Poderes Federales. Este fenómeno reviste puntos importantes como el énfasis en la centralización y el predominio del Ejecutivo Federal respecto a los otros dos poderes también federales y en general su situación como el órgano de decisión del país.

"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".⁽⁶⁹⁾

(68) *Ibidem.* Pág. 523.

(69) *Ibidem.* Pág. 533.

El Poder Legislativo del Distrito Federal, es el Congreso de la Unión.

Su Poder Judicial reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Congreso Federal 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.

En función de Legislatura Local, el Congreso Federal no puede legislar irrestrictamente, porque invadiría su propia competencia federal; así, por ejemplo, no puede expedir una ley del trabajo o un Código de Comercio para el Distrito Federal

El Congreso Federal bien puede dictar una Ley que señalará su competencia legislativa respecto al Distrito Federal, pero una Ley de esa naturaleza no es necesaria por la existencia del **Artículo 124 Constitucional** que divide las competencias en el Sistema Federal Mexicano, y que limita la facultad legislativa de las Entidades Federativas y del Distrito Federal.

Tena Ramírez afirma que "cuando el Congreso de la Unión actúa como Legislatura del Distrito, se equipara en sus atribuciones a las legislaturas de los Estados, pues como ellas tiene, aunque disminuida, la función constituyente y como ellas posee completa la función legislativa ordinaria...

...Debemos preguntarnos si los poderes del Distrito Federal son de naturaleza federal o local. Respecto al Ejecutivo y Legislativo no cabe duda, son federales, ya que son el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, y además, el Distrito Federal se creó exactamente para que fuera asiento de ellos...

...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 un Estado Miembro; es decir, esa función tiene un ámbito de validez restringido al Distrito Federal".⁽⁷⁰⁾

La confusión, según acertada opinión de Tena Ramírez, deriva que "en el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones. Aquellos son siempre federales; éstas últimas son federales o locales, según que el ordenamiento expedido en ejercicio de la función alcance constitucionalmente un ámbito nacional o local de validez".⁽⁷¹⁾

De acuerdo con la Fracción VI del Artículo 73, el Congreso Federal ha expedido desde la vigencia de la Constitución actual varias leyes orgánicas para el Distrito Federal.

Según la última Ley señalada, y que sigue a su antecesora, 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 Federal.

1.4. La Constitución Mexicana y el Ejecutivo Federal

Es necesario señalar que el principal fundamento jurídico sobre el que descansa el Poder Ejecutivo Federal es sin duda nuestra Constitución General, en la cual se marcan de forma concreta las atribuciones y obligaciones del Ejecutivo.

(70) *Ibidem.* Pág. 533 y 534.

(71) *Ibidem.* Pág. 534.

La Constitución en su **Capítulo III, Art. 80** sobre el Poder Ejecutivo establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión recaerá sobre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos así mismo el **Art. 81** regula la elección del Presidente; esto quiere decir que el titular del Ejecutivo deberá ser electo bajo el sufragio directo y secreto, sin que existan para tal acto intermediarios que afecten la legalidad de las votaciones.

Del **Artículo 82 al 93** señalan los deberes y facultades del Jefe del Ejecutivo; se muestran una serie de condiciones que el Señor Presidente debe seguir, ya que la formalidad de su investidura así lo requiere. Además dentro de éste grupo de **Artículos** se define como la Administración Pública Federal es Centralizada y Paraestatal de acuerdo siempre con la Ley Orgánica que el Congreso aprueba.

El titular del Ejecutivo contará para su auxilio en el ejercicio de la Administración Pública con los llamados Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y Entidades Paraestatales los cuales tienen la función de actuar en el despacho de la Administración Pública Nacional, siempre subordinados al mandato presidencial; pudiendo el mismo Presidente removerlos y nombrar otros si las necesidades del país así lo plantean.

Los órganos encargados de la Administración Pública estarán regulados bajo el velo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las principales características de la estructura de la Administración Pública Federal son:

- La Constitución establece dos formas de organización de los órganos del Poder

- Ejecutivo Federal: la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal (**Art. 90**).
- La Constitución dispone la expedición de una Ley Orgánica que distribuya los negocios administrativos entre las distintas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
 - La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es promulgada y, en ella, en sus adiciones y modificaciones se crean dieciocho Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo: el Departamento del Distrito Federal. La propia Ley orgánica redistribuye y crea nuevas funciones a esas Secretarías.
 - La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases jurídicas para la creación de las oficinas auxiliares y de apoyo técnico directo al Presidente. Se crean tales oficinas por Acuerdo Presidencial.

1.5. "La Reforma Política", último paso hacia la Democratización del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal.

"Los habitantes de la ciudad más grande del planeta no tienen ni voz ni voto en la decisión de quien los gobierna. Esto no ocurrirá más. De acuerdo con la propuesta -desde Los Pinos- de Carlos Salinas y -desde el Departamento del Distrito Federal- de Manuel Camacho, en 1994 la Asamblea de Representantes adquirirá amplias facultades legislativas sobre la ciudad; en 1995 se crearán los Consejos Ciudadanos y en 1997 el Presidente deberá escoger al Jefe del Gobierno de la Ciudad entre los asambleístas del partido ganador de las elecciones en la capital...

...La propuesta del Señor Salinas de una elección indirecta de la autoridad de la

ciudad, considera reglamentar el tiempo de duración del gobernante; la posibilidad de que pertenezcan a un sólo partido todos los delegados políticos, e incluso el establecimiento de los mecanismos para una eventual remoción del funcionario. Según la propuesta del Ejecutivo, el Jefe de Gobierno sería responsable ante la ciudadanía, su partido y el titular del Ejecutivo".⁽⁷²⁾

El debate sobre la situación jurídico-política de la Ciudad de México tiene su antecedente desde hace 169 años: ahora todos los partidos deben coordinarse y negociar en la mesa de concertación para la Reforma Política del Distrito Federal el contenido de esta propuesta de Reformas.

El punto clave de esta proposición es, quién deberá elegir al Gobernador del Distrito Federal.

El debate entre los partidos se torna contudente debido a las diversas corrientes y posturas: el centro de la discusión se refiere a cómo hará el sistema para sin afectar gravemente al régimen presidencialista, democratizar a una ciudad cuya cantidad de problemas genera una demanda política tal que hace indispensable la legitimación absoluta de la autoridad de la Ciudad.

La mayoría de los partidos coincide en aceptar que la Ciudad de México debe reformarse.

Hay que subrayar que transformar la organización de un grupo de más de ocho millones de personas, modificar el centro de una nación eminentemente centralista no es fácil.

En este tiempo el verdadero problema entre los protagonistas de la reforma es el de

(72) REVISTA EPOCA. Edit. Epoca-México, S.A. de C.V. México 3 Mayo 1993. No. 100. Pág. 8.

determinar quién será el seleccionador del representante del partido con mayoría de votos, el cual ocuparía el Gobierno Capitalino.

El Señor Regente de la Ciudad de México, el Licenciado Manuel Camacho Solís, ha mencionado que en 1994, la propuesta de que la Asamblea de Representantes adquiriera facultades legislativas es el primer paso; en el 95 los consejos vecinales, y en el 97 la fórmula nueva para la elección del Jefe del Gobierno de la Ciudad de México sobre la base de los resultados de la elección democrática.

En cuanto al año en que se empezaría a elegir al Jefe de Gobierno, aclara que todas las reformas bien hechas son siempre modelos de transición que tienen distintos tiempos.

Es el Presidente el que tiene que seleccionar dentro de las personas de un partido político el que va a ser el Jefe del Departamento, porque es una fórmula que se utiliza en muchas de las democracias avanzadas; el Señor Regente explica que lo anterior no es una decisión arbitraria del Presidente, sino de un cambio radical en lo que son las atribuciones presidenciales en el centro fundamental del poder político del país.

Se está ante una fórmula avanzada, ante una fórmula que tendrá que establecer reglas institucionales. No se trata de acciones arbitrarias si no de un procedimiento transparente.

Definitivamente la importancia de que habrá un Jefe de Gobierno de la Ciudad es grande ya que la Ciudad lo necesita, se está discutiendo cuál será el nombre de un nuevo Jefe de Gobierno y además se está considerando la posibilidad de que dure en el cargo de 3 a 6 años.

El nuevo Jefe de Gobierno seleccionado por el Presidente de entre un conjunto de personas

del partido ganador de la votación, le tiene que responder a los ciudadanos que le permitieron llegar a esa posición, le tiene que responder a su partido, lo cual fortalece a los mismos, y también tendrá una responsabilidad institucional con el Presidente de la República.

Si la presencia de los Poderes Federales persiste después de la reforma en la Ciudad de México las facultades de éstos respecto de la nación seguirán siendo las mismas y lo que se modifica o donde se da el cambio es en lo que se refiere al Gobierno Local. El Presidente ya no intervendrá en las decisiones que tienen que ver con los servicios públicos. Estas serán decisiones del Gobierno de la Ciudad, lo que se habrá de lograr es una adecuada distribución de competencias y responsabilidades; esa vía es la que debe quedar contemplada en la Constitución; se pueden lograr las dos cosas: que exista un Gobierno Local de la Ciudad de México y a la vez que sigan presentes en la misma los Poderes Federales y que la presencia de el Gobierno Local no genere conflictos.

En lo que se refiere a las discusiones en la mesa de concertación para la Reforma Política "estamos frente a un punto central respecto a lo que será la Reforma Política de la Ciudad de México. Me parece que lo que necesitamos es una política en la que se reconozca que todos debemos y tenemos que caber. Esto con mucha frecuencia ha sido planteado al PRI por la oposición, que le exige al PRI posiciones plurales, posiciones de apertura...

...Yo soy una gente que de manera permanente me he inclinado por esa posición, por la modernización del PRI, por la apertura del PRI, por la negociación, el diálogo con la oposición; pero de la misma manera que ésto es válido, también ésto es importante: que la oposición reconozca la presencia y la importancia del PRI en la vida del país. Si no se logran las dos cosas a la vez, será difícil avanzar en la democratización y en el mejoramiento de nuestras instituciones políticas. Entonces, esa necesidad de acuerdo exige mucho al PRI,

pero también exige mucho a las oposiciones...

...Creo que estamos ante la necesidad de darnos cuenta de que el PRI es en este momento el Partido que tiene mayor presencia en el país; es el partido que tendrá el papel decisivo en la aprobación de esta reforma y que seguirá siendo por muchos años una fuerza fundamental para la estructuración de la vida política del país. En lo personal tengo que estar abierto al diálogo con los partidos, pero también tengo una posición política partidista; incluso he sido dirigente del propio PRI, aunque entiendo que ante las nuevas necesidades de la política en México tenemos que lograr las dos cosas y aceptarnos los unos a los otros, debemos lograr que el país sea de todos, que la Ciudad sea de todos y éso implica que debe haber compromisos por parte del PRI respecto a la oposición, apertura respecto a la oposición, y también reconocimiento de la oposición a la presencia y a la fuerza real del PRI, porque de otra manera no estaremos en posibilidad de construir una política de responsabilidades, sino que estaremos simplemente ante una situación en donde la política termina siempre en la recriminación que impide la construcción de las nuevas salidas institucionales que necesita la República, como la que ha sido planteada en la ciudad de México por el Presidente Salinas y que a mí me tocó presentar en la Asamblea de Representantes".⁽⁷³⁾

De acuerdo a la explicación que da el actual Regente de la Ciudad, Licenciado Manuel Cantacho Solís, la Reforma le sirve a la ciudadanía dentro de tres factores fundamentales: el primero para que se cree un horizonte de estabilidad política con libertades para los próximos años, la segunda que existan normas que sean aceptadas y reconocidas por todos. En la actualidad existe un Gobierno que se ha construido sobre la base del otorgamiento del permiso particular; se necesita construir un marco de instituciones que sea aceptado por el total de la población y que permita

(73) CAMACHO Solís, Manuel. Artículo publicado en la revista EPOCA, No. 100, México 3 Mayo 1993. Edit. Época México, S.A. de C.V. Pág. 11 y 12.

exigirle al Gobierno y que el Gobierno le exija a los ciudadanos.

En tercer lugar es importante mencionar el peso político que tiene el voto de la población, el cual le dará al Gobierno la fuerza necesaria para que tome las decisiones de interés general.

Con la Reforma el Presidente ya no designará a los Delegados; dicha facultad será del Jefe del Gobierno de la Ciudad.

Esta Reforma viene a establecer las bases para un Gobierno Democrático.

Sobre la Reforma Política, partidos políticos y corrientes culturales dan su opinión sobre la importancia y consecuencias que refleja la actual propuesta. En las siguientes opiniones se deja sentir la preocupación que significa la probable eficacia de la democratización en la Ciudad de México.

Julio López Martínez (miembro del PRT), señala que en el Partido Revolucionario de los Trabajadores están convencidos, que es al conjunto de los ciudadanos del hoy Distrito Federal, a quien compete determinar sobre las formas de Gobierno de la Ciudad.

Que ello no es papel exclusivo de los partidos a los que el Gobierno quiera reconocer, que reivindicar como siempre, el derecho de que sean reconocidas todas las formas de organización que los ciudadanos adopten y que sean escuchados y atendidos en lo individual.

"Para llevar a efecto esta reforma, se requiere de acciones que involucren al conjunto de la ciudadanía, a fin de ir enfrentando los problemas de la Ciudad. Mediante un referéndum los capitalinos debemos decidir sobre el tipo de Gobierno que queremos sobre

el modelo de Ciudad en la que queremos vivir". (74)

La realización de un referéndum para que el pueblo del Distrito Federal decida sobre su forma de Gobierno, es un primer paso del proceso democratizador. Con el resultado del mismo, se debe dar paso a las reformas necesarias que promuevan la integración de una Asamblea Constituyente del Estado de Anáhuac.

"La forma de gobierno que proponemos al pueblo de la Ciudad de México, parte del reconocimiento del municipio como medio de organización del pueblo trabajador. De ahí que nuestra propuesta incluya la creación de consejos barreales, de colonias y unidades habitacionales que confluyan en el Consejo Municipal como expresión de la máxima autoridad". (75)

De lo anterior podemos decir que se pretende conjuntar la fuerza social del pueblo con la capacidad de decisión y ejecución del Gobierno, para así promover la participación de las masas urbanas y fomentar su participación en los asuntos comunales.

Patricia Ruíz Anchondo (Diputada del PRD), opina que el problema de la Democracia es central como elemento de una reforma profunda y de largo plazo. La Ciudad de México requiere para su sobrevivencia de un Gobierno propio, electo democráticamente.

La Democracia y la restitución de los Derechos Políticos de los ciudadanos de la capital,

(74) LOPEZ, *Martínez, Julio, "Referéndum, Primer Paso Para Restituir los Derechos Políticos", Artículo publicado en la revista Reforma Política, No. 1 México 18 de Noviembre de 1992. Edil. Departamento del Distrito Federal. Pág. 3 y 4.*

(75) LOPEZ, *Martínez, Julio, Ob. Cit. Pág. 4.*

significan también construir una nueva cultura de responsabilidad en torno a las decisiones de la ciudad.

El Gobierno propio y la libertad local, es compatible con el Federalismo y plantea la convivencia de los Poderes Locales con el Poder Federal. Este territorio debe seguir siendo la capital de la República y el asiento de los Poderes Federales.

La representante del PRD dice que el establecimiento de los poderes locales debe hacerse a partir de una transición determinada, con plazos pactados constitucionalmente, que permitan ir construyendo el Gobierno propio de la ciudad y simultáneamente ir desapareciendo las formas de Gobierno designado que actualmente existe.

La Democracia es compatible con la eficiencia administrativa. Junto a la Reforma Política, debe haber una profunda Reforma Administrativa que caracterice al nuevo Gobierno.

"La propuesta y el debate del Estado 32, tiene no sólo vigencia actual, sino también legitimidad histórica. En el constituyente de 1824, 1857 y 1917 está presente el reclamo de los derechos políticos de los ciudadanos de este territorio y en la búsqueda de hacer compatible la libertad local con el Gobierno Federal...

...La propuesta del Estado 32 que defiende el PRD se basa en que es una propuesta no sólo para democratizar la vida política de esta Entidad, sino también para revitalizar y renovar nuestro Federalismo. La soberanía del Estado 32, significaría una revitalización de las soberanías locales de los 31 Estados restantes e integraría el concepto federal y de unión de comunidades libres, de una manera más justa y equilibrada. Una nueva soberanía

significaría el fin de los aspectos negativos y del centralismo".⁽⁷⁶⁾

Facundo González Bárcenas (miembro del PPS) señala: "consideramos necesaria la creación de un Gobierno propio para el Distrito Federal y la elección popular de sus autoridades, entre otras...

...La creación de un Gobierno propio del Distrito Federal no representaría ningún demérito del pacto federal ni de los poderes derivados del mismo. Por el contrario vendría a enriquecer el Federalismo Mexicano haciéndolo más real y democrático al reconocer los derechos de una Entidad fundante del mismo pacto, y contribuiría a la saludable desconcentración de un exagerado Poder Político atribuido al Ejecutivo Federal. Ante quienes han propalado que la teoría del Federalismo veta la posibilidad de la coexistencia de diversos niveles autónomos de Gobierno en el territorio sede de los Poderes Federales, sostenemos que si así fuera, el Federalismo como creación humana puede ser transformado o adaptado a las necesidades propias de los mexicanos. No obstante, para demostrar lo inconsistente de tal argumento, basta mirar la coexistencia de los gobiernos Federal y Local en muchas grandes capitales de otros países. Contra quienes sostienen que tal coexistencia representa un peligro de enfrentamiento entre esos niveles de gobierno, afirmamos que la constitución y otras leyes secundarias expresarían claramente las facultades y los ámbitos de cada nivel, por lo que el respeto a esas leyes evitaría cualquier choque o pugna entre poderes".⁽⁷⁷⁾

(76) RUIZ Anchondo, Patricia. "Gobierno Propio, con Garantías a los Poderes Federales". Artículo publicado en la revista REFORMA POLÍTICA. No. 8. México 8 de Febrero de 1993. Edit. Departamento del Distrito Federal. Pág. 5.

(77) GONZÁLEZ Bárcenas, Facundo. "Ya No es Importante la Ubicación Física de los Poderes Federales". Artículo publicado en la revista REFORMA POLÍTICA. No. 2. México 25 de Noviembre de 1992. Edit. Departamento del Distrito Federal. Pág. 4.

Para el Partido Popular Socialista el derecho democrático de elegir popularmente autoridades de Gobierno es un derecho político fundamental que por principio han planteado para los habitantes de la Ciudad Capital. Pueden existir diversas alternativas en las que este Derecho ciudadano se vea realizado. La opción que han demandado desde el surgimiento del partido es la de transformar al Distrito Federal en nuevo Estado de la Federación. Estado de Anáhuac han sugerido llamarle, en el que se elijan sus correspondientes poderes locales autónomos por voto directo y secreto es decir, Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, estableciendo el régimen Municipal entre su estructura política.

El PPS explica lo relativo al problema que representa la existencia de un Gobierno propio en nuestra Entidad considerada hoy como sede de los Poderes Federales, marca que se pueden aplicar varias soluciones como: trasladar la sede a otra Entidad; circunscribir el asiento de los Poderes Federales a una pequeña región del Centro Histórico de la Ciudad de México; mantener el actual territorio del Distrito Federal como sede, sin que ésto sea excluyente de la creación de un nuevo Estado de la Federación; o dejar a los Poderes Federales sin entidad territorial. Para el Partido Popular Socialista la segunda y tercera opciones parecen ser las más viables ya que, a diferencia del siglo pasado o principios del actual, hoy la territorialidad de la sede de los Poderes Federales ha dejado de ser relevante.

Carlos Gelista González (Secretario de Acción Juvenil del PAN) considera, que los problemas que aquejan a la Ciudad de México, se dan por dos causas relacionadas entre sí:

- 1) La carencia de un Gobierno Democrático en el Distrito Federal.
- 2) Que no hay participación de la ciudadanía y por lo tanto interés en resolver los problemas de una comunidad a la que no se sienten integrados.

"Es manifiesta la intención tanto del Gobierno como de todos los partidos políticos por democratizar el Distrito Federal..

...La última vez que el tema se debatió dio paso al surgimiento de una especie de Congreso Local, Organo Consultivo, Oficina Gestionadora, y Cabildo Municipal mezclados, que es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es innegable que ésta fue, de algún modo, un principio de participación ciudadana. Muchos lo vimos como una aceptación de que efectivamente el Distrito Federal necesita democracia y de que de alguna manera tímida se intentó dársela. Pero no fue suficiente. El siguiente paso a dar es convertirla en un Congreso Local y por ende, al Distrito Federal en un Estado más de la Federación".⁷⁸

El representante del PAN comenta, que resulta para muchos inexplicable e insostenible la idea de que no exista un Distrito Federal en una Federación como lo es nuestro país. Dejando a un lado las consideraciones de tipo constitucional, pensemos en él porque de la existencia de los distritos federales en los países que han adoptado la forma de Federación.

De lo anterior podemos decir que el Gobierno Federal fue creado entre otras cosas, para servir como árbitro entre las Entidades constituyentes de un Estado. Así, no se podía esperar que el árbitro fuera imparcial si alguna de las Entidades le otorgaba el lugar de su residencia, y por lo mismo, hubo que buscar un lugar neutral para poderlo ubicar.

El caso de Washington, D.C., creado por la donación que hicieron a la Federación algunos

(78) GELISTA González, Carlos. *"Que el D.F. sea Estado y la Asamblea su Congreso"*. Artículo publicado en la revista REFORMA POLITICA, No. 2, México 25 de Noviembre de 1992, Edición, Departamento del Distrito Federal, Pág. 6.

Estados. Igual situación se dio en Canadá, donde había la posibilidad de una pugna entre los Estados existentes de ubicarse la capital en algunos de ellos, por lo que se escogió un lugar que era frontera entre los grupos franco y angloparlantes. Esta situación también sucedió en Australia, con Canberra, que fue también elegida como un sitio neutral. Cabe hacer mención que Canberra se encuentra actualmente en un proceso de cambio hacia la conversión paulatina a un Estado más de la Federación Australiana pues su razón de ser, una región neutral entre dos Entidades en posible choque (Sydney y Melbourne), ha desaparecido.

Adrián Valdeverde L. (militante del PLCRN) establece que "La Ciudad de México no puede ni debe seguir gobernada bajo los postulados de la Carta de Atenas de 1928, a riesgo de llegar a la inestabilidad política, jurídica y social. En este documento se sobrepone a los derechos políticos de los ciudadanos, un funcionalismo urbanístico que se reduce a cuatro aspectos: habitar, trabajar, recrearse y circular, limitando la vida del hombre y eliminando su trascendencia de ella. Este urbanismo preparó el conformismo de la sociedad de consumo y la desintegración de los valores humanos fundamentales, como lo es participar en la elección y toma de decisiones de quienes han de gobernar; afortunadamente ahora se da la posibilidad de establecer una nueva concepción jurídica a la participación ciudadana que pueda convertir a esta Ciudad en una Entidad donde surja una nueva cultura política y social, ejemplo de Democracia en el país...

...En la actualidad, la Ciudad de México vive un imbrincado proceso político y social que refleja la necesidad de un cambio a un nuevo modelo de participación que conjugue el establecimiento de los Derechos Políticos plenos de sus habitantes y la eficiencia administrativa en la prestación de los servicios públicos, que sea la base que sirva para la instauración de un Gobierno electo a través del sufragio directo, así como de condiciones de igualdad entre todas las fuerzas políticas. Esta situación, de lo impostergradable que resultan

los cambios, se han ido conformando en los últimos 17 años de participación activa de la ciudadanía, partidos políticos y organizaciones sociales que reclaman ahora el establecimiento de nuevos mecanismos de organización social y política para la Capital de la República".⁽⁷⁹⁾

El autor señala que el problema fundamental para creer en la Reforma Política del Distrito Federal, es saber hasta dónde llega la voluntad política del Gobierno y su Partido para emprender los cambios jurídicos necesarios y concretar una reforma que permita tener un Gobierno propio.

En el marco del debate sobre la viabilidad o no de una Reforma Política que de fondo transforme a esta Ciudad en el Estado 32 de la Federación, y el modelo opuesto de sólo reformas administrativas y cambios graduales en el sistema de participación ciudadana, han surgido voces autorizadas de organizaciones civiles y de ciudadanos comunes que, de manera novedosa y creativa, han propuesto fórmulas que coadyuvan a encontrar soluciones para democratizar el Sistema de Gobierno del Distrito Federal.

(79) VALVERDE L., Adrián. "Reforma o Contrarreforma Política para el D.F." Artículo publicado en la revista REFORMA POLITICA. No. 4. México 9 de diciembre de 1992. Edit. Departamento del Distrito Federal. Pág. 14.

CAPITULO QUINTO

PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

En forma general nos atrevemos a señalar que en todo tiempo el hombre ha deseado dentro de su sociedad un sistema basado en las decisiones de la mayoría.

La Democracia se ha ido desarrollando conforme la gente se da cuenta de que son ellos los que deben decidir sobre su forma de Gobierno y quien los ha de representar.

En México, el sentir democrático aparece en forma más real desde el momento que del Congreso Constituyente de 1916 surge la Constitución de 1917, misma que nos rige actualmente, no como una Reforma de la de 1857, sino como una Ley nueva que presenta al máximo los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y creando a las instituciones que han venido estructurando la vida de nuestro país.

El Distrito Federal podría considerarse como un caso especial de las Entidades Federativas, ya que no es un Estado considerado dentro de las Entidades Federativas, no es un Estado autónomo que tenga por sí su propia Constitución, Congreso Local y que pueda designar a sus representantes a través del sufragio.

A pesar de no estar considerado como un Estado la Constitución Mexicana lo reglamenta en su **Artículo 43**, donde se incluye al Distrito Federal como parte de la Federación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla al Departamento del Distrito Federal, al igual que las Secretarías de Estado como parte de la Administración Pública Central. Por lo anterior se considera al Departamento del Distrito Federal, como una de las Dependencias que se estructuran bajo el mando del Presidente de la República.

Siendo el Departamento del Distrito Federal Dependencia directa del Ejecutivo Federal, su titular es designado por el Presidente de la República; sus funciones están reguladas bajo la supervisión de la Contraloría General de la Federación y por el Poder Legislativo; sus atribuciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que se precisan en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. A partir de 1934, el Distrito Federal se convierte en un Departamento Administrativo.

La necesidad de tener un lugar señalado específicamente para establecer a los Poderes Federales, ha originado en los países con este problema, la creación de áreas sujetas a normas especiales; en México el Distrito Federal es el asiento de los Poderes Federales.

De lo antes expuesto podemos decir en concreto que el Distrito Federal como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal tiene todas las características de éste y a su vez es una Entidad Federativa con características propias.

La Reforma Política para el Distrito Federal es una necesidad de la que están conscientes el Gobierno y los partidos políticos; por ello han creado la Mesa de Concertación para la Reforma

Política del Distrito Federal que tiene el objetivo de fijar las bases para una iniciativa de Reforma Jurídico-Política.

La Reforma Política para el Distrito Federal pretende que los habitantes participen más en la toma de decisiones y por ende que la ciudadanía disfrute una Democracia plena; se pretende que la población de la Ciudad alcance mejores niveles de vida, que se mejore el trabajo de los servidores públicos y que se fortalezca la representatividad de las instituciones de la Ciudad.

No es ningún secreto el hecho de que los partidos políticos como grupos de presión pretendan el Poder Político de la Nación, pero antes de pretender el Poder y crear un espíritu partidista en conflicto deben ser los encargados de velar por los intereses sociales, económicos y políticos de los que realmente les pueden dar poder como lo es el pueblo mexicano.

En relación con la propuesta de Reformas para el Distrito Federal, opinamos que se debe limitar la facultad del Presidente de la República en cuanto a la remoción y nombramiento del Gobernador o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, dándole esa facultad a la ciudadanía.

Lo anterior estaría avalando cualquier principio democrático ya que es la mayoría la facultada para decidir su forma de Gobierno y quien ha de ser su representante.

Hay que reconocer que los habitantes de la Ciudad de México no tenemos ni voz ni voto en la decisión de quien nos gobierna, por lo tanto con un representante propio el pueblo lo sentirá realmente suyo y dicha autoridad tendrá una obligación más profunda con los ciudadanos del Distrito Federal. Sobre este punto la ciudadanía podría ejercer su derecho de decisión a través del sufragio directo en donde los partidos políticos nombrarán a su candidato y el pueblo a su representante.

Interesado en esta etapa de Reformas por la que pasa el Distrito Federal me permito contribuir con algunas propuestas que al parecer podrían beneficiar de algún modo la vida política y jurídica de la Ciudad de México.

En relación con el capítulo de antecedentes, los hombres han pugnado siempre por el ideal de la Democracia, en donde sean los integrantes del pueblo los únicos con el derecho a autodeterminarse.

Definitivamente, los integrantes de cualquier Nación, independientemente del sistema de gobierno, tienen el derecho de intervenir en las decisiones que se involucren en su vida política, social y económica.

México siempre se ha distinguido por tener un sistema de gobierno en donde su población tiene el derecho de externar sus sentimientos políticos y democráticos; hay que remarcar que en todo momento la autoridad máxima que es el Presidente de la República ha facilitado y promovido ese derecho.

Para suprimir la facultad del Presidente de remover y nombrar al Gobernador del Distrito Federal se tendría que modificar el **Artículo 89 de la Constitución General de la República Fracción II** y los **Artículos Primero y Quinto de la Ley Orgánica del Distrito Federal**.

Otro aspecto importante sería el de ampliar las facultades que el **Artículo 71 de la Constitución General de la República** prevee para el derecho de iniciar leyes o decretos al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Proponemos que los nombramientos o remociones de los titulares de los órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal sean facultad del Jefe del Departamento, previa aprobación de la Asamblea de Representantes, por lo cual se tendría que modificar el **Artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal**.

Se podrían modificar las **Fraciones 16, 17 y 18 del Artículo 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal** para especificar funciones entre el Gobierno Federal y el del Distrito Federal con el objeto de lograr la clara delimitación entre la competencia Federal y la Local.

En el **Artículo 124 de la Constitución Federal** se podrían incluir facultades al Departamento del Distrito Federal para que aquellas que no estén expresamente establecidas en la Constitución a los funcionarios federales se les otorguen a éste.

Para que la transición Democrática surta efectos se requiere conocer lo más elemental de las concepciones de Democracia, que llevan en su haber el valor Democrático de la potestad del pueblo para elegir a sus representantes; de esa forma se llegará a una verdadera realidad política.

CONCLUSIONES

El presente estudio en su conjunto pretende aclarar algunos aspectos de lo que representaría un nuevo tipo de estructura gubernamental dentro del Distrito Federal; así mismo de los datos recopilados llegamos a una serie de conclusiones que se expresan a continuación y que tienen la finalidad de detallar puntos importantes:

PRIMERA De Democracia diversos tratadistas, políticos, pensadores, etc. han dado sus opiniones que de algunas de estas hemos concluido que el concepto de Democracia encierra los de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que le afectan.

Un elemento de gran importancia de la Democracia es la igualdad entre los miembros de un pueblo que trae consigo la posibilidad de participar por igual en la formación de la voluntad general de una Nación.

SEGUNDA Sin duda el ideal de la Democracia es una necesidad que los hombres han buscado satisfacer desde el momento en que sienten la inquietud de participar en la vida jurídico-política de su Nación. Es en los pequeños Estados Griegos donde surge la Democracia tratando que del poder político participaran los diversos sectores de la comunidad.

TERCERA Las concepciones de la Democracia llevan en su esencia el valor Democrático de la potestad del pueblo para elegir a sus representantes; las transiciones Democráticas son el resultado de la aceptación de los valores Democráticos, pero no son suficientes factores sociales, económicos y demográficos para producir un efecto político como lo es la demanda por la democratización; se necesitan también condiciones políticas con su propia dinámica.

CUARTA Concluimos que la parte orgánica de la Constitución estrictamente es la limitación formal de la acción de los órganos del Estado y la parte dogmática establece las materias sobre las que los órganos del Poder Público no pueden ejercer sus atribuciones porque constituye la limitación material del Estado en su relación con la sociedad.

QUINTA En el Sistema Federal, la Constitución Federal crea los órganos del Gobierno Federal y establece las bases para la validez de las constituciones locales. Independientemente de que las Constituciones Locales hayan sido creadas por los respectivos poderes constituyentes locales, lo que le da validez a las constituciones locales es la determinación que al respecto hace la Constitución Federal.

SEXTA Concluimos que el Federalismo es una forma de organización política que se ha extendido en varios países. Nuestro país establece el Federalismo teniendo como antecedente a la Constitución Norteamericana.

Sin duda la Constitución de Cádiz y la Norteamericana forman la expresión de un nuevo pensamiento político.

SEPTIMA La Constitución Política establece que el depositario del Poder Ejecutivo es un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por lo que se le considera con carácter unipersonal.

Desde un punto de vista Constitucional el Gobierno puede ser de dos tipos: Presidencial o Parlamentario; En el Primero el Ejecutivo es unipersonal y predomina sobre el Poder Legislativo; en el Parlamentario el Ejecutivo es de carácter colegiado y el Poder Legislativo predomina.

OCTAVA El Presidente de la República no sólo es la pieza más importante de la Administración Pública, sino que es la voluntad del Estado Mexicano al que representa.

En México es el Presidente el principal conductor de la Administración, del Gobierno; en suma del Estado y la Sociedad.

NOVENA La Ciudad de México siendo la Ciudad más grande y más difícil de manejar de acuerdo a sus características, necesita un cambio en su estructura de Gobierno, ya que no existe un Gobierno representativo, existe una rama de la Administración Pública Federal que no significa el valor Democrático que los ciudadanos desean.

DECIMA Concluimos que la propuesta de Reformas para el Distrito Federal, contempla el hecho de que la Capital es el asiento de los Poderes Federales y que ésto trae consigo una serie de problemas jurídicos e incluso de carácter constitucional al pretender realizar un deslinde entre el Gobierno Propio y Federal.

BIBLIOGRAFIA

- CARPIZO, Jorge. "Sistema Federal Mexicano". Editorial U.N.A.M. - F.C.E. México, 1972.
- DE PINA, Rafael. De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho". Décimo Octava Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO BARSA. Décimo Séptima Edición; Editorial Enciclopedia Británica de México, S. A. de C. V. México, 1981.
- GARCIA Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Vigésima Segunda Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.
- GLADDEN, E.N. "Una Historia de la Administración Pública". Tomo II. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1989.
- MARGADANT S., Guillermo Floris. "Derecho Romano". Décima Edición; Editorial Esfinge, S.A. México, 1981.
- MIJARES Palencia, José. "El Gobierno Mexicano". Editorial Sociedad Mexicana de Publicaciones. México, 1936.

- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". Editorial I.N.A.P. México, 1984.
- PRECIADO Hernández, Rafael. "Lecciones de Filosofía del Derecho". Segunda Edición; Editorial U.N.A.M. México, 1984.
- SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Décima Segunda Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- TENA Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Vigésima Primera Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.
- VALENCIA Carmona, Salvador. "El Poder Ejecutivo Latinoamericano". Editorial U.N.A.M. México, 1979.
- VEGA Vara, Manuel D. "El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad". Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- REVISTA "Epoca". Editorial Epoca México, S. A. de C. V. México, 3 Mayo, 1993. No. 100.
- REVISTA "Ideas Políticas". Editorial Cambio XXI. Fundación Mexicana, A.C. México, Julio-Agosto, 1992. No. 2.
- REVISTA "Reforma Política". Editorial Departamento de Distrito Federal. México, 18 de Noviembre de 1992. No. 1

REVISTA "Reforma Política". Editorial Departamento del Distrito Federal. México,
25 de Noviembre de 1992. No.2.

REVISTA "Reforma Política". Editorial Departamento del Distrito Federal. México,
9 de Diciembre de 1992. No 4.

REVISTA "Reforma Política". Editorial Departamento del Distrito Federal. México,
8 de Febrero de 1993. No. 8.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cuarta
Edición; Editorial Trillas. México, 1990.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Pac,
S. A. de C. V. México, 1993.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Editorial
Departamento del Distrito Federal. México, 16 de Diciembre 1983.