

752  
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**" LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN  
EL SISTEMA JURIDICO-POLITICO MEXICANO "**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

**ADOLFO VARGAS GARZA**

MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. a 10 de septiembre de 1997

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E

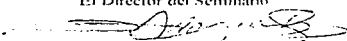
El pasante de esta Facultad VARGAS GARZA ADOLFO, con número de cuenta 9250481-3, ha elaborado la tesis denominada "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO MEXICANO", bajo la dirección del Lic. Edgar Sánchez Magallán, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

  
PEDRO NOGUERON COSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



c c p - Dr. Máximo Carvajal Contreras - Director de la Facultad de Derecho - presente

*Edgar Sánchez Magallán*  
ABOGADO

México, D.F., Mayo 27 de 1997.

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE-  
DERECHO DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E .

Me dirijo a usted para hacer de su conocimiento, que con esta fecha y después de múltiples sesiones y reuniones con el alumno ADOLFO VARGAS GARZA, con Número de Cuenta ---- 9250481-3, autorizada por el Seminario a su cargo para realizar la investigación escrita bajo el tema "LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN EL SISTEMA JURIDICO-POLITICO MEXICANO", para optar -- por el grado de Licenciado en Derecho, el mismo ha sido terminado bajo mi supervisión.

El trabajo puesto a mi consideración contiene-- Índice, Introducción, 7 Capítulos, Conclusiones y Bibliografía, debidamente paginado, con sintáxis, prosodia y ortografía cabalmente cumplida, debido a lo cual emito mi aprobación a dicho documento.

No dejo de advertir que existe congruencia en -- el planteamiento y un análisis interesante del Tesista que si bien no es exhaustivo, permite obtener una visión general del Tema y -- del objeto de análisis.

S. S. S.



## INSTANTES

SI PUDIERA VIVIR NUEVAMENTE MI VIDA.

EN LA PROXIMA TRATARIA DE COMETER MAS ERRORES.

NO INTENTARIA SER TAN PERFECTO, ME RELAJARIA MAS.

SERIA MAS TONTO DE LO QUE HE SIDO, DE HECHO TOMARIA MUY POCAS COSAS CON SERIEDAD. SERIA MENOS HIGIENICO.

CORRERIA MAS RIESGOS, HARIA MAS VIAJES, CONTEMPLARIA MAS ATARDECERES, SUBIRIA MAS MONTANAS, NADARIA MAS RIOS.

IRIA A MAS LUGARES ADONDE NUNCA HE IDO, COMERIA MAS HELADOS Y MENOS HABAS, TENDRIA MAS PROBLEMAS REALES Y MENOS IMAGINARIOS.

YO FUI UNA DE ESAS PERSONAS QUE VIVIO SENSATA Y PROLIFICAMENTE CADA MINUTO DE SU VIDA: CLARO QUE TUVE MOMENTOS DE ALEGRIA.

PERO SI PUDIERA VOLVER ATRAS TRATARIA DE TENER SOLAMENTE BUENOS MOMENTOS.

POR SI NO LO SABEN, DE ESO ESTA HECHA LA VIDA, SOLO DE MOMENTOS: NO TE PIERDAS EL AHORA.

YO ERA UNO DE ESOS QUE NUNCA IBAN A NINGUNA PARTE SIN UN TERMOMETRO, UNA BOLSA DE AGUA CALIENTE, UN PARAGUAS Y UN PARACAIDAS: SI PUDIERA VOLVER A VIVIR, VIAJARIA MAS LIVIANO.

SI PUDIERA VOLVER A VIVIR COMENZARIA A ANDAR DESCALZO A PRINCIPIOS DE LA PRIMAVERA Y SEGUIRIA ASI HASTA CONCLUIR EL OTONO.

DARIA MAS VUELTAS EN CALESITA, CONTEMPLARIA MAS AMANECERES Y JUGARIA CON MAS NINOS, SI TUVIERA OTRA VEZ LA VIDA POR DELANTE.

PERO YA VEN, TENGO 85 ANOS Y SE QUE ME ESTOY MURIENDO.

Jorge Luis Borges

**AL SER SUPREMO.**

**A LA MEMORIA DE MI MADRE: LUZ MARÍA GARZA ARIZPE, POR TODO SU AMOR Y EL APOYO EN MI FORMACIÓN. HAY UN ENORME COMPROMISO CONTIGO; POR LO QUE TE DEMOSTRARÉ QUE TUS SACRIFICIOS NO FUERON EN VANO.**

**A MI PADRE: ADOLFO VARGAS ARIAS, POR SU CARIÑO, POR SU RESPALDO Y POR LA COMUNICACIÓN Y RELACIÓN QUE ESTAMOS FORMANDO Y FORTALECIENDO, EN ESTOS TIEMPOS NUEVOS Y DIFÍCILES.**

**A MI HERMANA: LUZ MARÍA VARGAS GARZA.**

**A TODO MIS SERES QUERIDOS, FAMILIARES Y AMIGOS, POR ESTAR  
CONMIGO EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS.**

**AL LIC. ALEJANDRO DELINT GARCÍA.**

**AL LIC. EDGAR SÁNCHEZ MAGALLÁN.**

**AL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**A MIS MAESTROS.**

**A MI ALMA MATER: LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.**

**"LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL SISTEMA  
JURÍDICO-POLÍTICO MEXICANO"**

**ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN.....	VIII
-------------------	------

**CAPÍTULO I**

**EL ESTADO**

1. Antecedentes.....	1
2. Concepto de Estado.....	2
3. Formas de Estado.....	4
4. La Personalidad del Estado.....	6
5. Fines y Justificación del Estado.....	8
6. La Actividad del Estado: sus Atribuciones y Funciones.....	11
7. Elementos del Estado.....	15
7.1 La Población.....	15
7.2 El Territorio.....	18
7.3 La Soberanía.....	23
7.4 El Orden Jurídico.....	27
7.5 El Gobierno.....	35

**CAPÍTULO II**

**EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL**

1. La Ciencia Política.....	40
2. El Régimen Democrático.....	47
3. El Sistema Parlamentario.....	50
4. El Sistema Presidencial.....	54



### CAPÍTULO III ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO

1. La Población Mexicana.....	60
2. El Territorio Nacional.....	65
3. La Soberanía Nacional.....	69
4. El Derecho Positivo Mexicano.....	70
5. El Gobierno de la República Mexicana.....	76

### CAPÍTULO IV LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. El Constitucionalismo.....	79
2. Concepto de Constitución Política.....	83
3. Clasificación de las Constituciones Políticas.....	84
4. Origen de las Constituciones Políticas.....	86
4.1 El Poder Constituyente y el Poder Constituido.....	87
4.2 Breve Referencia Histórica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	89
5. El Contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Garantías Individuales y Sociales.....	94
6. Medios de Control Constitucional.....	99
6.1 La Supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	99
6.2 El Procedimiento Especial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para su Modificación, Su Reformabilidad.....	100
6.3 La Inviolabilidad Constitucional.....	101
7. El Juicio de Amparo.....	101

## CAPÍTULO V

## LOS PODERES DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. El Supremo Poder de la Federación.....	107
2. El Poder Legislativo Federal.....	108
3. El Poder Ejecutivo de la Unión.....	113
4. El Poder Judicial de la Federación.....	120

## CAPÍTULO VI

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

1. Generalidades.....	126
2. La Administración Pública Federal como Órgano y como Función.....	127
3. La Administración Pública Federal Centralizada.....	128
4. La Administración Pública Federal Paraestatal.....	131
5. Forma de Organización de la Administración Pública Federal.....	134
5.1 La Desconcentración Administrativa.....	137
6. Los Servidores Públicos y sus Responsabilidades.....	138

## CAPÍTULO VII

## EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

1. El Presidencialismo Mexicano.....	144
2. La Reforma Política del Estado Mexicano.....	159
3. Reformas Constitucionales en Materia Electoral y del Gobierno del Distrito Federal.....	164

CONCLUSIONES.....	176
-------------------	-----

## BIBLIOGRAFÍA

1. Libros.....	183
2. Diccionarios y Enciclopedias.....	185
3. Legislación.....	185
4. Otras Fuentes.....	187

## INTRODUCCIÓN

En los Estados Unidos Mexicanos, durante 1994 surgieron dos profundas crisis: una económica y la otra política. A causa de que durante el sexenio Salinista, solamente se atendió al desarrollo económico, no así al político. Se produjo una desestabilización política, de la cual, más adelante se derivó la económica. Por lo tanto, es necesario resolver y estabilizar la situación política del país para que de esa forma, dentro de un ambiente armónico, se den las bases necesarias para que la crisis económica pueda irse superando.

Dicha crisis política consiste básicamente en que el régimen político de Estado, al que ha estado sometido el país, donde el poder no se cede ni se comparte, se está desmoronando. Por lo que se dice que la Nación se encuentra en el final de dicho régimen político. En una transición hacia una democracia real y un verdadero Estado, que termine con la impunidad. Se busca la alternancia en el poder. Que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya no lo monopolice.

Por lo tanto, la actual administración, encabezada por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, a través de la Secretaría de Gobernación ha convocado a las principales fuerzas políticas de la Nación, que integran a la actual Legislatura del Congreso de la Unión, es decir, al Partido Revolucionario Institucional, que es el partido del mismo Gobierno, al Partido Acción Nacional (PAN), al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y al Partido del Trabajo (PT), a que por medio de un acuerdo político, con una real voluntad política lleven a cabo lo que se ha denominado la **Reforma Política del Estado**, cuyo objeto es la transformación de las estructuras e instituciones jurídico-políticas del Estado Mexicano, dentro del marco jurídico establecido, en razón de que el Estado moderno se organiza a través de éste.

El objeto del presente trabajo es describir y analizar de forma general, y a la vez concreta, la conformación del Estado Mexicano, jurídica y políticamente, partiendo de la

base de que son cinco los elementos que constituyen al Estado, los cuales son: la Población, el Territorio, la Soberanía o Poder Político, el Orden Jurídico y el Gobierno.

Una determinada población al establecerse dentro de un territorio demarcado, posee la facultad o poder de autodeterminarse y de autolimitarse, mediante un orden normativo jurídico creado por el mismo poder político de esa comunidad humana, la cual es dirigida y administrada por su gobierno, que es constituido y limitado por dicho orden jurídico.

Asimismo, son examinadas las estructuras e instituciones jurídico-políticas que constituyen y organizan a la Nación Mexicana y su Gobierno. De igual forma, en como se encuentra integrada y estructurada su Administración Pública Federal o Poder Ejecutivo Federal, la cual ha operado o se desenvuelve, políticamente hablando, a través y dentro del sistema político Presidencial, que se ha configurado en el Estado Mexicano.

Este sistema político, con el paso del tiempo, ha degenerado en un Presidencialismo, donde las piezas fundamentales son el Presidente de la República y el Partido del Gobierno, el Revolucionario Institucional.

Con el auxilio de diversas disciplinas, como: la Teoría General del Estado, la Ciencia Política, el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional Público, el Derecho Internacional Privado, el Derecho Administrativo, entre otras:

Primero.- llevamos a acabo una breve descripción y análisis de lo que es en sí el Estado en general.

Segundo.- Hacemos referencia a la Ciencia Política y a los conceptos: política, poder y poder político; asimismo al régimen democrático y a los sistemas parlamentario y presidencial, como sistemas políticos contemporáneos. Esto último, para poder

apreciar las similitudes y diferencias que existen entre estos dos sistemas políticos y de conocer lo más trascendental del sistema **presidencial**.

Tercero.- Se examina en cuanto a la conformación del Estado Mexicano, describiendo los cinco elementos que lo constituyen, de acuerdo a la Constitución Política del mismo.

Cuarto.- En virtud de lo anterior, analizamos lo que es una Constitución Política, toda vez que por medio de este instrumento jurídico el Estado se crea y organiza.

Cinco.- Hacemos alusión a la integración y forma del Gobierno del Estado Mexicano, el cual está constituido por los Poderes de la Unión, los que forman al denominado **Poder Federal Supremo**. Cada uno de estos Poderes desempeña una de las funciones del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional).

Sexto.- Se hace referencia a la Administración Pública Federal, que formalmente es el Poder Ejecutivo Federal, el cual es dirigido por un solo individuo denominado **Presidente de la República**. El Poder Ejecutivo Federal lleva a cabo la función ejecutiva o administrativa del Estado.

Séptimo.- Por último, elaboramos una descripción y análisis en términos jurídico-políticos del Régimen Presidencialista Mexicano, que es el sistema político o, mejor dicho, la forma de gobierno mediante la cual la Administración Pública Federal ha operado por más de 60 años. Lo anterior, en razón de que el Ejecutivo Federal jurídica y constitucionalmente debería estar sometido al control de los Poderes Legislativo y Judicial. Sin embargo, esto no se ha llevado a cabo en el mundo de la facticidad política del país. Esta situación obedece a diferentes factores inherentes a la estructura política y humana del país, como por ejemplo el monopolio que ha ejercido el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre el Poder Público, y no por deficiencias del orden jurídico mexicano.

Asimismo, llevamos a cabo una reseña y examen sobre las modificaciones constitucionales y a la Legislación, en materia electoral y del Gobierno del Distrito Federal, publicadas en Diario Oficial de la Federación el año pasado, para llegar a las conclusiones que proponemos.

Dichas reformas se refieren a la **Reforma Política Electoral** y a la **Reforma Democrática del Gobierno del Distrito Federal**, por lo que, en el presente trabajo se han elaborado las correspondientes modificaciones, con el objeto de que el mismo quede lo más actualizado.

# CAPÍTULO I

## "EL ESTADO"

### 1. ANTECEDENTES.

Al ser humano se le puede apreciar desde dos dimensiones, una como persona individual y la otra como ente social. Esta última se refiere a su sociabilidad, la cual es parte esencial de la persona. En la antigüedad, Aristóteles afirmó que el hombre es un ser social y político por naturaleza.

La sociabilidad se da en el individuo porque es un ser con carencias y necesidades, las cuales no puede cubrir por sí mismo, por lo que requiere de la ayuda de los demás individuos para satisfacerlas, para así poder sobrevivir. Esto quiere decir que los individuos dependen unos de otros; que son dependientes por naturaleza. Por otro lado, debido a que el ser humano sólo se puede realizar dentro de la sociedad, porque ésta es el medio en el que puede conseguir la felicidad, para alcanzar sus fines, mediante la convivencia con otros seres humanos puede desarrollarse como persona y sentirse pleno al desarrollar las características individuales, inherentes a su ser, surgen distintas formas de asociación en las que la persona se agrupó con otros seres humanos, creándose de esta forma las comunidades o sociedades humanas.

Estas formas de asociación a lo largo de la historia del ser humano evolucionaron hasta nuestros días. La familia es el antecedente más antiguo, es la asociación más simple y sencilla, por lo que se le considera la base de toda sociedad, en vista de que es la célula o agrupación básica y primaria de toda comunidad humana.

Más tarde surgieron los clanes, que eran uniones de varias familias. Posteriormente las tribus o sociedades tribales, las cuales eran comunidades integradas por individuos ligados por lazos étnicos, por una misma religión (moral), y que reconocían a una misma autoridad. La tribu era una comunidad humana sin organización política.

Todas estas agrupaciones humanas se desarrollaron y evolucionaron junto con el individuo. Surgiendo de esta forma el Estado como una comunidad humana (compleja) organizada políticamente.

Las sociedades complejas se desarrollan y permanecen gracias a que se organizan a través del Estado. "El Estado es un producto social, una obra humana."<sup>1</sup>

Son dos las corrientes doctrinales que tratan de explicar el origen del Estado. La primera, denominada espontánea o accidental, afirma que el Estado surgió de manera (valga la redundancia) espontánea y natural, debido a que las sociedades se originaron como consecuencia de la necesidad del individuo de vivir en sociedad, creándose accidentalmente éstas, y por ende están destinadas a satisfacer las necesidades de los mismos individuos que las integran. Por eso se dice que el Estado es producto o consecuencia de la vida en sociedad del ser humano.

Por el contrario, la corriente convencional o contractualista, señala que la sociedad y el Estado se originaron a partir del momento en que los integrantes de dichas asociaciones humanas, mediante un **contrato social**, se ponen de acuerdo para conformarlas y organizarlas.

## 2. CONCEPTO DE ESTADO.

"George Jellinek distingue dos aspectos en el Estado: uno social y el otro jurídico. El social percibe al Estado como una realidad que se da en la convivencia humana, y lo define como *una unidad de asociación dotada originariamente por un poder de dominio y formada por hombres establecidos en un territorio*. Por el otro lado, el aspecto jurídico como una entidad que se relaciona con el orden jurídico, donde éste es *una corporación*

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, T. I, 15a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 19.



*formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.*"<sup>2</sup>

La palabra **Estado**, etimológicamente proviene de la raíz latina *status*, que significa orden, regla, situación jerarquizada, entre otros. Dentro de la lengua castellana, es el participio pasado del verbo *estar*, el cual sirve para afirmar o indicar algo permanente, que no cambia. Por lo anterior, "de acuerdo a su etimología y su significado verbal, es el modo de ser y estar constituida y organizada políticamente una comunidad humana."<sup>3</sup>

Para el tratadista Francisco Porrúa "el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes."<sup>4</sup>

Dentro de la historia política, se han empleado diversas denominaciones para designar a la organización política. "En el siglo XIV, durante el Renacimiento Italiano, Nicolás Maquiavelo, con su obra *El Príncipe*, fue el primer autor político en utilizar la palabra *Estado* para designar al tipo de organización política que estaba empezando a gestarse (el Estado Moderno)."<sup>5</sup>

En la antigüedad, el pueblo griego la llamo *polis*, que a su vez significa **ciudad**. Resolviendo de esta manera el problema de la necesaria convivencia, organizándose en ciudades.

*Civitas* fue el nombre que usaron los romanos; su significado era el mismo que el de *polis*: ciudad. Los romanos también utilizaron el término de *república* (la cosa

<sup>2</sup> González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 8a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992, pp. 153-155, cita a Jorge Jellinek, *Teoría General del Derecho*, 2a. edic., Compañía Editorial Continental, México, 1958, pp. 139 y sig.

<sup>3</sup> López Portillo y Pacheco, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, 3a. edic., IEPES PRI, México, 1976, p. 58.

<sup>4</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 26a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1993, p. 198.

<sup>5</sup> López Portillo, op. cit., p. 58.

pública), que más bien se refiere a una forma de gobierno y el de *imperio*, el cual fue un fenómeno de mando que se ejerció en Roma.

En la Edad Media, las organizaciones al norte de Europa se denominaron *reich*, *regno* y *reino*; refiriéndose al sistema germano donde el poder se organizaba en torno al jefe que era quien mandaba al ostentar el poder en forma real.

Al desaparecer las civitas y las polis, Europa se regionaliza en razón de que la inseguridad encierra a las personas en regiones limitadas, denominadas **feudos**, a los que también se les llamó *land*, *territorio* y *tierra*, porque la tierra cobró un sentido sin precedente, donde ésta es la que otorga derechos y ya no la ciudad o el orden jurídico.

Dentro de la época moderna, en Europa se sufrieron cambios muy importantes, al surgir las nacionalidades y nuevas clases o grupos sociales, como los comerciantes y los obreros, que no eran siervos; surgieron alrededor de los castillos, fuera de las murallas, en los Burgos. Esto determinó la necesidad de crear una nueva organización política, con vínculos más amplios, como el de la nacionalidad. De esta forma apareció ese nuevo orden político y junto con éste la palabra **Estado**; denominando así al Estado Nación Moderna. Más adelante, la palabra Estado acabó siendo el término para designar a la organización política moderna.

### 3. FORMAS DE ESTADO.

La forma de un Estado nos muestra la forma en que su constitución establece el sistema de poder que ha de seguir para su eficacia. Es la manera de como se distribuye el poder del mismo, si centralizada o descentralizadamente, dentro de éste; y son: el Estado simple y el Estado compuesto.

El Estado Simple o Unitario, "posee una unidad perfecta, ya que es homogéneo e indivisible políticamente, sus cámaras o regiones carecen de absoluta autonomía y de

un gobierno propio.<sup>6</sup> Es una sola unidad jurídica, política y administrativa, constituida por una población y un territorio dividido en entidades territoriales denominadas *departamentos* o *provincias*, que dependen de un gobierno central que tiene en sus manos todo el poder político del mismo. Ese Gobierno Central ejerce este poder de manera centralizada; todas las leyes emanan de él y se aplican en todo su territorio. Ejemplos de este tipo de Estado serían una república central o el Estado totalitario.

Los Estados compuestos están formados por la unión de dos o más Estados. Son "la asociación más o menos estrecha de varios Estados que buscan realizar de manera más perfecta los fines que les son propios."<sup>7</sup> Estos Estados se manifiestan mediante dos formas: el Estado Confederal y el Estado Federal.

El Estado Confederal, también denominado **Confederación de Estados**, es una "agrupación de Estados soberanos e independientes, asociados para la realización de fines comunes".<sup>8</sup> Es la unión de varios Estados, que conservan su independencia interior y exterior, que surge generalmente mediante un acuerdo, formando un nuevo Estado superior las partes confederadas en cuanto se refiere al orden internacional.

Cada Estado que constituye a la confederación conserva su soberanía en lo que se refiere a sus asuntos internos; sólo quedan unidos en los términos del **pacto de confederación** (que puede ser plasmado en un tratado internacional, por ejemplo), ya que en todo lo demás quedan libres. Pueden orientar sus actividades a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional. Por lo que, únicamente están restringidos por lo acordado en dicho Pacto.

El Estado Federal, que es sujeto del Derecho Internacional Público, está formado por Estados libres y soberanos que suscriben un **pacto constituyente o federal**, donde ceden parte de su soberanía a la federación, creándose un poder supremo, al que dicho pacto federal le otorga facultades mediante una constitución política.

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 2a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1949, p. 98.

<sup>7</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1991, p. 102.

<sup>8</sup> *Ídem*.

Las entidades federadas siguen siendo soberanas en lo que respecta a su régimen interior, aunque de cierta manera pierden algunas facultades interiores, toda vez que sólo conservan las que no otorgaron al poder federal, como la de tener una constitución política propia, que es esencial, ya que de lo contrario dejarían de ser soberanas, convirtiéndose así el Estado Federal en uno Unitario.

Por lo tanto, cada una de las entidades federadas tiene su propio gobierno, con la capacidad de emitir normas jurídicas, las cuales no deben contrariar a las disposiciones federales; éstas regulan la delimitación de competencias entre el Estado Federal y los Estados miembros, y también a las relaciones entre éstos.

#### 4. LA PERSONALIDAD DEL ESTADO.

El Derecho como producto de la sociedad, regula a las personas y a las relaciones que se dan entre éstas al convivir. Desde el punto de vista jurídico, la persona es todo "ente capaz de derechos y obligaciones; susceptible de adquirir facultades y deberes."<sup>10</sup>

Toda persona posee personalidad, que jurídicamente es la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones, lo que le permite actuar dentro del campo del Derecho. El mismo Derecho es el que otorga personalidad a las personas.

Existen dos tipos de personas, las físicas y las morales o jurídicas. Las primeras son los seres humanos considerados individualmente. Las segundas son como lo señala el maestro Rojina Villegas, "entes creados por el Derecho."<sup>11</sup> Su existencia es ideal, son una ficción, ya que físicamente no existen. Éstas se crean a causa de que las personas físicas no puedan alcanzar por sí solas sus fines, se agrupan con otros individuos con las mismas metas, formándose así una persona jurídica.

---

<sup>10</sup> Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, T. I, 23a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 75.

<sup>11</sup> Idem.

Una persona jurídica, es una figura legal, que permite a una asociación de personas físicas el procurar alcanzar sus finalidades, ya que el Derecho les reconoce la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones. Así la personalidad que posee la persona jurídica es distinta a la de cada una de las personas que la componen.

Estos sujetos del Derecho, se clasifican en privadas y públicas. Las primeras son reguladas por el Derecho Privado, y son las sociedades civiles y mercantiles, las asociaciones, entre otras; las públicas, que están sometidas al Derecho Público son como lo dispone el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal: la Nación, los Estados, los Municipios, y demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley. La ley las constituye y organiza, como sucede con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual regula al Estado Mexicano y dentro de él a su gobierno.

El Estado como organización e institución jurídico-política está dotado de personalidad, por lo cual, es un ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, pudiendo de esta forma mantener relaciones jurídicas en lo que a su interior y exterior respecta. Es una persona jurídica o moral, cuya personalidad se la otorga la constitución política, que al ser la Ley Suprema del mismo, determina las bases de su organización.

El Estado, aún con su poder soberano, está sometido al Derecho a través de su Constitución Política y de los ordenamientos internacionales, buscando con esto su preservación, ya que se autolimita, por que al mismo tiempo éste es fuente formal del Derecho.

Dentro del campo del Derecho Internacional, el Estado es un sujeto, ya que como persona jurídica, tiene la capacidad para relacionarse mediante convenciones y tratados, con otros Estados y con las organizaciones internacionales, también sujetos de esta normatividad internacional, como la Organización de la Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otras.

## 5. FINES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTADO.

El Estado es una institución social creada por el individuo y para el individuo, por lo que tiene como principio y fin al mismo. Sus finalidades no deben ser diferentes ni opuestas a las de los individuos que lo integran. El Estado tiene por objeto facilitar a todas y a cada una de las personas que lo componen, la búsqueda de su bien individual; pues la persona requiere vivir en sociedad para realizarse y desarrollarse como ser humano, "mediante la creación de un ambiente en el que cada miembro del mismo, como seres individuales, racionales y libres, pueda alcanzar sus fines propios, sin obstaculizar o interponerse frente a las metas de los demás."<sup>11</sup> En ese ambiente debe haber justicia, equidad, seguridad jurídica, paz social y bien común.

La justicia es un fin del Derecho, porque la esencia de éste es la misma justicia, que inspira al Derecho a producir justicia. "La noción de justicia, a través de la historia del pensamiento occidental, se presenta siempre como una medida armónica de cambio o distribución entre lo ideal y lo real. Para Platón era una armonía por lo cual cada uno debe hacer lo que es propio. Para Aristóteles consistía en el justo medio entre el exceso y el defecto. Según el jurista Ulpiano estribaba en dar a cada uno lo que le corresponde. La justicia debe guiar al legislador y al juez, aunque sepan que no puede realizarse de un modo absoluto."<sup>12</sup> Por otro lado, la injusticia es cuando no hay un trato igualitario entre las partes en cuestión.

La equidad es "justicia aplicada en un caso concreto."<sup>13</sup> Es una especie de justicia, es la prudente corrección de la justicia. Por lo tanto la equidad es particular, mientras que la justicia es general. Se puede apreciar cierta superioridad de la equidad sobre la justicia en virtud de que la equidad es una concreción ulterior o posterior de la justicia. Lo equitativo es lo verdaderamente justo, en cambio lo justo puede ser lo estrictamente determinado por la ley. La equidad no va contra la ley, sino en contra de

<sup>11</sup> Pazos, Luis. Los Límites de los Impuestos, 8a. impresión, Edit. Diana, S.A., México, 1991, p. 31.

<sup>12</sup> Enciclopedia Barsa, Tomo IX, Enciclopedia Británica, Inc., Estados Unidos de América, 1973, p. 223.

<sup>13</sup> Notas/apuntes de clase, Filosofía del Derecho, Lic. Eduardo A. Guerrero Martínez, Facultad de Derecho, UNAM, 1995.

lo injusto. Lo que hace es impedir que alguien sea rigurosa e injustamente tratado al serle aplicados los términos de la ley de una forma excesivamente estricta.

La equidad contribuye a la instauración y mantenimiento de un orden pacífico de la convivencia, ya que contribuye a la mejor realización de lo justo, colmando las deficiencias que tiene este orden.

La seguridad jurídica es una garantía que tienen las personas que viven en sociedad, la cual implica que la persona, en su vida, libertad, propiedades, posesiones y derechos no serán afectados salvo que se siga un procedimiento determinado jurídicamente, con ciertas garantías y formalidades esenciales y en el caso de que se produjera algún ataque, la sociedad le asegurará protección y la correspondiente reparación.

El individuo busca a través del Derecho seguridad jurídica, que por medio de la cual se logra realizar por causas legales la promoción y defensa de los intereses de los ciudadanos y en general de todos aquellos que integran una sociedad; esto implica que se garanticen los Derechos Humanos frente al poder público o, en su caso, que se provea de las formas adecuadas para indemnizar de los abusos. La lucha por la seguridad es una tarea ineludible del Derecho.

La paz social es un fin derivado del Derecho, ya que es el resultado o consecuencia del fin primario que persigue directamente el Derecho, que es el establecimiento de un orden social justo; es la única paz que puede ser resultado directamente del Derecho, al crear un ambiente en donde las personas conviven dentro de un orden social justo, relacionando sus actividades con normalidad objetiva y tranquilidad subjetiva. La paz implica la idea de relación entre una pluralidad de cosas o de sujetos, esta relación se especifica por la tranquilidad y la armonía en el juego de acciones y reacciones entre los extremos de la relación, y su mutua reciprocidad.

La paz es pues la forma de convivir o coexistir de los individuos, de tal modo que las inevitables diferencias, desigualdades o discrepancias de afectos, convicciones y

voluntades que se dan entre ellos se resuelve por acuerdo racional, y no por el arbitrio de lucha física (armada o no) entre ellos. La paz se alcanza cuando las tensiones o diferencias o desigualdades entre los seres humanos se resuelve por la fuerza de la razón.

El Derecho es instrumento fundamental, ineludible y básico para la instauración de la paz social. Sin embargo, no es condición suficiente para el logro de la paz puesto que se requiere de la concurrencia de los demás ordenes normativos.

"Los aristotélico-tomistas denominan a la finalidad del Estado **Bien Común**, el cual no cambia substancialmente con el tiempo y el lugar, sino que está determinado por la naturaleza inmutable y que no se extingue, del ser humano."<sup>14</sup>; se dice que es aquello que se logra a partir del esfuerzo de dos o más miembros de la sociedad, ya que éste no se puede lograr solamente por un solo individuo; se requiere de los demás. Es el conjunto de condiciones materiales, culturales y espirituales que pueden ser participando por todos los miembros de la comunidad y que permiten el desarrollo de la persona en sus dos dimensiones: interna y externa.

Por lo anterior, el bien común es el fin que debe perseguir el Estado para todos los miembros de su comunidad, sin exclusión alguna, para que puedan satisfacerse las necesidades básicas de ella. Es de interés público, porque le interesa a toda la comunidad, pues la beneficia.

De esta manera, el Estado se justifica en la medida en que garantiza y da efectividad a los principios éticos del Derecho, que son la justicia, la equidad, la seguridad jurídica, la paz social y el bien común. La justificación de su existencia está en razón de los fines que desarrolla dentro de la sociedad; por lo tanto, la naturaleza del Estado es teleológica, ya que depende de sus finalidades. No tiene una naturaleza ni existencia por sí mismo, en razón de que se justifica en tanto cumple con sus fines, para los que se creó.

---

<sup>14</sup> Pazos, op. cit., p. 31.



## 6. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO: SUS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES.

Para conocer el contenido de la actividad del Estado, se debe tomar en cuenta el desarrollo y las necesidades sociales de su comunidad, que determinan los fines del mismo. La doctrina emplea la expresión **atribuciones**, al referirse a dicho contenido, aunque comúnmente se usen otras, como derechos del Estado, prerrogativas, facultades, entre otras.

Las atribuciones del Estado son las facultades que éste tiene, es decir, las funciones, actividades, tareas y trabajos que lleva a cabo, que son el objeto de su actividad, y en consecuencia la tarea por desempeñar.

La ley otorga al Estado ciertas atribuciones o facultades, las cuales se realizan a través de las funciones públicas o estatales, para alcanzar sus fines de interés público, porque son en beneficio de la comunidad, y además están reguladas por el Derecho Público, que se encuentra contenido por disposiciones jurídicas que regulan las relaciones de supra-subordinación, las que se dan entre los particulares y el Estado (con su potestad soberana), y entre las demás entidades soberanas.

Es indispensable conocer las necesidades y los intereses, tanto individuales como colectivos de la comunidad, para saber cual será la extensión de las atribuciones de un Estado. Éstas son determinadas por factores políticos, sociales y económicos, en beneficio de la misma.

En el **Individualismo** o **Liberalismo**, donde el Estado permite obrar libremente a los particulares, éste debe tener un mínimo de atribuciones. Por el contrario, el **Estatismo** o **Colectivismo** promueve una mayor intervención del Estado, a causa de que dentro del Liberalismo la situación económica de las personas era desigual, por lo que el Estado amplió sus atribuciones, para proteger a los menos privilegiados.

El Estado Mexicano por ejemplo, en su Constitución Política de 1857 adoptó una ideología liberal imperante. Después vino la Revolución Mexicana, primero como un

movimiento político, y más tarde socioeconómico, que hizo que en la nueva Constitución Política de 1917 se introdujeran principios estatistas y sociales, que otorgaban garantías sociales a la población, respetándose la anterior corriente individualista.

Dentro de esta postura mixta, adoptada por los Estados Unidos Mexicanos, los intereses públicos de la colectividad siempre tendrán prioridad frente a los particulares.

Para el jurista Gabino Fraga "la doctrina ha llegado a clasificar en tres categorías las atribuciones del Estado:

a) Atribuciones que regulan la actividad privada, para coordinar los intereses particulares, manteniendo así el orden jurídico. Un ejemplo sería la libertad de contratación entre las personas.

b) Atribuciones de fomento, limitación y vigilancia a la actividad privada, las cuales coordinan al interés público con el privado. Una política económica de libre concurrencia entre los factores de la producción o, por el contrario, un proteccionismo al mercado, son claros ejemplos.

c) Atribuciones que substituyen total o parcialmente la actividad privada o que se combinan con ésta para satisfacer alguna necesidad de la colectividad. Esta tarea del Estado consiste en la promoción del bienestar público, en razón de que no todos los intereses colectivos son satisfechos por la propia actividad privada, por lo que el Estado interviene; teniendo a los servicios públicos como ejemplo."<sup>15</sup>

Por lo tanto, el concepto de atribuciones del Estado comprende al contenido de la actividad estatal, lo que éste debe hacer y por otro lado, el concepto de funciones estatales se refiere a la forma y al medio a través del cual se realizan estas atribuciones.

---

<sup>15</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 8a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1960, p 7.

Las funciones del Estado son las actividades que desarrolla el mismo, a través de sus órganos, orientadas a la obtención de sus fines. Son el medio por el cual el Estado puede alcanzar sus objetivos, que son de interés público. Estas funciones son la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

La función legislativa enmarca el orden jurídico, con la elaboración de leyes que rigen al Estado, toda vez que el Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional y por eso la legislación es producto de esta función.

La función administrativa se encarga de aplicar las leyes a casos particulares y concretos. La doctrina la define por exclusión, como la función estatal que no es ni legislativa ni judicial de ahí su enorme importancia.

Por último, la jurisdiccional que consiste en impartir justicia y al igual que la ejecutiva, aplica las leyes en casos particulares y concretos, pero solamente para resolver los conflictos que surjan y alteren el orden jurídico y claro, que son puestos en el conocimiento del juzgador.

Estas funciones estatales con el paso del tiempo se fueron atribuyendo, cada una de estas, a tres órganos distintos e independientes entre sí dentro del Estado.

Al respecto, en la antigüedad, Aristóteles y más tarde John Locke y Montesquieu hablaron de lo que se conoce como el **Principio de División de Poderes**, el cual es una teoría política que surgió en contra del Absolutismo, ya que busca ser una garantía de equilibrio y de libertad. Se basa en la separación de las funciones del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional), teniendo como finalidad la defensa de las libertades humanas a través del correcto reparto de éstas.

Sin embargo, parece que esta teoría va en contra del **Principio de Indivisibilidad de la Soberanía del Estado**, que manifiesta que el poder del Estado es indivisible; que es uno solo.

El pensador Jellinek formula una solución a lo anterior, señalando que "cada órgano estatal representa en los límites de su competencia al poder del Estado. Pudiendo haber de esta forma división de competencias sin que el poder resulte dividido, por lo que éste siempre será único, sin importar el número de órganos que lo ejerzan."<sup>16</sup> Por lo tanto, no es una separación de poderes, sino más bien de funciones y de órganos, que desempeñan dichas funciones.

Desde el punto de vista político, las tres funciones estatales constituyen un sistema de equilibrio y control entre los órganos del Estado (denominados en los Estados Unidos Mexicanos **Poderes**), los cuales representan al poder de éste, llevando a cabo una de estas funciones. De esta forma, cada órgano es limitado por los otros dos. Estos órganos son distintos e independientes entre sí y, como se señaló, cada uno realiza una función ejerciendo el poder político y legal que le corresponde, además de que se desempeña como contrapeso de los demás. Porque cada órgano es un equilibrio para que la balanza de la fuerza de la soberanía, que cada uno de éstos ejerce, no se incline hacia alguno de los mismos.

Por lo tanto, a cada uno de estos órganos le corresponde una función propia. El órgano Legislativo lleva a cabo la función legislativa, y así sucesivamente ocurre con el Ejecutivo y el Judicial. Pero esta distinción no es absoluta, porque en la práctica excepcionalmente éstos no ejercen de manera exclusiva la función que se les atribuye, ya que por ejemplo, el órgano ejecutivo puede también realizar funciones legislativas y jurisdiccionales. Esto ha originado que las funciones se aprecien desde dos puntos de vista: formal y material.

Formalmente se toma en cuenta la función, de acuerdo al órgano que la desempeña, es decir, la función se define en atención al órgano del cual proviene.

Materialmente, cada función presenta características propias que permiten definir las, sin importar el órgano estatal que la realiza. Se refiere a la naturaleza propia

---

<sup>16</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 40a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 106, cita a Jellinek, L' *Etat Moderne Et Son Droit*, Trad. Furdin, II, p. 164.

de la función, a los efectos o consecuencias que producen, creándose dos tipos de situaciones: la función legislativa crea situaciones generales, abstractas e impersonales; en cambio la ejecutiva y la judicial, particulares, concretas y personales.

Así, la función legislativa, formalmente es la actividad que el Estado realiza por conducto del órgano que forma al Poder Legislativo, y materialmente, crea a la ley; formula normas jurídicas. La función administrativa, formalmente la realiza el órgano Ejecutivo, y materialmente ejecuta dentro de los límites fijados por la ley de una serie de tareas concretas que busca la realización de intereses generales. Y la función jurisdiccional, formalmente la lleva a cabo el órgano Judicial, y materialmente resuelve las controversias relativas a la aplicación de las normas jurídicas en casos concretos.

Por último, hay que mencionar que las funciones del Estado se exteriorizan por medio de dos clases de actos de distinta naturaleza: los jurídicos y los materiales.

## 7. ELEMENTOS DEL ESTADO.

Los elementos que constituyen al Estado Moderno, al Estado de Derecho son la población, el territorio, la soberanía, el orden jurídico y el gobierno.

### 7.1 LA POBLACIÓN.

La población del Estado es un conjunto de personas que viven o habitan dentro del territorio del mismo, sin importar su nacionalidad. Para el maestro Seara Vázquez es "un conjunto de individuos sometidos a la autoridad de un Estado."<sup>17</sup> Es el elemento humano del Estado, ya que se compone por todos los habitantes del mismo, sin distinción de sexo, edad, raza, religión, convicciones políticas, condición económica, entre otras. La población está compuesta por una mayoría integrada por los nacionales, y una minoría, que son los extranjeros.

---

<sup>17</sup> Seara, op. cit., p. 89.

Los nacionales son las personas que poseen la nacionalidad de un determinado Estado, el cual se las atribuyó. La nacionalidad es uno de los atributos de la personalidad, lo que origina que todo individuo deba tener alguna nacionalidad. Todo Estado está constituido por personas, por lo que no es posible concebir a un Estado sin éstas, ya que son la sustancia del Estado. Por eso, cada Estado se da la tarea de determinar las condiciones mediante las cuales considerara a ciertas personas como sus nacionales; el Estado determina soberanamente por medio de sus leyes quienes son sus nacionales.

Para el tratadista Niboyet la nacionalidad "es un vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado."<sup>18</sup> Sin embargo, esta definición no es del todo correcta, ya que confunde a la nacionalidad con la ciudadanía, que es una vinculación política con el Estado. Por lo que, dicha definición excluye a los menores de edad de nacionalidad, en razón de que no poseen todavía derechos políticos o ciudadanía y de igual forma a las personas morales, excepto los partidos políticos. Por lo tanto, la vinculación política no es necesaria para tener una nacionalidad.

El Doctor Carlos Arellano García define a la nacionalidad como "la institución jurídica en virtud de la cual una persona física o moral se vincula con el Estado en razón de pertenencia, por sí misma esa persona física o moral, o en función de cosas, de manera originaria o derivada."<sup>19</sup> Es un vínculo jurídico de dependencia que las personas guardan con respecto al Estado, de cuya población forman parte, viviendo éstas bajo su soberanía.

De la nacionalidad se deriva el concepto de Nación, la cual es un grupo humano con características homogéneas, que está formada por nacionales o personas de la misma nacionalidad, identificadas por valores propios, una misma lengua y con un pasado y destino comunes.

---

<sup>18</sup> Niboyet, J. P., Principios de Derecho Internacional Privado, Traducido por Andrés Rodríguez Sánchez, Edinal, S. de R.L., México, 1960, p. 1.

<sup>19</sup> Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Privado, 10a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 189.

La Nación es un concepto sociológico referente a un conglomerado humano con rasgos comunes, objetivos como la raza, el idioma y la religión, y subjetivos, conformados por elementos de carácter psicológico, sentimental, cultural, costumbres y tradiciones, entre otros.

Cabe mencionar que frecuentemente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el término de Nación, refiriéndose al país.

Varias naciones pueden formar parte de un mismo Estado, como sucede en España con los gallegos, los vascos, entre otros, o por otro lado, que una sola Nación forme la población de un Estado, teniendo el caso de Israel que está integrado por la nación judía.

Cuando varias naciones coexisten en un mismo territorio, puede ser en razón de que estos grupos étnicos son pequeños y débiles en diversos aspectos, por lo que no podrían sobrevivir aislados y en forma autónoma. Por eso, éstos habitan y conviven dentro de un mismo Estado, que les asegurará cierta autonomía regional. Estas naciones al incorporarse a la unidad del Estado, quedan obligadas a cumplir con las leyes superiores que emita el mismo, que miran hacia el bien común.

Los extranjeros, que constituyen la minoría de la población, son "las personas físicas o morales que de conformidad a un determinado sistema jurídico no reúnen los requisitos para ser considerados como nacionales."<sup>20</sup> Este concepto es excluyente, ya que define al extranjero como la persona que carece de cierta nacionalidad por no reunir los requisitos para tenerla; son los no nacionales en un Estado determinado.

El objeto de la nacionalidad es precisamente la de establecer dicha distinción, entre los nacionales y los extranjeros, que sirve para definir que derechos subjetivos le corresponden a cada uno de estos grupos, por la misma razón de que no ostentan una misma calidad en relación con el Estado donde se encuentran, permanente o transitoriamente.

---

<sup>20</sup> Arellano, op. cit., p. 362.

Los derechos que un Estado otorga a los extranjeros ubicados dentro de su territorio, constituyen lo que se conoce como **condición jurídica de extranjeros o extranjería**. Ésta se refiere a la esfera jurídica de las personas físicas o morales no nacionales en un Estado determinado. Por ende, consiste en determinar los derechos que adquieren y las obligaciones que contraen, por el solo hecho de entrar a un territorio ajeno.

Por último, el tratadista González Uribe señala que son distintos los conceptos de **población y pueblo**; toda vez que el primero es un concepto sociológico y el segundo jurídico. Define a la población como "el conjunto indiscriminado de seres humanos que habitan en el Estado".<sup>21</sup> En cambio el pueblo es aquella parte de habitantes o personas sujetas a la soberanía del Estado mediante el vínculo político de la ciudadanía, independientemente de que vivan o no un Estado extranjero. El pueblo está constituido por los ciudadanos, los cuales son primeramente nacionales del Estado en cuestión. Dentro de una democracia representativa son los ciudadanos que integran el cuerpo electoral.

De este modo, se puede afirmar que el concepto de población se refiere a todos los habitantes del territorio estatal, sin importar su nacionalidad, edad, raza o sexo y que el pueblo está formado por los individuos con el carácter de ciudadanos de la República, los cuales son miembros del Estado, políticamente activos, toda vez que gozan de derechos políticos. Situación que no acontece con los extranjeros, que pueden formar parte de un Estado del que no son nacionales.

## 7.2 EL TERRITORIO.

El ser humano tiene su hábitat sobre la superficie terrestre, pero con el paso del tiempo ha llegado a conquistar al aire, al subsuelo, al mar y sus fondos, e incluso al espacio cósmico.

---

<sup>21</sup> González Uribe, op. cit., p. 171.



El territorio es un elemento integrante del Estado indispensable para que exista y cumpla sus funciones. Todo Estado requiere de una porción determinada del globo terráqueo para asentar ahí a su población y poder cumplir con sus funciones jurídico-políticas. Por eso, las tribus nómadas no pueden constituirse en Estados.

El territorio y el Estado guardan una estrecha relación, ya que no se puede concebir a un Estado, sin la existencia de un territorio sobre el cual se encuentre establecido, independientemente de que pueda existir una nación sin territorio, esparcida por el mundo, como la nación judía, desde el punto de vista sociológico. El territorio como elemento integrante del Estado, es un producto fundamentalmente histórico, donde existe un lazo íntimo entre éste y la población que se estableció y habita sobre él. Si un Estado llegara a perder la totalidad de su territorio a causa de una catástrofe o por una guerra extranjera, éste desaparecería o se transformaría.

El territorio es una porción de espacio físico compuesto de suelo, subsuelo, mar y atmósfera; es un espacio tridimensional, y no sólo una superficie plana, delimitada por fronteras.

El Estado ejerce la soberanía territorial sobre el área que comprende su territorio, la cual es el poder de actuación exclusiva del mismo, imponiendo su autoridad coactivamente, pero con los límites que el Derecho Internacional le haya fijado. Estas limitaciones a la soberanía territorial también se extienden a las personas y bienes con inmunidad diplomática, ya que son una excepción a dicha soberanía, teniendo a las embajadas como un claro ejemplo, porque éstas se consideran una extensión del territorio de otro Estado.

El territorio es el ámbito espacial de ejercicio del poder del Estado, el cual se manifiesta de dos sentidos: negativa y positivamente. Negativamente, ya que ningún otro poder extraño puede ejercer su autoridad sobre este ámbito sin el consentimiento del Estado. Positivamente, en razón de que todas las personas que viven en dicho ámbito territorial están sujetas al poder estadual.

Asimismo, las "funciones del territorio son negativas y positivas. **Negativas**, porque sirve de límite de competencia a la autoridad del Estado, señala cual es el ámbito de validez espacial del orden jurídico, de las normas jurídicas del mismo. Esto por medio de las fronteras, que son líneas divisorias entre dos Estados, las cuales marcan los límites del área territorial del Estado. En cambio, la función **positiva** consiste en que sirve de base física para la realización de los fines del Estado, como la promoción del bienestar de la población, defensa de los intereses patrios, suministrar al Estado los recursos naturales que son necesarios para el sustento de su población por medio de la agricultura, ganadería, pesca, minería, la explotación de energéticos, etc."<sup>22</sup>

La naturaleza jurídica del derecho del Estado que tiene sobre su territorio es que éste tiene el carácter de ser un derecho real de dominio, pues "no obstante que este derecho es real, no se debe confundir con el derecho real de propiedad, ya que es distinto el derecho del Estado sobre el territorio (que es de dominación), del derecho que tiene el mismo Estado sobre su dominio privado (de propiedad), que son el conjunto de bienes que forman el patrimonio estatal."<sup>23</sup> El objeto de ese derecho, del Estado, es el mismo territorio, el cual es una cosa, por lo que no se trata de un imperium, en razón de que este derecho no se ejerce sobre personas, sino sobre una cosa.

Por otro lado, el territorio estatal se basa en tres principios jurídicos, que son: el de **unidad**, el de **impenetrabilidad** y el de **indivisibilidad**. Por el de **unidad**, toda vez que el orden normativo pinacular de un Estado señala como está integrado su territorio y aunque físicamente no esté unido, políticamente constituye una sola unidad (como es el caso de los Estados Unidos de América con Hawaii, Alaska y Puerto Rico). Por el de **impenetrabilidad**, ya que el territorio no debe ser penetrado por otro Estado, sin el consentimiento del soberano; y por último, por el de **indivisibilidad**, en razón de que el territorio no puede fraccionarse, lo que deriva de la misma indole de la organización política.

<sup>22</sup> González Uribe, op. cit., pp. 296-297, cita a Jellinek.

<sup>23</sup> Porrúa, op. cit., pp. 279-289.

Cabe señalar que "a estos dos últimos atributos no hay que entenderlos en sentido material, sino solamente normativo; ya que, lo único que se quiere decir es que el territorio no debe ser penetrado ni dividido."<sup>24</sup>

"Los medios de adquisición de un territorio por parte de un Estado pueden ser de dos formas: originales y derivados. Los primeros se dan cuando ese territorio no está sometido a la soberanía de otro Estado, si carece de población, o no está organizado estatalmente; y son: la ocupación (figura que prácticamente ha desaparecido, ya que son pocos los territorios sin dueño), la conquista, la prescripción, y la accesión (ya sea por medio de la aluvión o la avulsión). En cambio, los medios derivados son la cesión y la transferencia territorial."<sup>25</sup>

Como se mencionó, "el territorio de los Estados comprende el espacio terrestre (suelo y subsuelo), el espacio aéreo (atmósfera), y el espacio marítimo, integrado por el mar nacional o aguas marinas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva."<sup>26</sup> Cabe señalar que no todos los Estados poseen litoral. Los Estados costeros gozan de ciertos derechos especiales sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Sin embargo, absolutamente todos los Estados de la comunidad internacional, incluyendo a los Estados sin litoral, comparten derechos en igualdad de circunstancias sobre la alta mar y la zona libre (que son los fondos marinos y oceánicos del alta mar), las cuales están reguladas por los principios de igualdad y libertad internacional.

"El mar nacional o aguas interiores son parte del territorio del Estado y sobre dichas aguas el Estado tiene plena soberanía. Son las aguas situadas dentro del límite de las fronteras terrestres y de las líneas de base (marcadas por la marea baja), a partir de las cuales se comienza a medir la extensión del mar territorial."<sup>27</sup> Son los lagos, mares interiores, puertos, ciertas bahías, y los canales y los ríos (no internacionales).

<sup>24</sup> García, op. cit., p. 100.

<sup>25</sup> Seara, op. cit., pp. 256-259.

<sup>26</sup> Luis Malpica de la Madrid, Notas/apuntes de clase, Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.

<sup>27</sup> Idem.

Los ríos internacionales son los que separan dos o más Estados, por lo tanto, sirven de frontera; también se les denomina **fronterizos**.

"El mar territorial es el espacio marítimo situado entre el mar nacional y el alta mar. Forma parte del territorio del Estado, que ejerce sobre él plena soberanía, aunque sometida a ciertas limitaciones"<sup>28</sup> internacionales como el **derecho de paso**. En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en Montego Bay, en el año de 1982, en su artículo 3o. se estableció la delimitación del mar territorial, donde las aguas territoriales tendrán una extensión máxima de 12 millas marinas contadas a partir de las líneas de base, siendo el límite externo del mar nacional.

Dentro del ámbito del Derecho Internacional, existen zonas marítimas con derechos limitados para los Estados ribereños, es decir, con limitaciones a su soberanía. Dichas zonas se encuentran entre el mar territorial y el alta mar, donde impera el principio de libertad y predomina el interés general de la sociedad internacional frente al de los demás Estados individuales; toda vez que se encuentran fuera de los límites de jurisdicción de cualquier Estado; se consideran patrimonio común.

"Estas zonas se caracterizan por el goce de derechos particulares del Estado costero y son la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. La zona económica exclusiva tiene una extensión de 200 millas marítimas desde las líneas de base, y su contenido es eminentemente económico."<sup>29</sup> Sobre ésta, los demás Estados gozan de algunos derechos, como el de libertad de navegación, el de sobrevuelo, el tendido de cables y tuberías marítimas, la investigación oceanográfica, entre otros.

---

<sup>28</sup> Scara, op. cit., p. 265.

<sup>29</sup> Luis Malpica de la Madrid, Notas/apuntes de clase, Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.

Cabe mencionar que las islas son consideradas como una extensión del territorio en lo que se refiere al mar territorial, a la zona económica exclusiva y a la plataforma continental.

"La atmósfera es el espacio aéreo situado sobre el territorio del Estado, y cada uno de éstos tiene soberanía plena sobre la misma, lo que quiere decir, que dicha soberanía se extiende a este espacio aéreo."<sup>30</sup> Por eso, ninguna aeronave extranjera puede cruzarlo sin la previa autorización del Estado de que se trate, a menos que existan disposiciones internacionales en contrario. Este espacio aéreo se encuentra limitado en forma horizontal por las fronteras y/o el mar territorial, y verticalmente hasta la totalidad de extensión de la atmósfera, según "la Convención de Chicago de 1944."<sup>31</sup>

### 7.3 LA SOBERANÍA.

La soberanía es el poder del Estado; no está sujeta a otro poder, por ende, no existe otro poder por encima de ésta, en lo que se refiere tanto en lo interior, como en lo exterior. Es una fuerza situada sobre todo lo demás.

En un principio, el concepto de soberanía fue de índole político, ya que, desde la época de Juan Bodino hasta fines del siglo XVIII, este evolucionó y se transformó en una concepción de índole jurídica; yendo lentamente del territorio político al jurídico, sin dejar de ser un concepto político. "Dicho concepto jurídico fue ideado por Juan Bodino, en su *tratado de Derecho político*, donde delimitó las nociones de Derecho y soberanía"<sup>32</sup>; manifestando que el poder de la soberanía era de tipo normativo.

---

<sup>30</sup> Luis Malpica de la Madrid, *Notas/apuntes de clase, Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.*

<sup>31</sup> Seara, *op. cit.*, p. 312.

<sup>32</sup> González Uribe, *op. cit.*, p. 319.

La soberanía, al ser un poder supremo, le otorga al Estado supremacía en lo interior, al constituirse como la máxima autoridad de este mismo, e independencia hacia su exterior, ya que no está limitado o depende de otro Estado (o poder).

Dicha supremacía consiste en que la soberanía es el poder político del Estado que otorga las facultades a los órganos, que se concretan en crear normas que regulan a la sociedad, en imponer sus determinaciones, aun contra la voluntad del particular y aplicar la ley a los individuos que habitan en su territorio para administrar el patrimonio público.

Lo anterior se aprecia claramente con los vínculos internos que se dan entre el mismo poder estatal y las personas que lo forman, donde el primero tiene la facultad de mandar y hacerse obedecer, inclusive si es necesario mediante el uso de la fuerza pública (ya que monopoliza a la coacción), en cuanto a toda actividad que busque el bien común.

El que la soberanía sea un poder que genera independencia, implica la negación de cualquier otro poder superior al del Estado; lo que conlleva a que éste no sufre limitaciones impuestas por uno extraño, es decir, no reconoce a otro poder. Por eso es el más alto poder. Asimismo, este poder se revela en las relaciones que puede mantener el Estado con otros. Por el contrario, la sumisión de un Estado a otro, implica que el primero no es soberano al no ser independiente, al carecer de capacidad de autodeterminación.

Para el jurista Becerra Ramírez "el Estado se presenta en las relaciones internacionales conviviendo e interrelacionando con un conjunto de Estados respecto de los cuales guarda una relación de independencia, de igualdad, en un sistema descentralizado donde el Estado no depende de ningún otro, ni de cualquier otro sujeto de Derecho Internacional"<sup>33</sup>; toda vez que de este Derecho surgen una serie de principios jurídicos, que protegen a la soberanía de los Estados. Éstos son el de la

<sup>33</sup> Becerra Ramírez, Manuel, Derecho Internacional Público. 1a. edic., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, p. 17.

igualdad soberana de los Estados, el de la no intervención de los asuntos internos de los Estados, el de la soberanía permanente sobre los recursos naturales de los Estados.

Una de las características esenciales de todo Estado soberano es su capacidad de organizarse a sí mismo, toda vez que de acuerdo a su orden jurídico, éste se organiza mediante las normas que emanan de su poder; ya que si esas normas fueran impuestas a este Estado por otro Estado o poder, al primero no se le podría atribuir la naturaleza de estatal.

De esto se desprende que la soberanía es la facultad absoluta del Estado para autodeterminarse. Lo que le da la característica de ser un poder autónomo, en razón de que se dicta sus propias leyes que lo regulan y organizan a sí mismo y a los particulares, de actuar de conformidad a éstas y a autogobernarse, ya que de lo contrario sería una colonia y no un Estado soberano.

El Estado se autodetermina al ser libre, independiente y autónomo. Mientras más se autodetermine, más libre es, ya que usa su libertad para determinarse.

La soberanía como poder supremo del Estado es ilimitada. Sin embargo, parece que esta afirmación carece de razón de ser, porque el Estado se encuentra restringido por el Derecho. Aunque éste sea supremo e independiente. Al respecto Jellinek menciona que "si el poder político fuera omnipotente, el orden jurídico quedaría suprimido, pudiendo ser dicho poder arbitrario. Por eso es necesario que el poder del Estado (y su ejercicio), se encuentre limitado y regulado por una normatividad."<sup>34</sup>

Esta sujeción de la actividad estatal al orden jurídico no implica la destrucción del concepto de soberanía; en razón de que dichas limitaciones, impuestas por tal orden, derivan del mismo poder del Estado, ya que se autolimita. Lo que manifiesta la capacidad del Estado de determinarse a sí mismo. Dejaría de ser autónomo y soberano

---

<sup>34</sup> García, op. cit., p. 103, cita a Jellinek, op. cit., p. 164.

si estas limitaciones jurídicas (a su ejercicio) fueran impuestas o derivaran de un poder ajeno, lo que implica una heteronomía.

Por otro lado, la soberanía es un poder esencialmente indivisible, en razón de que el Estado constituye una unidad. Por lo tanto, no puede haber una soberanía limitada, compartida o dividida entre dos o más Estados. Pueden coexistir varios Estados soberanos, uno al lado del otro, pero éstos nunca podrán ser los titulares de un mismo poder, que es unitario por su misma naturaleza.

Parece que este *principio de indivisibilidad* se contrapone al de *división de poderes*, en el cual el poder del Estado se divide en tres poderes distintos e independientes entre sí, donde cada uno realiza una de las funciones estatales, equilibrándose reciprocamente. Sin embargo, dicha cuestión no acontece, pues lo que sucede es que el poder soberano del Estado es representado y ejercido por estos órganos que ejercen un poder legal (legislativo, ejecutivo y judicial), lo que conlleva a que la Soberanía pueda entenderse como divisible.

Como se sabe, hoy en día el titular originario de la soberanía es el pueblo; ésta reside en él, y quien lo ejercita es el gobierno o poder público. "La soberanía equivale a la suma de voluntades libres del pueblo, ya que este poder se otorga al Estado por los mismos individuos que lo crean."<sup>35</sup>

En la antigüedad, una sola persona, como el rey, era el titular del poder soberano; en razón de que era otorgado por la divinidad.

Dentro del ámbito del Derecho Internacional, el concepto de la soberanía absoluta es considerado anárquico, ya que los Estados al ser tajantemente soberanos, solamente quedarían obligados, si así ellos mismos lo desearan; por lo que, no tendría objeto la existencia de una normatividad internacional a la que quedarán subordinados. Por lo tanto, fue necesario que la soberanía se estableciera de manera relativa, para

---

<sup>35</sup> Rodríguez Mejía, Gregorio, El Derecho Constitucional y el Estado, 1a. edic., Edit. Limusa, S.A., México, 1983, p. 67.



que así este orden normativo internacional quedara por encima de todos los Estados; quedando éstos obligados a cumplir con el mismo, al ceder parte de su soberanía a dicha fuerza.

#### 7.4 EL ORDEN JURÍDICO.

El ser humano a través de actividades exterioriza su conducta hacia un sentido determinado, que podría ir en contra de otras conductas humanas, originándose de esta manera diversos conflictos. Por eso es necesario regular la conducta humana dentro de la sociedad, para encontrar un equilibrio y lograr una adecuación entre la conducta de todos y cada uno de los individuos. Asimismo, para crear un ambiente de armonía, en el que se puedan relacionar las personas y se desarrolle y preserve la convivencia social del hombre.

Por lo tanto, la necesidad de regular la conducta de la persona tiene como finalidad principal la de hacer posible la convivencia humana, mediante la imposición de un orden normativo que principalmente contiene normas jurídicas.

Las normas jurídicas son aquellas disposiciones que el poder público, por medio de sus órganos legislativos impone a la sociedad como obligatorias y generales y que en caso de la inobservancia a las mismas, activa los medios necesarios para hacerlas cumplir, conforme a las disposiciones de los órganos gubernamentales.

Estas normas son **heterónomas**, en cuanto que son expedidas por un órgano ajeno a quienes se aplican; **bilaterales**, porque que establecen derechos y obligaciones reciprocamente; **exteriores**, ya que se enfocan únicamente en la manifestación externa de la conducta humana; y por último, **coercibles**, porque son de carácter obligatorio y existe la posibilidad de que se imponga su cumplimiento por medio del poder público, de la coacción.

Por lo tanto, la finalidad de las normas jurídicas es la de mantener la convivencia pacífica entre los seres humanos, ya que la vida de éstos en sociedad es posible cuando su conducta es sometida a reglas de obligada obediencia.

El Derecho u orden jurídico es un conjunto de normas que no se agotan con la ley, que es expedida por el Estado; son normas que regulan la conducta del individuo y que están provistas de una sanción (en caso de que sean incumplidas), con el fin de hacer posible la convivencia social. Las normas jurídicas, son impuestas por la autoridad del Estado, integran al Derecho; que es un sistema de reglas o normas de conducta, de carácter obligatorio y que asegura su eficacia mediante la imposición de diversos tipos de sanciones (corporales, pecuniarias, entre otras.) a quienes violen esas normas, u obligando su cumplimiento mediante el uso de la fuerza coercitiva.

El orden jurídico es el medio que ha servido a la persona para prevenir y resolver los conflictos y las controversias que se generan dentro de la sociedad, toda vez que es un elemento superior que la misma sociedad impone a los individuos que la integran.

De esta forma, toda actividad del ser humano se encuentra regulada por el Derecho, y las leyes son los mandatos o disposiciones que dan forma y este orden, son el mundo normativo o del deber ser, ya que éste regula a las personas, señalándoles los derechos, facultades, obligaciones y deberes que a cada una les corresponden. Por otro lado, el Derecho también regula y organiza al Estado y a sus órganos.

"El Derecho es un producto social en cuya elaboración influyen no solo las exigencias del momento en que se produce, sino un complejo de factores históricos, políticos, económicos, etc., que los órganos legislativos no pueden por menos tener en cuenta."<sup>36</sup>

Las fuentes del Derecho son los medios o circunstancias de donde surge o brota éste. Son los diversos procesos que originan o forman al mismo. Estas fuentes son las reales o materiales, las históricas y las formales.

<sup>36</sup> De Pina, Rafael, Elementos de Derecho Civil, Vol. I, 1a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 44.

Las reales o materiales son aquellos elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, son todos los fenómenos sociales que crean al Derecho.

Las históricas están integradas por todos los documentos del pasado que contienen normas jurídicas.

Las formales son los procesos de creación o manifestación de las normas jurídicas, son los diversos aspectos que éstas se presentan al emerger, es decir, son la forma de la norma. Éstas son la **ley** (legislación), la **costumbre**, la **jurisprudencia**, los **tratados**, la **doctrina** y los **principios generales del Derecho**.

La **ley** es la típica fuente formal del derecho. Es un acto jurídico mediante el cual se crean, transforman, modifican y/o extinguen situaciones jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal y permanente.

La ley es un conjunto de normas jurídicas, expedidas o dictadas por el Poder Legislativo y sancionadas por el Estado, el cual las respalda con toda su fuerza para su cumplimiento, por lo que son promulgadas por el poder público, que debe ser legítimo; buscan el bien común.

La Constitución Política, el Código de Comercio, los Códigos Civil y Penal son ejemplos de leyes. Son cuerpos normativos, ordenados y sistematizados de normas jurídicas o reglas sobre una materia determinada.

La **costumbre** es "un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio."<sup>37</sup> Se compone por dos elementos: la repetición constante de actos semejantes en una sociedad determinada, en forma reiterada a través de un período de tiempo prolongado; y la convicción de esa sociedad, de que este hábito es el debido y por lo mismo obligatorio. Por ende, surge de manera espontánea, y se caracteriza por ser flexible a los cambios. Esta es la forma de creación del derecho más antigua.

---

<sup>37</sup> García, op. cit., p. 61.

La **jurisprudencia** es "el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los Tribunales."<sup>38</sup> Se crean mediante la interpretación que de la ley hacen los tribunales judiciales al dictar sus resoluciones, en cada caso particular. En los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, y en su especialidad, el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son los únicos órganos jurisdiccionales que hacen jurisprudencia. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, se forma cuando se han dictado cinco resoluciones ejecutorias en el mismo sentido, sin que estos fallos sean interrumpidos por alguno en contrario; se publica en el **Semanario Judicial de la Federación**, y su cumplimiento es de carácter obligatorio para todos los tribunales del país.

También constituyen Jurisprudencia las resoluciones que pronuncien cualquiera de las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, que decidan sobre la Tesis que debe prevalecer como Jurisprudencia al originarse una contradicción entre éstas. Lo anterior acontece cuando cualquiera de esas Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito sustentan Tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia. De acuerdo al caso, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los Tribunales Colegiados de Circuito o las partes que intervienen en los juicios en que dichas Tesis fueron sustentadas, pueden denunciar la contradicción en cuestión. Dichas resoluciones solamente tienen el efecto de fijar Jurisprudencia, por lo que no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

Los **tratados**, son acuerdos celebrados entre dos o más sujetos del Derecho Internacional, los cuales producen efectos de Derecho. Se crean con el fin de solucionar problemas comunes de diversos caracteres (económicos, políticos, militares, culturales, jurídicos), entre las partes que los suscriben.

---

<sup>38</sup> García, op. cit., p. 61.

La **doctrina** es "el conjunto de opiniones o criterios sustentados por los juristas, que resulta del estudio meramente especulativo de las instituciones jurídicas o de las normas jurídicas del Derecho Positivo, a fin de comentarlas o estudiarlas."<sup>39</sup> Ésta no es de carácter obligatorio, por lo cual no representa ningún valor jurídico, sino solamente intelectual, que auxilia en la aplicación e interpretación de las normas; ya que los autores sólo estudian el estado del Derecho Positivo y lo plantean de forma didáctica.

Los **principios generales del Derecho** son "reglas lógico-jurídicas deducidas de la misma ciencia del Derecho, las cuales siendo aplicables a todos los regímenes jurídicos, tienen validez universal."<sup>40</sup> Se deducen del Derecho positivo vigente. Su función es la de integrar al Derecho, ya que cubren sus lagunas, cuando éstas se presentan. Son directrices de carácter general, producto de la reflexión lógico-jurídica, que tienden a realizar los valores jurídicos, como son la justicia, la seguridad, el bien común, el orden y la equidad.

Hay que mencionar, que la doctrina y los principios generales del Derecho no constituyen directamente fuentes del Derecho, aunque son generalmente aceptadas como tales.

El Derecho Positivo es un conjunto de normas jurídicas "que integran la legalidad establecida por el legislador, así como el de aquellas que en un tiempo estuvieron vigentes y que quedaron abrogadas, pasando a constituir el Derecho histórico de una nación. Es el sistema de normas jurídicas que regulan efectivamente la vida de un pueblo en un determinado momento histórico."<sup>41</sup> Las normas son establecidas mediante la legislación que es "la actividad desarrollada por el órgano Legislativo para la creación del Derecho."<sup>42</sup>

<sup>39</sup> González, Juan Antonio, Elementos del Derecho Civil, 3a. edic., Edit. F. Trillas, S.A., México, 1967, p. 33.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 18a. edic., actualizado por Juan Pablo de Pina García, Edit. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 238.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 353.

El Derecho vigente es el formalmente válido, es decir, el Derecho que no ha sido abrogado o derogado. Son las normas jurídicas vigentes con fuerza obligatoria, en un lugar y momento determinados; es la legislación que actualmente se aplica en el Estado.

El Estado y el Derecho llevan una mutua relación, ya que son entidades distintas pero con una constante real dialéctica entre ambas; por lo que se fusionan recíprocamente mediante la interacción constante de relaciones que se dan entre éstas. De esta manera, el Estado no puede existir sin el Derecho. Un Estado sin Derecho sería un mero fenómeno de fuerza, por el contrario, el Estado que incluye al Derecho, es el denominado **Estado de Derecho contemporáneo**.

El Estado crea al Derecho a través de su actividad legislativa, lo aplica mediante la función administrativa y lo interpreta por medio de la jurisdiccional. Además hace que sea respetado por la misma comunidad, utilizando la fuerza material para su cumplimiento, toda vez que el poder público crea, mantiene y garantiza al orden jurídico o Derecho Positivo, por lo cual el Estado es fuente formal del Derecho. Este poder político, a su vez, se manifiesta a través de las normas y los actos jurídicamente regulados.

Por el otro lado, el Estado es una forma de organización de naturaleza jurídica y política, ordenada y regulada por el Derecho, a través de una constitución política, la cual es fuente formal del Derecho. El Estado como instrumento del Derecho fue creado con el propósito de hacer valer las normas jurídicas que regulan la convivencia humana, en atención a que la aplicación normativa requiere de un poder superior a todos los miembros de la comunidad. Por lo tanto, el Estado es el medio eficaz para establecer y hacer valer al Derecho; además, el Estado debe ajustarse ante todo al Derecho, cumpliendo con los principios de legalidad, de división de poderes y los que contenga el pacto constitutivo.

El Estado es aquel en el cual los poderes públicos no actúan caprichosa o arbitrariamente, ya que éstos siguen los mandatos del Derecho, obtienen su legitimidad

por medio del mismo orden jurídico, sirviendo al bien público y salvaguardando a las leyes positivas y a los principios éticos del Derecho, como la justicia y la equidad.

Los principios básicos que caracterizan al Estado son que éste se encuentra organizado por una Constitución Política, de preferencia escrita y rígida, la cual reconoce y salvaguarda a los derechos públicos subjetivos o garantías individuales en favor de su población. El principio de legalidad es reconocido y acatado por éste, por lo cual, todos los actos gubernamentales deben basarse en las leyes dictadas con anterioridad y no deben exceder los límites legales. Existe una real y efectiva separación de poderes, reconocida por la Constitución Política. Su gobierno es representativo, ya que se basa en el sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía, lo que le da legitimidad democrática y popular a sus actos. Los medios de comunicación social (radio, prensa, televisión, entre otros) son libres y reconocidos por las leyes, a su vez, éstos actúan como grupos de presión contra el gobierno, para que éste corrija o anule sus actos arbitrarios o ilegales por medio de la opinión pública. Y por último, existen los denominados **medios de impugnación o de defensa**, como son los recursos jurídicos y administrativos para la defensa de los particulares frente al gobierno y la administración pública.

El origen y la consolidación del Estado se llevó a cabo en las siguientes etapas históricas:

- En el año de 1215 en Inglaterra, cuando los barones (que eran personas libres) obtuvieron del Rey Juan sin Tierra la firma de la Carta Magna donde se reconocían sus derechos y se trata de evitar la arbitrariedad de éste.
  
- En España, a fines de la Edad Media, al organizarse una serie de instituciones como los fueros, las cortes, los ayuntamientos, y los procesos formales de Aragón (antecedente del amparo), con el objeto de representar al pueblo y defender sus derechos frente a las arbitrariedades de los gobernantes.

- Durante el Renacimiento, otra vez en España, aparecieron notables juristas, como Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, que crearon a la llamada *Escuela de los Teólogos-Juristas del Siglo de Oro Español*, los cuales lucharon por la justicia y el Derecho frente al poder de los gobernantes.

- En Inglaterra, durante el siglo XVII, se originaron dos revoluciones. La primera en 1648, encabezada por Oliverio Cromwell donde logró derrocar al Rey Carlos I, de los Estuardo; se la llamó *Puritana* o *Parlamentaria*, ya que fue un triunfo del parlamento sobre el absolutismo real. La segunda ocurrió en 1688, y se le denominó la *Gloriosa Revolución*, debido a que en ella fue derrocado el Rey Jacobo II (también de los Estuardo) y los siguientes reyes, Guillermo III y María II, tuvieron que aceptar el Bill of Rights (en 1689).

- A fines del siglo XVIII, en 1776, se llevó a cabo la Independencia de los Estados Unidos de América. Las colonias comenzaron a emitir sus constituciones, y en 1787 se promulgó la primera Constitución Federal, que erigió al nuevo Estado.

- En 1789, surgió la Revolución Francesa, y en ese mismo año, se aprobó la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**. En 1791 se promulgó la primera constitución política francesa.

- Por último, a partir del siglo XIX, comenzó a difundirse por todo el mundo el régimen constitucionalista, el cual parte de la base de constituciones políticas escritas y rígidas.

De esta forma se originó el Estado de Derecho Liberal burgués, el cual en el siglo XX se transformó en el Estado Social de Derecho, que a la fecha existe. El Estado y el Derecho son dos realidades históricas, de existencia permanente y de naturaleza cambiante, según lo exijan las circunstancias del tiempo.



## 7.5 EL GOBIERNO.

En atención a la natural tendencia del ser humano de vivir en sociedad, es necesario que dentro de toda forma de agrupación humana exista quien la dirija, procure mantenerla en paz, la regule y resuelva los conflictos que puedan surgir dentro de la misma sociedad. Quien lleva a cabo esta empresa es la autoridad o gobierno, y sus fines no deben ser distintos ni contrarios a los de los mismos individuos que conforman a tal sociedad. Su objetivo principal es el de crear un ambiente de paz, justicia y seguridad, en el que cada miembro pueda lograr sus aspiraciones y metas.

A la autoridad se le puede apreciar hasta en las formas más simples de asociación, en donde uno de sus miembros o un grupo de éstos la ejercen. Por ejemplo, dentro de la familia era el padre (patriarcado) o la madre (matriarcado) la autoridad. Por ende, dentro de todo grupo humano existe una autoridad que coordina su vida social.

Adam Smith señala que "desde el punto de vista sociológico, el gobierno es una consecuencia o producto de la división del trabajo que se fue dando en las sociedades. Durante las épocas remotas, la seguridad y defensa de las comunidades humanas estaba a cargo de sus miembros, los cuales en determinados momentos de emergencia llevaban a cabo estas actividades; dejando sus labores habituales para resolver el problema que se suscitaba y al solucionarlo regresaban a dichas tareas. Los que impartían justicia, lo hacían durante sus ratos libres, o cuando la situación así lo ameritaba, ya que también tenían que trabajar para subsistir."<sup>43</sup>

Con el paso del tiempo, las sociedades se desarrollaron y se hicieron cada vez más complejas, por lo que fue necesario que algunos de sus integrantes tuvieran que dedicarse de tiempo completo a esas actividades; siendo ahora éstas sus funciones dentro de la comunidad, en la cual mediante el pago de los impuestos, podrían cubrir sus necesidades.

<sup>43</sup> Pazos, op. cit., pp. 25-26, cita a Adam Smith, Investigaciones de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, Vol. III (Libro V), Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1955, pp. 8-12.

Por lo tanto, toda sociedad por más simple y pequeña que sea, requiere de un gobierno o autoridad que la dirija y que la guíe hacia sus fines. El Estado, que es la asociación mas grande y compleja, con mayor razón requiere de una autoridad que dicte sus leyes y las haga eficaces.

El gobierno es un conjunto de órganos y servidores públicos que desarrollan la actividad del Estado, por lo que se encargan de regirlo y administrarlo y (como se mencionó) su finalidad es facilitar a todas y a cada una de las personas que lo integran la búsqueda de su bien individual, tanto material como espiritual, mediante la creación de un ambiente propicio.

El gobierno es una institución, necesaria que guía y coordina la convivencia humana. La convivencia se justifica, al igual que el Estado, en razón de las actividades que desarrolla dentro de la sociedad, con el objeto de cumplir los fines para los que se creó.

Cabe mencionar que comúnmente las personas utilizan el concepto de Estado al referirse al Gobierno, lo cual no es correcto; toda vez que cada uno de estos conceptos hace alusión a una entidad distinta a la otra. Esto se puede deber en razón de que la palabra *Estado* tiene dos acepciones: en sentido amplio, se refiere al Estado como una unidad compuesta de elementos y en estricto sentido, al gobierno (que forma parte del Estado), que es un elemento mediante el cual el Estado ejerce los poderes públicos e impone una reglamentación de conducta a su población.

El Derecho es el medio de que dispone el Estado para hacer efectivos sus fines, ya que el Estado es un instrumento eficaz del derecho, para lo cual necesita de la autoridad, que es una atribución conferida por el orden jurídico a ciertas personas u órganos para hacer que la ley se cumpla.

"El gobierno es la voluntad organizada por la sociedad que dirige a la misma, y dicha voluntad constituye el poder del grupo, el cual es coactivo (una fuerza material),

ya que los mandatos que emanan de éste tienen una pretensión de validez absoluta, y además pueden ser impuestos por la fuerza, aún en contra de los individuos."<sup>44</sup>

Por otro lado, al gobierno se le puede apreciar de distintas formas, como: **orden, órgano y fuerza**. Como orden, toda vez que regula la conducta de las personas que integran la población del Estado, con la finalidad de que el Derecho sea una realidad, en la que los individuos y los grupos sociales ajusten su conducta al orden jurídico, pues de lo contrario son sometidos por la fuerza. El gobierno establece y garantiza el orden necesario para que las personas convivan en armonía, es la conducción que el Estado ejerce sobre sus habitantes.

Como órgano, es el "conjunto de los organismos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines"<sup>45</sup> y que se encargan de hacer efectivo al Derecho; por lo tanto, el gobierno es el órgano que lleva a cabo las actividades estatales, y que se ocupa de la conducción que ordena o regula a la sociedad, aplicando las normas que el mismo dicta.

Por último, como fuerza es el poder del Estado que hace efectivo el orden normativo, toda vez que como aparato gubernamental, es el depositario de la soberanía, ya que es el legítimo representante del pueblo, el cual es el titular de dicho poder supremo.

Maurice Hauriou dice que "el poder es una libre energía que gracias a su superioridad intelectual y moral asume la empresa del gobierno de un grupo humano mediante la creación continua del orden y del derecho."<sup>46</sup> La autoridad o poder público es la fuerza superior de un grupo, el cual monopoliza la coacción física o fuerza material.

---

<sup>44</sup> García, op. cit., pp. 102-103.

<sup>45</sup> De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, op. cit., p. 303.

<sup>46</sup> González Uribe, op. cit., p. 220, cita a Maurice Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional, Edit. Reus, Madrid, 1927, p. 162.

El gobierno hoy, se encuentra sometido al Derecho porque surge de este mismo. En épocas pasadas, la autoridad actuaba a su capricho, cometiendo una serie de arbitrariedades hacia los gobernados, ya que su poder (coactivo) se fundamentaba en sí mismo. Pero desde que se consolidó el régimen constitucional, se fue desarrollando el Estado contemporáneo, donde el gobierno se manifiesta mediante ordenes o mandatos que se ajustan a la ley, al orden constitucional. En éste, el gobierno es legítimo al llegar al poder sin romper el orden constitucional.

Roberto Ríos Elizondo apunta que "es natural que en un régimen de Derecho se suponga que los actos del Estado sean actos jurídicos, es decir, manifestaciones de la voluntad ajustadas a la constitución, directa o indirectamente, y por ello significan el ejercicio del poder legal."<sup>47</sup>

Al igual que el Estado, el gobierno se manifiesta de diversas maneras denominadas *régimen* o *sistema político*, según la forma en la que se ejerce el poder público. Sobre esto, el jurista Kelsen señala que "la teoría política de la antigüedad distinguió tres formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia, y la teoría moderna no ha rebasado esta tricotomía. La organización del poder soberano se cita como el criterio en que dicha clasificación se basa. Cuando el poder soberano de una comunidad pertenece a un individuo, dicese que el gobierno o la Constitución son monárquicos. Cuando el poder pertenece a varios individuos, la constitución se llama republicana. La república es una aristocracia o una democracia, según que el soberano poder pertenezca a una minoría o a una mayoría del pueblo."<sup>48</sup>

A estas formas de gobierno se les llama *puras* o *perfectas*, ya que en éstas los gobernantes miran por el bien de la colectividad. En cambio, si éstos solo actúan para su beneficio, la monarquía se transforma en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en demagogia; a estas transformaciones se las denomina *impuras* o

<sup>47</sup> Ríos Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, 1a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1975, p. 299.

<sup>48</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. por Eduardo García Maynez, UNAM, 4a. reimpresión, México, 1988, p. 336.

degeneradas, en razón de que estos gobiernos sólo usan el poder con intereses particulares.

En la Monarquía (como ya se señaló), el poder soberano residía en una sola persona, el cual era el monarca o rey. Ésta es de carácter vitalicio y hereditario. Se fundamenta en que su origen es divino, ya que la potestad soberana emanaba de Dios; por lo que, el monarca sólo era responsable de sus actos ante Dios.

La palabra república etimológicamente proviene del latín *res y pública*, lo cual quiere decir **cosa pública**; lo concerniente al interés general. Es lo opuesto a la monarquía, por ser un gobierno a cargo de varios individuos. En el régimen republicano los titulares del gobierno ejercen su cargo en forma temporal, ya que dichos órganos son renovados cada determinado periodo de tiempo. La república puede ser aristocrática o democrática; es aristocrática, si los titulares del poder son un grupo pequeño, una minoría selecta.

En cambio, es democrática cuando el poder proviene de la mayoría, del pueblo, el cual es su elemento central. En la democracia, el poder político reside en el pueblo, y éste participa activamente en el poder, ejerciéndolo directa o indirectamente. La democracia es directa o pura cuando el pueblo designa directamente a sus gobernantes, por medio del sufragio universal, e indirecta, si el pueblo elector no designa en forma directa al gobierno, sino que por medio de intermediarios, que anteriormente fueron éstos elegidos por el mismo pueblo.

## CAPÍTULO II

### "EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL"

#### 1. LA CIENCIA POLÍTICA.

La sociedad es el resultado de la capacidad de relación de los individuos entre sí. Por ende, toda sociedad es un conjunto de interacciones individuales que se basan en dicha capacidad humana de comunicarse. Así, la sociedad "constituye el medio natural de la acción humana; el gran escenario donde el hombre desarrolla sus múltiples potencialidades, algunas de las cuales están orientadas hacia la dirección de los miembros que componen dicha sociedad. A esta conducta, determinada por esa vocación dirigente, la consideramos como conducta política y nos permite identificar entre el conjunto de acciones que definen a la sociedad, aquellas que catalogamos como específicas políticas."<sup>49</sup>

El jurista Eduardo Andrade Sánchez señala que "etimológicamente el término política proviene del griego *polis*: ciudad, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre un territorio delimitado, que consistía en una entidad prácticamente autosuficiente y estaba regida por un gobierno autónomo. Así, lo político o la política era lo perteneciente o relativo a la polis o ciudad, y de algún modo hacía referencia a los asuntos que eran de la incumbencia de dicha colectividad, o sea los asuntos públicos."<sup>50</sup>

La política implica una forma específica del comportamiento humano, es decir, una conducta humana que se relaciona con la dirección de una colectividad, con un gobierno; es una actividad social, ya que se da dentro de la misma sociedad.

El profesor Manuel Ovilla Mandujano afirma que "la política se concibe como una actividad humana concreta y en un segundo lugar como un fenómeno social

<sup>49</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, 2a. edic., Edit. Harla, S.A. de C.V., México, 1992, p. 7.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 5.

relacionado con el poder político o con el Estado.<sup>51</sup> Igualmente menciona que "la política no solamente es una práctica de los individuos o de las clases, también es una ideología y por otra parte aparece como una reflexión de la praxis política."<sup>52</sup>

Así, dentro de la actividad política existen varias ideologías políticas, donde cada una de éstas pertenece a distintos grupos políticos, mediante las cuales esos grupos aprecian la realidad de acuerdo con sus intereses; toda vez que cada uno de los grupos políticos o de las clases sociales en la sociedad tienen ciertos valores y prácticas propias que tratan de imponerlos sobre la misma sociedad, las ideologías políticas surgen en virtud de que cada persona aprecia al mundo de cierta forma, de acuerdo a sus intereses y esta apreciación coincide con la de otros individuos, apareciendo de esta forma una ideología de un grupo o sector social.

"Una lección del marxismo que no se debe soslayar consiste en la afirmación de que el modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social y espiritual de la sociedad en general. La ideología como forma de conciencia social es producto de las condiciones materiales de vida. La ideología política consiste en el conjunto de valores, ideas, creencias, normas, representaciones, teorías y explicaciones que una clase social o un grupo o sector de la sociedad, da a la problemática de su tiempo. Son las condiciones materiales las que originan el surgimiento de determinadas acciones políticas."<sup>53</sup>

De esta forma, cada ideología política corresponde a determinadas condiciones materiales de vida, a formaciones socioeconómicas y a la consolidación de las clases sociales.

La Ciencia Política es el estudio metodológico y científico del poder dentro del Estado. Se ha conocido como **sociología política**, la cual es el estudio de los problemas o relaciones del poder dentro de una sociedad; y también como **teoría**

<sup>51</sup> Ovilla Mandujano, Manuel, Teoría Política, 5a. edic., Edit. Gloma, S.C., México, 1989, p. 3-4.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 19.

<sup>53</sup> Ibid., pp. 25 y 26.

política, ya que le falta poseer verdades generales. Su finalidad es la pura observación de los fenómenos sociales a los que se califican de políticos. También pretende conocer a dichos fenómenos, por lo que necesariamente éstos deben sistematizarse, clasificarse, explicarse y posteriormente juzgarse.

Sobre lo anterior, Herman Heller sostiene que "la Ciencia Política sólo puede tener la función de ciencia si se admite que es capaz de ofrecernos una descripción, interpretación y crítica de los fenómenos políticos que sean verdaderos y obligatorios."<sup>54</sup>

Para Eduardo Andrade "la Ciencia Política tiene como función específica, en primer término, describir los fenómenos de que se ocupa. Esta descripción permite definir el contorno de dichos fenómenos, estimar sus peculiaridades, clasificarlos según ellas, compararlos para determinar sus similitudes y diferencias, dar cuenta de la diferencia con que se presentan y señalar las relaciones que puedan existir entre ellos. Y en un segundo nivel, trata de interpretar, o sea, dar una explicación de los fenómenos descritos. Esta función tiende a buscar los por qué's de los hechos que se estudian. La explicación de estas cuestiones requiere la elaboración de teorías, esto es, un procesamiento intelectual que proponga, racionalmente, un esclarecimiento de las relaciones entre los fenómenos."<sup>55</sup>

Por lo tanto, en toda la historia del pensamiento político, la teoría ha estado presente toda vez que la Ciencia Política es una Ciencia Social que analiza los fenómenos que se dan dentro de toda sociedad, a lo largo de su historia.

Manuel Ovilla Mandujano señala que "dentro de la Ciencia Política partimos de hechos ciertos, dados, que nos señalan la tarea de racionalizarlos para entenderlos, aunque lo observado no sea racional. Lo único que aparece es que el cúmulo de afirmaciones que pueda tener o disponer un científico social, politólogo, tiene que coincidir con lo observado; a esto se le llama objetividad de las ciencias y de esto se

<sup>54</sup> Herman Heller, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, 5a. edic., México, 1963, p. 20, citado por Eduardo Andrade Sánchez, op. cit., p. 15.

<sup>55</sup> Andrade, op. cit., p. 15.



agarran los positivistas para imponer que el científico solo debe describir los hechos, que en esto consiste hacer ciencia política, por ejemplo. El raciocinio, sin la observación y el estudio de los hechos políticos, no conduce a ninguna teoría científica política. Los hechos extraídos de las percepciones son el material que aprovecha la ciencia para sus teorías y tesis políticas."<sup>56</sup>

Asimismo que: "la Ciencia Política, como investigación científica, procura el conocimiento objetivo y aspira a que los conceptos y categorías, que utiliza o elabora, tengan como rasgos el que sean racionales, sistemáticos y verificables; esto es, que nos den información acerca de la realidad política."<sup>57</sup>

El objeto de estudio de la Ciencia Política es el Poder, el cual es algo inherente a la naturaleza humana, además de que también es algo que se puede apreciar dentro de la vida animal. Este fenómeno del Poder se encuentra en todo tipo de organización social, como una empresa, una universidad, un sindicato, entre otros, inclusive en las mas pequeñas; por lo que dicho fenómeno no es propio del Estado.

El gobierno de todo grupo humano necesariamente posee y emplea su Poder; el cual es el elemento característico de todo fenómeno político.

El objeto de la Ciencia Política es el estudio de la formación, obtención, ejercicio, distribución y aceptación del poder público; entendiéndose por poder público el que permite organizar autónomamente una colectividad determinada, la cual en nuestro tiempo asume la forma que denominamos Estado."<sup>58</sup> Así, que ni el Estado ni el poder escapan del análisis de la Ciencia Política; ya que el Estado es una forma de organización estabilizada por un poder, el cual se impone sobre la colectividad, y cuyas características y extensión se implantan por el mismo. El Estado es la organización política típica en nuestra época.

---

<sup>56</sup> Ovilla, op. cit., pp. 25 y 29.

<sup>57</sup> Loc. cit.

<sup>58</sup> Andrade, op. cit., p. 14.

Max Weber define al Poder como "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualesquiera que sea el fundamento de esa probabilidad."<sup>59</sup>

En términos generales, el Poder es la capacidad de una persona o de un grupo humano que tiene para determinar, condicionar, dirigir o inducir la conducta de otras personas o grupos humanos.

Existen distintas formas de Estado y de gobierno que se distinguen y caracterizan en función de quien o quienes, y de que forma, se ejerce el Poder Político que es un elemento del Estado, o sociedad política. Éste es cohesionador y coaccionador de la sociedad civil; es decir, el poder político es coacción y consenso, ya que la combinación de esos factores hacen posible una relación estabilizada entre el mando y la obediencia.

De esta forma, la sociedad se mantiene normativamente ordenada por la complementación que se da entre la coacción y el consenso. En determinadas situaciones esta relación puede variar aunque siempre es necesario que haya un equilibrio mínimo entre el temor a ser castigado y el reconocimiento de que es preciso obedecer; toda vez que el que manda está legitimado para hacerlo. La pretensión de ser obedecido se basa en la creencia del destinatario del mandato, de que éste es legítimo, ya que se sustenta en la razón, en la justicia o en la moral.

El Poder es básicamente una relación humana aunque en determinadas circunstancias éste se ha institucionalizado, como por ejemplo el de la Presidencia de la República Mexicana, donde se presenta con el carácter de ser una sustancia susceptible de ser poseída como tal.

Existe una íntima relación entre el Poder y el Derecho, toda vez que, de este último, surge el ejercicio institucionalizado del Poder dentro de la organización social,

---

<sup>59</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, T. I, 3a. reimpresión, México, 1977, p. 43, citado por Eduardo Andrade Sánchez, *op. cit.*, p. 58.

que se da a través del proceso de mando y obediencia, organizándose mediante la elaboración y el correspondiente acatamiento de un conjunto de normas jurídicas que constituyen al Derecho; por lo que, el Derecho es el instrumento por medio del cual el Poder se organiza y se expresa cotidianamente en una sociedad; y de esta forma, todo Poder Político tiende a formalizarse en expresiones jurídicas mediante las cuales queda asegurada su permanencia y efectividad.

Por lo tanto, entre el Poder y el Derecho se da una relación dialéctica indisoluble, una interrelación que hace posible el mantenimiento de la relación mando-obediencia a través de la capacidad coactiva y la aceptación de la legitimidad del mandato. "La coacción como elemento sustancial del Derecho le viene a éste de su sustentación en el poder; la pretensión de legitimidad del poder, proviene de su apoyo en el Derecho."<sup>60</sup>

La legitimidad explica el ¿por qué? unos poseen el poder de mandar y otros han de obedecer. "La noción de legitimidad supone un sistema colectivo de valores sobre el cual se levanta la creencia generalizada de que deben observarse las normas y, en consecuencia, obedecerá aquéllos que las aplican. Según los valores generalmente aceptados por una sociedad, la legitimidad puede encontrar diversos fundamentos.

Max Weber distingue tres tipos de legitimidad según su origen: la legal-racional, que se sustenta en la existencia de un orden legal estatuido objetivamente de acuerdo con las reglas de la razón; la tradicional, que se apoya en la creencia de que las normas valen en función de su acatamiento reiterado y que los gobernantes están investidos de una autoridad originada en esas mismas normas inveteradamente respetadas; la carismática, que descansa en el reconocimiento de que la persona que ejerce el poder posee cualidades extraordinarias o ejemplares."<sup>61</sup>

Se puede concebir al Poder como una relación entre individuos, e igualmente como un atributo de éstos; y partiendo de tal generalidad, el Poder es el objeto de

---

<sup>60</sup> Andrade, op. cit., p. 72.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 73.

estudio de la Ciencia Política como se mencionó. Sin embargo, cabe destacar que el tipo de Poder que le interesa a esa ciencia es sólo el Poder Político.

Eduardo Andrade apunta que para algunos autores "colocados en un extremo, todo Poder es Político; mientras que otros se sitúan en el extremo opuesto, al sostener que el único poder político es el del Estado por su carácter de entidad globalizadora que se caracteriza precisamente por disponer de un poder no supeditado a otros."<sup>62</sup>

A lo anterior, este mismo autor propone una solución conveniente que "podemos situarla en una posición relativamente intermedia, según la cual no toda relación de poder entre los hombres es política sino sólo aquella que está vinculada a la idea de grupos sociales. De este modo, el poder político es aquel que se manifiesta con relación a la acción en el interior de un grupo o de diversos grupos entre sí, siempre que dichas acciones tengan un impacto, así sea mínimo, en las relaciones generales de la colectividad en la que tales grupos se encuentran inmersos."<sup>63</sup>

Lo que sí debe de quedar claro es que el Poder Político más generalizado y con mayor presencia es el del Estado, que es una agrupación constituida por una diversidad de grupos que coexisten en su interior.

Por otro lado, Manuel Ovilla Mandujano menciona que "el poder político es un hecho social, que no se puede dar en términos de relaciones personales, así podemos decir qué poder tiene el Presidente de México, no que poder tiene Miguel de la Madrid o quien sea presidente del país en turno, esta afirmación la podemos verificar en la observación empírica, todos los expresidentes no tienen el poder que cuando lo eran. En ese sentido el poder es un hecho social y no individual."<sup>64</sup>

Lo anterior, es en razón de que como se señaló el Poder se puede institucionalizar, como el de la Presidencia de la República Mexicana.

---

<sup>62</sup> Andrade, op. cit., p. 65.

<sup>63</sup> Loc. cit.

<sup>64</sup> Ovilla, op. cit., p. 35.

Algo interesante, dentro del estudio del Poder Político, es que a este objeto de estudio se le debe concebir como una relación social, entre grupos y clases sociales o como un fenómeno de relación que se da entre las personas, mando-obediencia. Por lo tanto, el Poder Político contempla dos aspectos: el social, primariamente y el individual, secundariamente.

Es preciso señalar que no se debe confundir lo Político con la Política, ya que lo primero se refiere al pensamiento abstracto y lo segundo al quehacer humano cotidiano, a la conducta humana. Ambos conceptos giran en torno al Poder Político, donde el primero lo explica, para que así, de este modo, el otro lo ejerza o conquiste.

"Los pensadores y escritores le llaman a estas dos actividades de manera distinta, a lo político le denominan Ciencia Política y a la política, política a secas. En México, los teóricos están divididos, hay partidarios de la Ciencia Política como conocimiento del Estado y hay partidarios de ésta como ciencia del poder, lo político pues aparece dividido."<sup>65</sup>

## 2. EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO.

El Liberalismo fue el primer modelo de dominación política contemporánea en la historia, es el régimen en que por primera vez la burguesía gobernó y, aunque en ninguna parte del mundo se implantó en forma pura, por las condiciones nacionales de cada país, el Liberalismo ha sido el modelo del ejercicio del poder a partir de la Independencia de los Estados Unidos de América y de la Revolución Francesa.

El Liberalismo surgió en razón de la pugna que sostuvo la clase burguesa en contra del Estado absolutista, con la finalidad de que dicha burguesía pudiera desarrollarse; delimitando legalmente a la autoridad, y al poder absoluto, de los reyes en Europa.

---

<sup>65</sup> Ovilla, op. cit., pp. 39 y 40.

De esta forma, el primer objetivo político de la burguesía fue la de constituirse en Poder Legislativo, debilitando así al Soberano.

Finalmente lo que consiguió fue apoderarse del Ejecutivo, eliminándose a la Monarquía, toda vez que el Parlamento o Congreso se constituyó en la figura central del modelo de dominación liberal.

La función original del Parlamento fue la de controlar al Ejecutivo, al Soberano; evitándose de este modo arbitrariedades por parte de este último, ya que se sometió al orden legal que había generado el mismo Parlamento.

Durante el siglo XIX, el Liberalismo señoreó políticamente en la tierra; fue el régimen de la burguesía que condujo a nuevos horizontes de desarrollo económico y social. Sin embargo, en Europa comenzó su declive a causa de la presencia insurgente de la clase obrera y en el resto del mundo con la interrupción del Imperialismo, que es la fase superior del Capitalismo.

Con la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), el Liberalismo fue definitivamente enterrado y en su lugar nacieron formas más sofisticadas de dominación política como el Parlamentarismo y el Presidencialismo, dentro del mismo tipo de Estado capitalista.

También surgieron nuevos tipos de regimenes o sistemas políticos, como el socialista, la dictadura, el fascista y el social. A este último también se le denomina Estado social, benefactor, intervencionista o de economía mixta, ya que uno de sus rasgos más característicos es la intervención del gobierno en la economía, lo que los marxistas llaman Capitalismo de Estado; este régimen político es de tipo democrático.

Un régimen político es la "forma de organización y de ejercer el poder público, mediante normas consuetudinarias y escritas que consagran su legitimidad, y determinan la organización política, social y económica de una sociedad."<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Luis Javier Garrido Plata, Notas/apuntes de clase, Ciencia Política, Facultad de Derecho, UNAM, 1993.

Las características de todo régimen democrático son que éste funciona bajo un Estado de Derecho, con normas escritas y un orden constitucional; el cual respeta a los derechos humanos; además, existen principios constitucionales que limitan las facultades de los Poderes establecidos; los ciudadanos realmente eligen a sus gobernantes, ya que la democracia tiene carácter representativo; se funda en dos subsistemas: en el electoral, el cual debe ser competitivo y democrático, y en el de partido, donde ningún partido pueda prevalecer sobre los demás de manera inequitativa, para que así todos tengan las mismas posibilidades de triunfo; y por último, es fundamental que exista un verdadero derecho a la información y libertad de prensa.

Por lo tanto, todo modelo de dominación, como la democracia, no es más que la forma del ejercicio del poder dentro de una comunidad humana.

Ya se señaló, que la Teoría Política antiguamente distinguió a la monarquía, aristocracia y democracia como formas de gobierno, y que esta tricotomía también es postulada por la Teoría Moderna. Esta clasificación se basa de acuerdo a la organización del Poder soberano; de este modo, cuando el Poder soberano de una comunidad pertenece a un individuo, el gobierno o constitución política son monarquía; si pertenece dicho poder a varios sujetos, la constitución política es republicana, la cual puede ser aristocrática o democrática, si el poder pertenece a una minoría o a una mayoría del pueblo, respectivamente.

Sin embargo, "si el criterio clasificador consiste en la forma en que, de acuerdo con la constitución, el orden jurídico es creado, entonces es más correcto distinguir, en vez de tres, dos tipos de constituciones: democrática y autocrática. Esta distinción se basa en la idea de la libertad política. Entiéndase que si los súbditos participan en la creación del ordenamiento jurídico, estamos en presencia de la democracia y si están excluidos, estamos en presencia de la autocracia, pero además, en la realidad política no hay ningún Estado que se ciña completamente a uno o a otro de estos tipos ideales."<sup>67</sup> De este modo, cada Estado constituye una mezcla de los elementos de

---

<sup>67</sup> Ovilla, op. cit., p. 93.

ambos modelos; tendiendo algunas comunidades a los principios democráticos y otras a los autocráticos.

El gobierno de todo régimen democrático se integra por medio del sufragio universal. De este modo, quien gobierna es el legítimo representante de los intereses de la mayoría de la sociedad, ya que ese gobierno es la expresión de la voluntad libre y expresa de la mayoría.

Dentro del régimen democrático, hoy en día existen principalmente dos grandes sistemas políticos de gobierno contemporáneos: el Parlamentario y el Presidencial. Cada uno éstos tiene sus características propias, las cuales ayudan a definirlos, aunque estas características cambien, se modifiquen, acentúen o debiliten, de acuerdo con el sistema político del país en cuestión. Por lo que, en ambos sistemas su naturaleza puede degenerar; constituyéndose de este modo el Régimen Parlamentario en una anarquía o parlamentarismo, y el Sistema Presidencial en un sistema autoritario o presidencialista.

### 3. EL SISTEMA PARLAMENTARIO.

El Sistema Parlamentario "entraña una de las formas orgánicas de ejercicio del poder del Estado y su denominación obedece a la circunstancia de que es el mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama **gabinete**, sin el cual el parlamentarismo operaría."<sup>68</sup>

El Régimen Parlamentario se presenta con distintos matices en cada uno de los sistemas jurídico-políticos que lo han adoptado, por lo que para poder determinar los rasgos generales de dicho sistema, es recomendable tomar como caso específico al Sistema Parlamentario inglés, toda vez que éste ha sido considerado como el tipo puro o clásico de ese sistema.

---

<sup>68</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 4a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1994, p. 722.



Newman afirma que "en Inglaterra la *soberanía* del parlamento reside en la Cámara de los Comunes que es la que se compone con representantes de la Nación"<sup>69</sup>; la otra Cámara que integra al Parlamento es la de los Lores. De la Cámara de los Comunes "emana el órgano ejecutivo que es un cuerpo colegiado llamado gabinete integrado por un número variable de funcionarios que se denominan **ministros**, cada uno de los cuales tiene asignado un determinado ramo de la administración pública. Dicho cuerpo está presidido por un **Primer Ministro**, quien goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y su órbita material de competencia según las necesidades del Estado. Aunque teóricamente y por la tradición de respeto a la Corona el Rey selecciona al primer ministro, esta atribución no es irrestricta, ya que la designación debe recaer en el jefe del partido que domine mayoritariamente en el parlamento."<sup>70</sup>

Lo común es que el Primer Ministro sea al mismo tiempo miembro del Parlamento, Jefe de la mayoría de Representantes Populares, y el Jefe del Gabinete órgano ejecutivo o de gobierno. Los integrantes del Gabinete igualmente deben pertenecer al Parlamento y son responsables ante dicho cuerpo colegiado.

En razón de su numerosa composición humana el Parlamento no gobierna en sí, sin embargo, tiene reservadas algunas funciones vitales para el sistema como la de representar la opinión del pueblo, controlar las finanzas del Estado, la adopción de decisiones políticas fundamentales y la expedición de leyes, como Poder Legislativo. Las demás actividades gubernamentales le competen al Gabinete, al cual le corresponden todos los actos de Administración y de Gobierno, además de la dirección política del país.

De acuerdo con lo anterior, las características del Sistema Parlamentario son que:

<sup>69</sup> Robert G. Newman, *European Comparative Government*, p. 72, citado por Ignacio Burgoa Oribeola, *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 722-723.

<sup>70</sup> Burgoa, *op. cit.*, p. 723.

a) los miembros del Gabinete o Poder Ejecutivo son también miembros del Parlamento, poder legislativo.

b) el Gabinete está integrado por los Jefes del Partido mayoritario o, en su caso, por los Jefes del Partido que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) el Poder Ejecutivo es dual, toda vez que existen un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. El primero tiene principalmente funciones de representación y protocolo; es el representante exterior del Estado, ya que cumple con funciones ceremoniales con los demás Estados, además de que debe este mantener la unidad nacional, aunque no tenga poder de gobierno. Éste es el Rey, el Monarca, o el Presidente de la República que es elegido por el parlamento y se encuentra sometido a la Constitución.

El Jefe de Gobierno o Primer Ministro, también denominado Canciller o Presidente del Gobierno, es quien lleva la Administración y el Gobierno del Estado. El Gabinete es presidido por el Primer Ministro, el cual es quien gobierna y es electo por la mayoría del Parlamento. Por ende, la mayoría parlamentaria es la que decide quien gobierna. La primera atribución del Jefe de Gobierno es la de formar su gabinete con los Ministros que le apruebe la Cámara Baja.

Frente a los Jefes de Estado y de Gobierno se encuentra el Parlamento o Poder Legislativo, por lo que existe una división de poderes; de este modo el poder se encuentra descentralizado.

d) la Administración Pública está encomendada al Gabinete, el cual encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento. Por otro cual, el Gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

e) entre el Parlamento y el Gabinete, o Gobierno, existe un mutuo control, donde el Gabinete es políticamente responsable, colectiva o individualmente, cada uno de sus miembros, ante el Parlamento. Sin embargo, el Gobierno no está desarmado frente al Parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al Jefe de Estado, el cual generalmente

accede, a que disuelva al Parlamento; y mediante nuevas elecciones el pueblo decide en última instancia quien tenía la razón, si el Parlamento o el Gobierno.

Al existir esa dualidad de poderes, es obvio que éstos no son independientes ni iguales, toda vez que la orientación y característica del régimen parlamentario es la sujeción, la absorción y el control absoluto del Ejecutivo por parte del Parlamento.

f) se da una sola elección política, en la que solamente se elige al Parlamento; a los Representantes del pueblo.

Por lo tanto, el régimen parlamentario es un sistema que se basa en la colaboración de los Poderes, donde el Ejecutivo se encuentra dividido por dos elementos: un Jefe de Estado y un Gabinete Ministerial, el cual es responsable ante el Parlamento; dicha responsabilidad caracteriza esencialmente a este régimen.

Algunas de las virtudes del régimen parlamentario son que éste impide la concentración del poder en una sola persona, toda vez que el poder lo detenta la Cámara Baja del Parlamento; que existe una mayor democracia en las políticas gubernamentales mediante los frenos que pone el Parlamento o los propios ministros; y, que se da una comunicación fluida entre el Parlamento y el Ejecutivo, por lo que ambos se mantienen informados respecto de sus actividades.

Sin embargo, el Sistema Parlamentario también tiene sus defectos, como son que la toma de decisiones es lenta, por lo que las soluciones tienen luego una menor eficacia; existe el riesgo a que se propicie una concentración de poderes en el Jefe de Gobierno; entre otros.

Algunos de los países que han adoptado este sistema son el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Bélgica, Alemania, Austria, Italia y Japón.

#### 4. EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

"El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial."<sup>71</sup> Por lo tanto, este régimen fue una innovación que surgió a consecuencia de la Independencia de los Estados Unidos de América. Además, se considera que la Constitución Política de los Estados Unidos de América estructura al sistema presidencial clásico o puro, y que éste país es el modelo de dicho régimen.

Dentro del sistema presidencial, el Poder Ejecutivo, el cual lleva a cabo la función administrativa del Estado, es unipersonal; en razón de que radica en un solo individuo denominado **Presidente**, quien es Jefe de Estado y de Gobierno a la vez. Éste no puede ser removido de su cargo por el Poder Legislativo o Congreso, siendo con ello inamovible por razones políticas. Solamente es responsable ante el pueblo por su gestión gubernativa, ya que éste es electo por sufragio universal y directo, periódicamente, por el mismo pueblo quien es la voz popular mayoritaria, y no por el Legislativo.

Por lo anterior, existe una división de poderes más clara y profunda, ya que el Ejecutivo no depende del Legislativo. El Sistema Presidencial se caracteriza por dicho principio, en razón de que el Presidente es designado mediante el sufragio universal del pueblo, y además, éste se encuentra facultado para nombrar y remover libremente a sus ministros, los cuales no son responsables ante el Congreso.

Ambos poderes son interdependientes, ya que por ejemplo, el Legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provengan del Ejecutivo, y éste a su vez, puede vetar las Leyes del Legislativo. El Presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el Legislativo la de autorizar o no recursos económicos; el Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos; el Congreso

<sup>71</sup> Carpijo McGregor, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, 8a. edic., Edit. Siglo XXI, México, 1988, p. 17, cita a Jacques Lambert, América Latina, Barcelona, Edit. Ariel, 1970, p. 13.

puede juzgar y remover al Presidente mediante juicio político. El Presidente y los Secretarios de Estado no forman parte del Congreso. Además, entre ambos órganos de gobierno existe poca comunicación, y no se da la colaboración ni los medios de acción recíprocos, como el voto de censura o la disolución, que se suscitan en el régimen parlamentario.

En este tipo de régimen democrático se lleva a cabo una doble elección política, en virtud de que el pueblo por un lado elige a su Presidente, su líder, mediante el sufragio universal, y por el otro lado elige a sus representantes en el Congreso.

Ya se mencionó, que el Presidente designa a los ministros que integrarán su gabinete, ya que a éste, al confiársele la función administrativa como Supremo Órgano Ejecutivo del Estado, se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; toda vez que materialmente no puede llevar a cabo personalmente ese cargo público, por lo cual es auxiliado por su gabinete.

A estos colaboradores inmediatos del Presidente se les denomina **Secretarios de Estado**, los cuales son los Ministros en el Sistema Parlamentario. Cada uno de éstos auxilia al Presidente en una determinada rama de la administración pública. Así como el Presidente los nombra, también libremente puede removerlos o sustituirlos. Por ello, dichos funcionarios no son políticamente responsables ante el Congreso, sino solamente ante el propio Ejecutivo, quien es el único responsable de su Gobierno en todos los aspectos ante la Nación.

Los Secretarios de Estado "derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al Presidente."<sup>72</sup> Esta atribución discrecional el Presidente la aplica cuando lo considera oportuno, conveniente o necesario para los intereses políticos del Estado y la marcha de su Gobierno.

---

<sup>72</sup> Burgoa, op. cit., p. 729.

Cabe señalar, que el Ejecutivo puede estar afiliado a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.

Al mismo Presidente corresponde la representación interna y externa del Estado, por lo que también se le puede denominar **Jefe de Estado**, ya que está facultado para dirigir tanto la política nacional como la internacional del Estado.

Dentro del Sistema Presidencial, como régimen democrático, el Ejecutivo no es el Titular de la facultad legislativa; aunque por casos específicos o excepcionales, se encuentra legitimado por la Constitución para desempeñar funciones legislativas, como por ejemplo la facultad reglamentaria, y también para colaborar en el proceso legislativo. De lo contrario, ese régimen democrático más bien sería autocrático, si el Presidente estuviera investido de modo general para la elaboración de las leyes.

"Como autoridad administrativa suprema del Estado, al multicitado funcionario compete asimismo la planeación de las actividades socioeconómicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, como la implantación de los sistemas, medios y métodos para afrontar la problemática, satisfacer sus necesidades y elevar sus niveles de vida."<sup>71</sup>

Por lo anterior, el Presidente tiene un poder dotado de atribuciones constitucionales y legales muy amplias, con el fin de que se encuentre en condiciones de desempeñar las vitales funciones de gobierno que le encomienda este sistema; atendiendo y solucionando la problemática nacional de manera oportuna y expedita, ya que en última instancia él es quien toma las decisiones, medidas o resoluciones a seguir. Es indispensable que la función administrativa del Estado se encuentre en contacto permanente con la realidad socioeconómica; además de que se requiere de un Ejecutivo fuerte y ágil, con la debida competencia jurídica para poder desempeñar las arduas labores administrativas que le incumben.

---

<sup>71</sup> Burgoa, op. cit., p. 730.

El Sistema Presidencial puede llegar a ser visto como un régimen centralizador y autoritario. Sin embargo, esta centralización gubernativa por parte del Presidente no implica que éste actúe sin control alguno; toda vez que la función administrativa se debe llevar a cabo de forma subordinada al orden jurídico. Las amplias facultades presidenciales deben estar previstas en la constitución y desarrolladas en la legislación secundaria; y por el otro lado, estas facultades deben conferir al Presidente una amplia discrecionalidad, no una amplia arbitrariedad, en la toma de decisiones.

Además de los Estados Unidos de América, los países latinoamericanos han adoptado al régimen presidencial. Estos sistemas presidenciales se inspiraron y basaron del modelo de los Estados Unidos de América, ya que ese país ha funcionado correctamente. Sin embargo, una de las causas de su éxito, en los Estados Unidos de América, se debe a algunos factores extrajurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política de su población.

Pero trasladando el Sistema Presidencial hacia un medio distinto, tanto en el aspecto material como en el moral, éste sufre cambios; por lo que sus resultados son diferentes a los obtenidos en los Estados Unidos de América. De este modo, el Régimen Presidencial debe analizarse según la situación jurídico-política del país en cuestión.

En el caso de los países latinoamericanos no existe una verdadera separación de los poderes, ya que en la mayoría el Poder Legislativo se encuentra subordinado al Ejecutivo; toda vez que estos países han tomado como modelo para crear sus sistemas políticos, a los de aquellas naciones que no corresponden con su misma realidad.

Lo anterior es un grave error, ya que los países latinoamericanos, lo que deben hacer es crear planes políticos de acuerdo a la situación política, social, económica y cultural de acuerdo a su realidad; toda vez que la realidad de los países en vías de desarrollo es distinta a la de los que están altamente industrializados.

El tratadista Jaques Lambert afirma que "el gran problema ha consistido por una parte en que el Presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo, y por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten la libertades de los individuos. Se ha intentado, más que limitar el poder del Presidente a través de un equilibrio con el Poder Legislativo, ponerle límites en el tiempo."<sup>74</sup>

De este modo, los sistemas presidenciales en Latinoamérica han degenerado en sistemas presidencialistas, debido a la existencia de gobiernos autoritarios en los que el Presidente concentra atribuciones legislativas, excepcional y temporalmente, y ejecutivas; diferenciándose estos regimenes de uno autocrático solamente por los procedimientos constitucionales que existen en los primeros.

Ignacio Burgoa menciona que "el sistema presidencial así democrático por el orden constitucional puede involucionar degenerativamente hacia un Presidencialismo político de carácter fáctico si los titulares de los órganos colaboradores abdican indigna y vergonzosamente de las facultades con que están investidos"<sup>75</sup>; por lo cual, se corre el riesgo de que degeneren en un régimen autoritario.

Una de las principales razones por las que surge el Presidencialismo es por la problemática que se da en como limitar un poder que se ha desarrollado de tal forma que puede determinar el rumbo de toda una Nación y al mismo tiempo la libertad de sus habitantes.

"El desajuste entre la normatividad jurídica y la realidad política del país, característico de los pueblos en desarrollo como el mexicano, ha obedecido a multitud de factores sociales, económicos, culturales y aún étnicos que la sociología y la antropología han estudiado profusamente, los cuales, en una interacción espontáneamente combinada, han provocado lo que en lenguaje moderno se denomina

<sup>74</sup> Carpizo, op. cit., pp. 54-58, 514-516.

<sup>75</sup> Burgoa, op. cit., p. 732.



***falta de politización que reconoce como causa la ausencia de madurez cívica de gobernantes y gobernados.***<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Burgoa, op. cit., p. 734.

### CAPÍTULO III

## "ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO"

#### 1. LA POBLACIÓN MEXICANA.

La población del Estado Mexicano está compuesta por todas las personas que habitan dentro de su territorio, sin importar que dichos habitantes sean mexicanos o extranjeros, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los individuos que se encuentren dentro de su territorio gozarán de las garantías individuales que otorga la misma; por lo tanto, el Estado Mexicano protege a toda persona que se encuentre dentro del mismo, tengan o no la calidad de mexicanas o nacionales.

Los mexicanos son la parte sustantiva del Estado Mexicano, son la sustancia del mismo. Lo anterior es en razón de que éstos son la comunidad política que constituye y encarna al propio Estado Mexicano y que se encuentra establecida sobre el territorio del mismo Estado. Los mexicanos están ligados de forma plena con el Estado Mexicano política y jurídicamente, lo cual no ocurre de esta manera con los extranjeros que se encuentran situados dentro del territorio nacional y que llegan a formar parte de su población. No podría existir el Estado Mexicano si no hubiese mexicanos que lo integraran, toda vez que dichos extranjeros constituyen y están vinculados con algún otro Estado.

El Constituyente de 1917 estableció dos formas mediante las cuales se adquiere la nacionalidad mexicana: el nacimiento y la naturalización. Por medio del nacimiento son mexicanos los nacidos dentro del territorio nacional (sin importar la nacionalidad de los padres); y los nacidos a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, que son consideradas una extensión del territorio nacional. En estos casos el criterio que adoptó el legislador para determinar la nacionalidad es el *jus soli*, es decir, de acuerdo al lugar del nacimiento.

También son mexicanos por nacimiento los nacidos en el extranjero: de padre, de madre o ambos mexicanos nacidos en territorio nacional o por naturalización, tomándose aquí al *jus sanguini* (o vínculo consanguíneo) como criterio, el cual es un lazo de parentesco.

Por otro lado, los mexicanos por naturalización son los extranjeros que han obtenido por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores la **carta de naturalización**, que es "el instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros"<sup>77</sup>; y el extranjero(a) que contraiga matrimonio con mexicana(o), que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio mexicano y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Por lo tanto, la nacionalidad por nacimiento es originaria y mediante la naturalización, es derivada, pues ésta se adquiere con posterioridad al nacimiento.

Es necesario que todo individuo tenga una nacionalidad mediante la cual quede vinculado con algún Estado, que le conceda derechos y le imponga obligaciones. Los mexicanos están relacionados vincularmente con el Estado Mexicano y por ende, están obligados a contribuir proporcional y equitativamente para los gastos públicos, mandar a sus hijos a la escuela para que reciban la educación básica, cumplir con el servicio militar, alistarse y servir en la guardia nacional, entre otras.

Asimismo, los nacionales tienen derecho a gozar de las garantías individuales y sociales que otorga la Constitución Política; además de gozar de un derecho de preferencia sobre los extranjeros en igualdad de circunstancias en materia de concesiones y empleos, cargos o comisiones del gobierno.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición constitucional o de las leyes se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. De este modo, se

<sup>77</sup> Ley de Nacionalidad, fracción III del artículo segundo, publicada el día 21 de junio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, p. 9.

requiere ser mexicano por nacimiento para pertenecer al Ejército, a la Marina y a la Fuerza Aérea; a causa de la gran injerencia que a lo largo de la historia nacional los extranjeros han tenido en el país, desde la Colonia hasta mediados del presente siglo. Por consiguiente, fue necesario implantar esas limitaciones.

Ningún mexicano por nacimiento puede ser privado de su nacionalidad. "La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad."<sup>78</sup>

En los casos de naturalización, pérdida de la nacionalidad por naturalización y recuperación de la misma, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe recabar previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación.

Por lo tanto, la nacionalidad mexicana es un atributo de los mexicanos, adquirido mediante el nacimiento o la naturalización, con el que se encuentran relacionados vincularmente al Estado Mexicano.

Dentro del contexto de la nacionalidad mexicana esta la calidad de ciudadano, que adquieren los nacionales al cumplir la mayoría de edad y que tengan un modo honesto de vivir. La ciudadanía es un vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado, en el que puede participar en la lucha por el poder.

En los Estados Unidos Mexicanos, los ciudadanos mexicanos son los únicos con la capacidad, que les otorga la ley, para participar en los asuntos políticos del país mediante la posibilidad de votar en las elecciones para elegir a sus representantes, ser votados para cargos de elección popular o nombrados para cualquier otro empleo o comisión, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos nacionales.

<sup>78</sup> Decreto por el que se declaran reformados los artículos 50, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1997, p. 2.

Sin embargo, también adquieren obligaciones, como la de inscribirse en el catastro municipal que corresponda para manifestar su propiedad y su fuente de ingresos, votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, entre otras.

La ciudadanía se puede perder. Sin embargo, perder la ciudadanía no implica perder la nacionalidad. Lo único que ocurre al perder la ciudadanía es que ya no se pueden ejercitar los derechos ciudadanos.

Por otro lado, los derechos ciudadanos se pueden suspender, más que nada, por causa de aquel ciudadano que tenga problemas con la Administración de Justicia; careciendo éste del pleno goce y uso de sus derechos ciudadanos.

Los extranjeros pueden habitar temporal o permanentemente dentro del Estado Mexicano, son personas que transitan o residen en el país. Además, al igual que los nacionales, tienen derecho a gozar de todas las garantías individuales y sociales que otorga la Constitución Política al encontrarse dentro del territorio nacional, claro que con ciertas limitaciones, como: en materia política; de propiedad privada (con la cláusula Calvo y la zona prohibida); de educación; de la garantía de juicio previo o audiencia, en el caso de extranjeros no gratos; entre otras.

Lo anterior, en virtud de que la misma Carta Magna y la legislación secundaria establecen la **condición jurídica de los extranjeros**, en la que se determinan las situaciones a las que deben sujetarse; en razón de que es necesario implantar esas limitaciones los extranjeros.

Los extranjeros para que puedan internarse al país deben cumplir con ciertos requisitos de tipo sanitario, administrativo, fiscal y económico.

La Ley General de Población, publicada el día 7 de enero de 1974 en el Diario Oficial de la Federación, regula la internación, la permanencia o estancia y la salida de los extranjeros a través de la Secretaría de Gobernación. Esta ley, de materia

poblacional, también "regula los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional."<sup>79</sup>

En el artículo 41 de la citada ley, se señala que son dos las calidades migratorias mediante las cuales se puede llevar a cabo la internación legal al país de los extranjeros: inmigrantes y no inmigrantes. De esta forma, dichas calidades son las que determinan la estancia del extranjero dentro del país, junto con la calidad de inmigrado.

El inmigrante es el extranjero que se interna legal y condicionadamente al país con el propósito de quedarse a radicar en el mismo, hasta que adquiera la calidad de inmigrado; por lo que esa calidad es transitoria.

El inmigrado es el extranjero que ha adquirido la residencia en forma definitiva, al haberse internado como inmigrante, hace cinco años (el cual es el plazo establecido), según el artículo 45 de la Ley General de Población.

Por último, el no inmigrante es el extranjero, que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna temporalmente, como un turista o un estudiante, por ejemplo.

Cabe señalar, que todo extranjero durante su estancia está obligado a cumplir con lo dispuesto en su documentación migratoria, que certifica su condición migratoria, es decir, señala el propósito de la internación y que actividades solamente puede ejecutar dentro del país. Cualquier cambio debe el extranjero informarlo a la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>79</sup> Ley General de Población, impresa en los Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación, México, 1993, artículo 1º, p. 1.

## 2. EL TERRITORIO NACIONAL.

El territorio del Estado Mexicano está compuesto por 31 estados o entidades federativas, el Distrito Federal, las islas de Guadalupe y Revillagigedo (situadas en el pacífico), los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenecen al mismo territorio nacional, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales, con 12 millas náuticas de soberanía absoluta, y de la zona económica exclusiva, con 188 millas de soberanía limitada, como lo dispone el Derecho Internacional; también lo integran las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el mismo territorio nacional, con la extensión y modalidades que fija el Derecho Internacional.

La actual división geopolítica del territorio de las entidades federativas apareció por primera vez en la Constitución Política de 1824; también se creó el Distrito Federal por la necesidad de que los Supremos Poderes de la Federación tuvieran un lugar dónde asentarse. De esta manera, el Distrito Federal es la capital de la Federación; la cabeza del sistema, y el lugar donde se encuentran los Poderes de la Unión.

En el siglo XIX, durante la época que gobernaron los centralistas, el Distrito Federal se convirtió en el Departamento del Estado de México. Sin embargo, al resurgir el federalismo (en 1847 y luego en 1857), nuevamente apareció el Distrito Federal. Los estados de la Federación, por su parte, se transformaron en provincias durante esas etapas centralistas.

Cabe mencionar, que las islas son simplemente territorios federales que constitucionalmente dependen del Gobierno Federal, excepto las que han estado bajo la jurisdicción de alguna Entidad Federativa, como las islas de Cozumel y Mujeres que pertenecen al estado de Quintana Roo.

Por lo tanto, el territorio nacional se clasifica en: Estados, Distrito Federal e Islas. Anteriormente existieron los Territorios, que eran Estados en potencia y que dependían de la Federación, por eso se le llamaba **Federales**. Dejaron de existir en 1974,

mediante una reforma constitucional, en la que "desaparecieron como tales de nuestra división geopolítica los de Quintana Roo y Baja California Sur, y pasaron a formar parte del Pacto Federal en calidad de Estados libres y soberanos."<sup>80</sup>

En el artículo 27 de la Constitución Política se encuentra plasmado el régimen de propiedad en general del territorio nacional, es decir, el cómo se encuentra reglamentado el territorio que se ubica dentro del Estado Mexicano. De este modo, en dicho precepto constitucional se "define la naturaleza del derecho que la Nación tiene sobre su territorio y de todos los bienes que en él se encuentran"<sup>81</sup>, al señalar que "La propiedad de la tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"<sup>82</sup>; por lo que ésta es derivada.

De esta forma, la Nación tiene el dominio originario del territorio mexicano; apareciendo así la socialización de la propiedad. Cabe recordar que el dominio es la potestad que se tiene sobre la propiedad y que este dominio originario, a favor de la Nación, es el tronco del cual se deriva la propiedad privada en el Estado Mexicano, ya que éste da vida a la propiedad privada, sin tener que desintegrarse (el dominio originario de la Nación).

El Estado posee una potestad soberana sobre su territorio, "una propiedad originaria y tradicional, un derecho real institucional"<sup>83</sup>, que facultan al mismo para regular la propiedad pública, social y privada, dentro de su territorio. Por ende, "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el

<sup>80</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional, Edit. Harla, S.A. de C.V., México, 1992, p. 381.

<sup>81</sup> Serra, op. cit., T. II, p. 185.

<sup>82</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 113a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1996, párrafo primero del artículo 27, p. 22.

<sup>83</sup> Serra, op. cit., T. II, p. 186.



aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública."<sup>84</sup>

Por lo anterior, en México el derecho real de propiedad solamente es oponible a los particulares y no así a la Nación, en razón de que originariamente le pertenece.

Las modalidades impuestas por la Nación sobre la propiedad privada son limitaciones al ejercicio de uso y disfrute de ese derecho real; éstas son generales, abstractas, impersonales y permanentes. Como ejemplo están las servidumbres, el uso de suelo, entre otras. Se imponen en beneficio del interés colectivo, el cual se encuentra por encima del particular.

El dominio eminente es el que "tiene la Nación sobre todos los bienes que están sometidos a su jurisdicción, consiste simplemente en la facultad de legislar sobre determinados bienes, en la facultad de expropiarlos cuando son necesarios para un fin de utilidad pública. Por lo que, no es una forma especial de propiedad, sino un atributo de la soberanía, que consiste en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio en el que se ejercita dicha soberanía"<sup>85</sup>; son actos de soberanía que el Estado realiza sobre sus propios bienes.

Mediante la expropiación, la propiedad privada retorna a la posesión de la Nación. Para el tratadista Gabino Fraga, la expropiación "viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, como la indemnización, constituyendo un acto de soberanía, ya que su ejecución no requiere del consentimiento del afectado."<sup>86</sup> Por otro lado, constituye una garantía para el patrimonio de los particulares y se desarrolla en el procedimiento expropiatorio.

---

<sup>84</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., párrafo tercero del artículo 27, pp. 22 y 23.

<sup>85</sup> Fraga, op. cit., pp. 393 y 394.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 405.

"Es al Estado en su totalidad, como persona jurídica general, a la que se le designa la titularidad de la propiedad sobre el territorio y no en particular a la Federación, a las Entidades Federativas o a los Municipios."<sup>87</sup> Por lo tanto, el territorio nacional es de competencia federal, toda vez que la Nación, que posee el dominio directo del mismo, a través y representada por el gobierno federal que lo administra. El Congreso de la Unión establece el marco jurídico, el Ejecutivo Federal aplica esa regulación y el Poder Judicial de la Federación garantiza la inviolabilidad de ese marco jurídico y resuelve los conflictos que puedan surgir.

A la Nación, como propietaria originaria, le corresponde el dominio directo de todos los recursos naturales del espacio situado sobre el mismo, y de las aguas de los mares territoriales y de las interiores. Este dominio o propiedad nacional es inalienable, imprescriptible, inembargable, intransmisible e indivisible, en cambio, el dominio de la propiedad privada es alienable, prescriptible, embargable, transmisible y divisible.

El Gobierno Federal regula su explotación, uso y aprovechamiento. Los particulares, personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, solamente mediante la concesión que otorga el Ejecutivo Federal pueden explotar, usar y aprovechar dichos bienes de la Nación, por lo cual, los particulares no pueden constituirse como propietarios de la riqueza nacional.

"La tierra como el agua son elementos vitales para los pueblos y su aprovechamiento, justo y adecuado, han constituido y sigue constituyendo uno de los problemas sociales más graves."<sup>88</sup>

Para el jurista Andrés Serra Rojas la concesión administrativa es el "acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio

---

<sup>87</sup> Serra, op. cit., T. II, p. 186.

<sup>88</sup> Jesús Silva Herzog, *El Agrarismo y la Reforma Agraria, exposición y crítica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p. 602, citado por Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 263.

público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.<sup>89</sup> De esta manera, las concesiones no crean derechos reales, sino que solamente otorgan el uso, aprovechamiento o explotación de esos recursos y de los demás bienes nacionales.

### 3. LA SOBERANÍA NACIONAL.

La soberanía del Estado Mexicano es popular, ya que la Constitución Política en su artículo 39 dispone que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."<sup>90</sup>

Como se puede apreciar, en este artículo queda establecida la estructura jurídico-política del Estado Mexicano, en el que el pueblo soberanamente define que dicho poder, resida en él.

Feliciano Calzada menciona que "desde la Constitución de Apatzingán hasta la Carta Magna de 1917, que nos rige actualmente, el concepto e interpretación de la soberanía ha permanecido y, aunque se ha ampliado, sólo varía en el cambio de la palabra *Nación por pueblo*"<sup>91</sup>, como depositario de la misma.

Para Jorge Carpizo "la soberanía sólo puede radicar en el pueblo, pues ésta es la base de las instituciones jurídico-políticas del Estado de Derecho."<sup>92</sup>

La forma de constituirse la Nación mexicana se encuentra plasmada en el artículo 40 constitucional, en el cual "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en

<sup>89</sup> Serra, op. cit., p. 309.

<sup>90</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 39.

<sup>91</sup> Calzada, op. cit., p. 117.

<sup>92</sup> Jorge Carpizo McGregor, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 294, citado por Feliciano Calzada Padrón, op. cit., p. 117.

una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen anterior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."<sup>93</sup>

Por lo anterior, se puede apreciar que los conceptos de república, representación, democracia y federalismo son las características que delinear la forma de organización que decidió establecer la voluntad popular, a través del Constituyente.

Por otro lado, "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión"<sup>94</sup>; lo que quiere decir, que esta suprema potestad es ejercida por los órganos del Gobierno, creados por la misma Constitución. Éstos no pueden actuar más allá de lo dispuesto por la propia Constitución; toda vez que, para que pueda considerarse como un acto de soberanía de la Nación, toda disposición que afecte a la vida nacional, debe estar estrictamente apegada al mandamiento de la Carta Magna.

Por lo tanto, el pueblo mexicano es el titular originario de la soberanía nacional, que es ejercida por el poder público, que es el representante del pueblo.

#### 4. EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

Como se sabe, el Derecho es un conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la conducta humana dentro de la sociedad. Las normas jurídicas que componen al Sistema Jurídico Mexicano no tienen entre sí el mismo rango, en razón de que unas son superiores a otras. Existen entre éstas un orden jerárquico, es decir, una relación de supra a subordinación, en el que cada norma jurídica mantiene una cierta importancia o rango.

La jerarquización de las normas es necesaria, tanto por cuestiones de orden como por la necesidad de que unas se fundamenten y apoyen en otras. De este modo,

<sup>93</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 39.

<sup>94</sup> Loc. cit., artículo 41.

cada una de las normas jurídicas se considera válida y obligatoria, al encontrarse apoyada en otras jerárquicamente superiores, las cuales a su vez, también se apoyan por otras normas de mayor categoría, y así sucesivamente, hasta llegar a la Constitución Política, que es la norma suprema.

También, por medio del orden jerárquico, en caso de contradicción entre dos o más normas, se determina cual de esas normas es la aplicable. Por lo tanto, este sistema se caracteriza por que unas normas son las que le dan validez a otras; se da un proceso derivado mediante la jerarquización.

De la Constitución Política se deriva el Régimen y Sistema Jurídico Mexicano, toda vez que es la norma jurídica fundamental y suprema que regula la vida jurídica del Estado Mexicano. Es el documento que contiene las decisiones políticas fundamentales referentes a la forma de gobierno, a los Poderes del Estado, los órganos del mismo y su competencia, los derechos públicos subjetivos, entre otras disposiciones jurídicas.

Su suprema jerarquía impide que prevalezcan contra ella las normas jurídicas inferiores o los actos de las autoridades que contradigan los principios que sustenta. Lo anterior se establece en su artículo 133.

Bajo la Constitución Política están colocados, en el mismo rango, los tratados y las leyes federales. Los tratados son acuerdos que se celebran entre dos o más Estados, los cuales son personas jurídicas del Derecho Internacional, con el objeto de regular las relaciones entre los mismos. Su contenido puede versar sobre diversas cuestiones, como políticas, comerciales, bélicas, entre otras. Estos pactos internacionales solamente producen efectos entre los países que los han suscrito.

Las leyes federales son creadas por el Congreso de la Unión, es decir, por el Poder Legislativo Federal, por lo cual, son aplicables en todo el territorio nacional. Como se sabe, la ley es una norma de conducta de carácter general, impersonal, abstracto, obligatorio y coercitivo. Las leyes federales son normas reglamentarias de los preceptos constitucionales. Como ejemplos están, la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, la Ley General de Población, la Ley Federal del Trabajo, el Código de Comercio, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, entre otras.

Por debajo de las anteriores se encuentran, jerárquicamente, las leyes ordinarias o locales, las cuales no reglamentan ni derivan de alguna disposición constitucional como las federales. Sin embargo, siguen el espíritu de la Carta Magna, aunque no emanen directamente de ésta. Estas leyes locales solamente tienen vigencia en la entidad federativa en las que fueron elaboradas por la Legislatura Local de la misma. Entre estas leyes se encuentran los diversos códigos penales y civiles, de cada uno de los Estados y del Distrito Federal, así como también los códigos procesales correspondientes. Dichas leyes siempre deben estar de acuerdo a la Constitución del Estado que es miembro del Pacto Federal Mexicano.

Después sigue el reglamento, que es una disposición de carácter legislativo, expedido por el Ejecutivo, cuyo objeto es el facilitar la aplicación y el cumplimiento de una ley, ya que esta última sólo da las bases más generales, las cuales requieren de la interpretación reglamentaria para su aplicación. La facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra prevista en la fracción primera del artículo 89 constitucional.

A continuación se encuentra el decreto, el cual es una disposición que emite el Poder Ejecutivo Federal, referente al modo de aplicación de las leyes relacionadas con alguna de las distintas ramas de la Administración Pública Federal. Éste debe estar firmado por el Secretario de Estado que corresponda, de acuerdo a la rama administrativa, para que así tenga obligatoriedad. Como ejemplo, se pueden señalar los decretos de expropiación. Asimismo, es la "disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes."<sup>95</sup>

Por último, se encuentran las normas jurídicas individualizadas, las cuales son actos jurídicos referentes a situaciones concretas o individuales, que comprometen la voluntad y los intereses de una o más personas. Son actos jurídicos regulados

---

<sup>95</sup> De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, op. cit., p. 217.

naturalmente por normas de Derecho, por lo que tienen la misma obligatoriedad y coercibilidad de las leyes, aunque no son de carácter general, ya que sólo rigen a los interesados; ni abstractas, por que son creadas para un caso concreto. Sus efectos jurídicos solamente surten entre dichos interesados. Los contratos, los testamentos, las sentencias y las resoluciones administrativas (como son las multas, las concesiones, licencias y clausuras) son normas jurídicas individualizadas.

Por otro lado, desde el punto de vista territorial, la jerarquía del orden jurídico se desglosa de la siguiente forma: constitución federal, leyes federales y tratados, la constitución local de cada una de las Entidades Federativas, las leyes ordinarias, las leyes reglamentarias, las municipales, y por último las normas jurídicas individualizadas.

Esta jerarquización se da en razón de que el Estado Mexicano adoptó un sistema federal de gobierno. Lo que implica la existencia de dos ordenes distintos: el federal y el local; donde el federal se encuentra por encima del local, pues de él surgió.

El Derecho es un conjunto de normas, las cuales se clasifican en grupos homogéneos, en razón de que este conjunto es complejo, de esta forma, el Derecho Positivo Mexicano se divide en Derecho Objetivo y en Derecho Subjetivo. El primero es en sí el Derecho Positivo Mexicano; en cambio, el Derecho Subjetivo son los derechos o facultades que las personas poseen frente a los demás individuos o al Estado.

El Derecho Subjetivo, a su vez, se divide en derechos subjetivos civiles, públicos y políticos. Los civiles se subdividen en personales y reales; los públicos son las garantías individuales; y los políticos, solamente son los que se otorgan a ciudadanía.

El Derecho Objetivo se divide en Público, Privado y Social. El Derecho Público está compuesto por las normas jurídicas que regulan las relaciones que se dan entre las personas y el Estado, al igual que a las relaciones entre los Estados como entidades soberanas entre sí. Éste al subdividirse en interno y externo, se integran por el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado. El interno está compuesto por

las siguientes ramas del Derecho: Constitucional, Penal, Administrativo, Procesal y Fiscal.

El Derecho Privado es el que regula las relaciones recíprocas que se dan entre los particulares, y se subdivide en Derecho Civil y Mercantil.

Por último, el llamado Derecho Social se encuentra situado por en medio del Derecho Público y del Privado; y se subdivide en Derecho Laboral, Derecho Agrario, Derecho de la de Seguridad Social y el Derecho Económico. Cabe mencionar que el Derecho Civil aunque se encuentra ubicado en la rama del Derecho Privado, dentro de éste hay disposiciones de contenido social, como por ejemplo: en materia familiar y las modalidades y limitaciones impuestas al derecho real de propiedad.

Todas las leyes que integran al Derecho Positivo Mexicano, son elaboradas por medio de un procedimiento denominado **legislación o proceso legislativo**, mediante el cual determinados órganos del Estado crean y dan vigencia a las normas jurídicas. Es el conjunto de actos necesarios para elaborar a las leyes.

La legislación es la fuente de Derecho más importante del sistema jurídico nacional; casi la totalidad de éste ha nacido a través de este procedimiento.

Este proceso legislativo se compone por diversas fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

- La iniciativa es la facultad que poseen determinados órganos del Estado para proponer al Poder Legislativo un proyecto de ley o decreto. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados."<sup>96</sup>

- La discusión consiste en que las Cámaras examinan al proyecto o iniciativa, deliberando para determinar si son o no aprobadas. La **Cámara de Origen** es aquella

---

<sup>96</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., artículo 71, p.53.



en la que inicialmente se discute el proyecto y la que conoce en segundo término es la **Revisora**.

- La aprobación es el acto mediante el cual es aceptada por la mayoría del quórum de cada una de las Cámaras la correspondiente iniciativa. Cuando aprueba el proyecto la Cámara de Origen, éste se envía para su discusión a la Revisora; la cual, si también lo aprueba, se envía al Ejecutivo.

- La sanción es la aceptación de la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo. Éste puede no aprobarla mediante su **derecho de veto**; remitiéndose el proyecto para discutir las observaciones, a la Cámara de Origen.

- La promulgación es el acto solemne por el cual el Jefe del Ejecutivo atestigua la existencia de la ley aprobada por el Legislador y ordena su publicación y que las autoridades la cumplan y hagan cumplir, en sus propios términos.

- La publicación es la notificación solemne de la ley promulgada a la población para que ésta surta sus efectos, es decir, para su conocimiento y cumplimiento o aplicación. Es un requisito indispensable para que la ley sea de carácter obligatorio. Mediante un periódico especializado oficial denominado **Diario Oficial de la Federación**, el cual es del Gobierno Federal, se lleva a cabo la publicación de la normatividad federal; en las Entidades Federadas es a través de las **Gacetas Oficiales**.

- Por último, la iniciación de la vigencia es el acto legislativo y administrativo mediante el cual empieza a ser obligatoria la ley o el decreto.

## 5. EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."<sup>97</sup> Esta es la forma de gobierno adoptada por el constituyente mexicano de 1917.

En virtud de lo anterior, el pueblo por medio de su soberanía encarga al Gobierno la administración del mismo pueblo, constituyéndolo en una república representativa y democrática, dentro de un Estado Federal, toda vez que "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste"<sup>98</sup>; además de que el mismo pueblo tiene el derecho de alterarlo o modificarlo.

Una república es la forma de gobierno en la que los titulares del Gobierno ejercen su cargo en forma temporal, ya que dichos órganos son renovados cada determinado periodo de tiempo, es lo opuesto a la monarquía, por ser un gobierno a cargo de varios individuos. Toda vez que existe una igualdad jurídica entre todos los individuos que la constituyen, teniendo todos los mismos derechos y las mismas obligaciones.

Dentro de esta república representativa los ciudadanos eligen periódicamente cada seis años, mediante el voto, al depositario del poder público. Por eso, el Gobierno Mexicano es un "gobierno no vitalicio, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular".<sup>99</sup> De este modo, dicho Gobierno es representativo, ya que dentro de este sistema, el pueblo gobierna mediante sus elegidos o representantes, los cuales constituyen al Gobierno mismo.

---

<sup>97</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 39.

<sup>98</sup> Loc. cit., artículo 39.

<sup>99</sup> Tena, op. cit., p. 90.

Lo anterior se debe a que en las grandes comunidades ya no es posible la participación directa de todos los ciudadanos en las tareas gubernamentales, por lo que surge el sistema representativo, en el que mediante el sufragio, los mismos ciudadanos eligen a sus gobernantes o representantes. De esta forma, los gobernantes ocupan los cargos públicos por medio de elección o, por nombramiento. El régimen representativo es característico de la democracia.

Es una república democrática, en razón de que el poder político reside en el pueblo mexicano, y éste participa activamente en el poder, al ejercer su soberanía a través del Gobierno. El Gobierno Mexicano "dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."<sup>100</sup>

Por otro lado, el Estado Mexicano se constituyó en un Estado Federal mediante la decisión popular, y no por medio de un pacto o unión de Estados preexistentes al consumarse la independencia, ya que antes era un Estado unitario o centralista, sujeto a las leyes y a las autoridades virreinales.

En un Estado Federal existe una dualidad jurídico-política: la federación, que es el todo y los Estados miembros, que son los componentes de ese todo. De este modo, existen dos ordenes gubernamentales: el federal y el local.

El Gobierno Federal ejerce las facultades legislativa, ejecutiva y judicial que la Constitución Federal expresamente le señala. Los Poderes de la Unión son los órganos que constituyen al Gobierno Federal o Poder Federal Supremo.

Dentro del Estado Federal Mexicano existen tres niveles gubernamentales o de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Sobre lo anterior, el artículo 115 constitucional señala que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre."<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., artículo 39, p. 39.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 98.

El siguiente cuadro muestra a los órganos gubernamentales que integran al Gobierno Mexicano, de acuerdo a su función estatal y a su nivel gubernamental.

	<b>LEGISLATIVA</b>	<b>EJECUTIVA</b>	<b>JUDICIAL</b>
<b>FEDERAL</b>	CONGRESO DE LA UNIÓN	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
<b>ESTATAL</b>	CONGRESO O LEGISLATURA ESTATAL	GOBERNADOR DEL ESTADO	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO
<b>MUNICIPAL</b>	CABILDO	AYUNTAMIENTO	
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Por lo tanto, el Gobierno Mexicano está compuesto por un Gobierno Federal, 32 gobiernos estatales o locales (incluyendo al del Distrito Federal) y "2,418 gobiernos municipales"<sup>102</sup> y el Gobierno Federal o Poder Federal Supremo está integrado por los Poderes de la Unión, mediante los cuales el pueblo ejerce su soberanía. Estos poderes son tres macro-órganos gubernamentales, los cuales cada uno desempeña una de las tres funciones estatales.

<sup>102</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto de 1997, p. 19, Segunda Sección.

CAPÍTULO IV

"LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS"

1. EL CONSTITUCIONALISMO.

En la antigüedad las comunidades humanas fueron gobernadas bajo el imperio de una sola persona como los faraones, los emperadores y los reyes. Éstos gobernaban a su libre arbitrio, sin respetar la vida e integridad física de sus súbditos, ya que al ser los titulares de la soberanía su poder era ilimitado y su palabra era ley, en virtud de que se tenía la idea de que los gobernantes poseían este cargo gracias a la *divinidad*. Así, de esta forma, tales súbditos tenían el deber de obedecer, respetar y venerar al monarca, por lo que el individuo no poseía derechos frente a su gobernante.

Con tal poder se cometieron injusticias y abusos por parte de dichos gobernantes hacia sus pueblos, ya que éstos poseían el monopolio del poder físico y eran la autoridad. Se constituyeron de esta forma en regímenes autocráticos o monarquías despóticas.

Con el paso del tiempo hubo una evolución en materia de ideas políticas. En la Edad Media, durante el siglo XV surgieron ideas jurídico-políticas donde sobresale el concepto de la **soberanía popular**, donde el gobernante es un servidor público. Este pensamiento reivindicó la dignidad y los derechos de la persona humana frente al Estado.

El Constitucionalismo es el movimiento por el que, a partir de la Revolución Francesa y la difusión de diversos textos sucesivos que se aprobaron en la década final del S. XVIII, se fueron imponiendo con obligados avances y retrocesos la forma de regular los procesos de poder mediante la redacción de textos constitucionales.

De este modo, el Constitucionalismo consiste básicamente en limitar el poder de los gobernantes y en garantizar los derechos fundamentales o derechos humanos de cada uno de los miembros de una comunidad mediante un instrumento jurídico-político denominado **constitución política**, la cual es la ley suprema y fundamental del Estado, ya que lo constituye (crea), estructura, organiza y regula jurídica y políticamente. A este instrumento también se le denomina Carta Magna, Ley Suprema, Código Político, Ley Fundamental, entre otros.

Jerárquicamente se encuentra por encima de todas las normas jurídicas del Estado, ya que estas derivan de la misma constitución. Lo único que se encuentra sobre la constitución de un país, es la voluntad de su pueblo.

La primera expresión de este movimiento de organización política fue la Constitución Política de los Estados Unidos de América de 1787.

Sin embargo, el Constitucionalismo no se concreta únicamente con la creación e imposición de Cartas Magnas, ya que éste exige que esas Leyes Fundamentales estén inspiradas por una serie de principios jurídico-políticos "que aseguren los valores cívicos de dignidad y libertad personales y de respeto para un orden jurídico general, a más de las declaraciones de índole social, que en el S. XX se consideran imprescindibles."<sup>103</sup>

En la actualidad, los Estados Unidos Mexicanos, como la mayoría de los Estados del mundo han adoptado un régimen constitucionalista, que es el resultado de importantes movimientos revolucionarios que se suscitaron en el pasado. De la Revolución Francesa derivaron los derechos humanos, de la Independencia de los Estados Unidos de América el federalismo, en Inglaterra la división de poderes y de la Revolución Mexicana surgieron los derechos sociales.

"Los movimientos originados en Francia no solamente sacudieron hasta las raíces su propia sociedad, sino que se extendieron por casi todo el planeta, desde los

<sup>103</sup> Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. II, 21a. edic., Edit. Heliasta, S. de R.L., Buenos Aires, 1989, p. 318.

más estables regímenes europeos hasta las nuevas naciones que en su lucha contra las metrópolis se emancipaban en América. Las ideas de la Ilustración francesa habrían de convertirse en el pensamiento agitador que estimuló los principios independentistas y libertarios, que se plasmaron en los documentos y en actos que derivarían en verdaderas guerras de insurrección y consumadas las independencias nacionales, en las Constituciones, plenas de conceptos de igualdad, fraternidad y justicia.<sup>104</sup>

Durante el siglo XVIII, en Francia surgieron corrientes políticas que buscaron limitar el poder del Estado. Varios pensadores como Voltaire, Montesquieu y Rousseau, entre otros, proclamaron la igualdad de todos los individuos respecto a sus derechos naturales y que esos derechos fueran reconocidos jurídicamente por el Estado. Surgió de esta forma el régimen constitucional, como consecuencia de lo mencionado, de manera repentina, destruyendo al régimen monárquico absolutista.

La Revolución Francesa trajo consigo la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano** en 1789. Esta Declaración instituyó a la democracia como un nuevo sistema de gobierno donde el pueblo es el que fundamenta al poder político; dicha democracia supone igualdad jurídica y política para los gobernados. La persona es individualista y liberal, por lo que el Estado no debe intervenir en las relaciones de los particulares.

La citada Declaración ha sido adoptada por la mayoría de los países occidentales, donde el Estado está obligado a proteger a su población. Sin embargo, esta Declaración no es un ordenamiento constitucional, en razón de que no estructura ni organiza al Estado. En 1791 se creó la primera constitución que contenía un estatuto de los derechos fundamentales del ser humano y del ciudadano.

La formación de los Estados Unidos de América como nación independiente es el resultado de la lucha armada del pueblo estadounidense en contra de la dominación colonial inglesa, lucha librada entre los años de 1776 a 1783.

---

<sup>104</sup> Calzada, op. cit., p. 24-25.

En 1774, se convocó al primer Congreso Continental en la ciudad de Filadelfia, para elevar ante el Parlamento de Inglaterra un Memorial de Agravios, pues los colonos se consideraban ciudadanos británicos, con los mismos derechos civiles y políticos del pueblo inglés, y reclamaban al gobierno imperial los onerosos impuestos y las restricciones comerciales que entorpecían su desarrollo económico. Sin embargo, Londres rechazó tajantemente las protestas de los estadounidenses. Esto provocó choques armados entre las tropas inglesas y los colonos.

El 4 de julio de 1776, dicho Congreso promulgó la Declaración de Independencia. Lo que había sido un justo reclamo a la corona británica se plasmó con la pluma de Thomas Jefferson en un contrato social, a partir del cual se empezó a forjar la conciencia política de los Estados Unidos de América. De este modo, surgió un Estado democrático ante la voluntad de un pueblo que quería un gobierno propio, en el que la igualdad fuera lo norma primaria.

En las concepciones políticas que daban luz al nuevo Estado, se conjugaron la experiencia que dejaba la confrontación entre la colonia y la metrópoli y, la elaboración ideológica del filósofo inglés John Locke y de los filósofos franceses de la Ilustración. El nacimiento de la nueva república planteaba perspectivas diferentes para ella misma, a la vez que tenía una enorme repercusión en el viejo continente, por lo que eliminaba las influencias monárquicas, con la consiguiente aparición del espíritu e ideal democráticos, y en segundo lugar daba pie al surgimiento del Estado Federal, a consecuencia de la unión de las Trece Colonias a través de su Constitución. Estos hechos tuvieron una extraordinaria repercusión en Europa, donde se comenzó a pensar que aquella forma de gobierno era conveniente, además de apetecible, ya que mientras en Europa los súbditos tenían que obedecer de modo incondicional al soberano, en la nueva república americana no se reconocía más valor que el del ser humano.

En Inglaterra, durante el siglo XIII, los Barones obligaron al rey Juan Sin Tierra a firmar el documento denominado **Carta Magna**, en la que éste reconoce derechos como el de la libertad de la persona y limita su poder. Cabe señalar que dicho documento no estructuró jurídica ni políticamente al país.



"El reconocimiento y protección de algunos derechos individuales que la costumbre había consagrado, y que constituye el contenido esencial de la Carta Magna, que lo hace ser base, y uno de los triunfos más efectivos que el individuo obtuviera en su lucha por ampliar su esfera a costa de ir reduciendo el poder de la autoridad, se vio acrecentado con la serie de documentos que le sucedieron"<sup>105</sup>, como: la Peticion de Derechos, el Pacto Popular, el Hábeas Corpus, el Bill of Rights y el Acta de Establecimiento.

Estos documentos de carácter jurídico regulaban la conducta del rey y del gobierno respecto a los derechos ciudadanos y a todos los factores que afectaran la vida pública, particularmente al Estado. Dicha limitación de la autoridad real implicó que por encima de ésta se encontraban las leyes, por lo cual, el soberano ya no podría restringir la libertad de los ingleses.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue la primera constitución social al otorgar a su población garantías sociales, aparte de las individuales; buscando de esta forma un equilibrio entre la libertad de la persona como individuo y la justicia social.

## 2. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez dice que la constitución política "es la ley suprema del país, expedida por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía y que tiene por objeto organizar los poderes públicos, creándolos y dotándolos de competencias, así como proteger frente al poder público ciertos derechos individuales."<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Calzada, op. cit., p. 20, cita a Jorge Sayeg Helu, El Constitucionalismo Social Mexicano, Cultura y Ciencia Política, México, 1972, p. 100.

<sup>106</sup> Tena, op. cit., p. 55.

Por su parte, el jurista García Máynez menciona que "es la estructura fundamental del Estado, es decir, la forma de organización política, la competencia de los diversos poderes y los principios relativos al *status* de las personas."<sup>107</sup>

Quizá esta otra idea sirva, pues se emitió en México en el Diario Oficial de la Federación: "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es el proyecto rector de la vida política, social y económica del país, esfuerzo que sintetiza las luchas y anhelos de la Nación Mexicana en busca de su independencia y soberanía, de su libertad y justicia."<sup>108</sup>

A la constitución política se le puede apreciar desde dos puntos de vista: formal y materialmente. Desde el punto de vista formal, la constitución es "el documento que contiene las reglas relativas a la organización de un Estado."<sup>109</sup>; materialmente, es el conjunto de disposiciones que regulan los derechos fundamentales de la persona, y organizan y reglamentan al Estado.

### 3. CLASIFICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS.

Las constituciones políticas se pueden dividir de la siguiente forma:

- a) atendiendo su forma jurídica en **codificadas** y **dispersas**. La codificada es la que se crea en un momento histórico determinado mediante un acto legislativo y que se encuentra contenida en un código; también se le denomina *escrita*. En cambio, la dispersa es producto de la costumbre y evolución de una sociedad; no está plasmada en un solo texto. Se le conoce comúnmente como *constitución no escrita o consuetudinaria*.

---

<sup>107</sup> García, op. cit., p. 110.

<sup>108</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1995, con la colaboración del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Primera Sección, p. 112.

<sup>109</sup> García, op. cit., p. 108.

Normalmente las codificadas son adoptadas por los países que se han acogido al régimen jurídico del Derecho clásico romano; las segundas, al sistema anglosajón o Derecho Consuetudinario (Common Law).

- b) de acuerdo a sus reformas en  **rígidas y flexibles**. La rígida para poder ser modificada o reformada exige que se lleve a cabo un procedimiento especial, llevado a cabo por un órgano determinado por la misma constitución. Por el contrario, la flexible puede ser reformada sin la necesidad de algún requisito indispensable, como el antes señalado.

- c) según su nacimiento u origen en  **espontáneas, impuestas, pactadas, contractuales o ratificadas**, y las  **otorgadas**. La espontánea emana de una manera natural del pueblo por medio de las practicas sociales que se dan en forma reiterada y continua, como la Constitución de Inglaterra.

La impuesta "es aquella constitución que el rey se veía obligado a aceptar, por imposición, generalmente del parlamento."<sup>110</sup>

La pactada, contractual o ratificada, es adoptada en común por varias entidades políticas preexistentes, como la de los Estados Unidos de América, que fue sometida a convenciones locales en cada Entidad Federativa de dicho país. También puede ser el resultado de un pacto social.

Por último, la otorgada es unilateral y voluntariamente dirigida por el monarca a sus súbditos; es aquella que tiene el carácter de ley suprema por concesión del titular del poder soberano (el monarca) que por gracia hacia su pueblo se la otorga al mismo. Sin embargo, ésta queda subordinada al poder del mismo gobernante. Por ejemplo, la Carta Constitucional de Luis XVIII que otorgó al pueblo francés el 4 de junio de 1814.

<sup>110</sup> Calzada, op. cit., p. 137, cita a Daniel Moreno, p. 13.

#### 4. ORIGEN DE LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS.

Son dos las formas mediante las cuales una constitución política puede originarse, por medio de un Estado de nueva creación o de una Nación que anteriormente tuvo otra constitución política. En el primer caso, se crean al mismo tiempo un nuevo Estado y su constitución política, es decir, la constitución se origina por el nacimiento del nuevo Estado, el cual requiere de una constitución que determine su vida jurídico-política. Dicha constitución política es dictada por un poder constituyente que es electo o designado para ese fin. Este debe ser el primer acto de decisión política de todo pueblo independiente, con el objeto de crear sus instituciones políticas y organizar a su gobierno, mediante su constitución política. Una vez el Estado personificado en su gobierno integrará un orden jurídico formal derivado de la constitución política y compuesto por diversas leyes.

De acuerdo con la segunda forma, dentro de un Estado establecido surge una nueva constitución política, un nuevo orden constitucional, en el que lo que cambia es la organización y funcionamiento del mismo. Esto puede originarse por los siguientes motivos:

a) Por una revolución social que deja sin efectos a la constitución política preexistente, ya que el nuevo régimen revolucionario por medio de un constituyente, producto del movimiento renovador, redacta la nueva constitución política. En esta constitución política, nacida de una revolución pacífica o armada, o de un golpe de Estado se implantará un nuevo orden constitucional en el que se plasmará la ideología social, política y económica, sostenida por el movimiento revolucionario, determinándose de esta forma los nuevos principios constitucionales. Al respecto, Tena Ramírez afirma que "el derecho de la revolución se convierte en Derecho positivo cuando es reconocido como tal por el pueblo, expresa o tácitamente. Este derecho de la revolución no puede ser reconocido *a priori* en la ley positiva, sino solo *a posteriori*."<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Tena, op. cit., p. 88.

b) A causa de que la constitución política vigente se vuelva obsoleta y anticuada, es decir, que caiga en desuso. De este modo, es necesario crear una nueva o reformar a la vigente en su totalidad. "La constitución, que es la forma jurídica fundamental que expresa la voluntad popular, debe cambiar a medida que las necesidades y aspiraciones del pueblo vayan mudando en el decurso del tiempo. Por tanto, entre el orden constitucional y el modo de ser y querer ser de un pueblo, tiene que existir una adecuación, sin la que inevitablemente la constitución dejaría de tener una vigencia real y efectiva, aunque conserve su vigor jurídico-formal."<sup>112</sup>

c) Por una guerra sostenida con otro Estado, donde el vencedor impone su constitución política, es decir, su orden constitucional sobre el país derrotado.

d) Porque el pueblo mediante una decisión política adopte ceder a otro Estado el ejercicio de ciertas competencias de carácter internacional, como lo acontecido con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico que dejó de ser un Estado en lo internacional, es decir, un sujeto del Derecho Internacional Público al establecer un protectorado con los Estados Unidos de América.

#### 4.1 EL PODER CONSTITUYENTE Y EL PODER CONSTITUIDO.

El poder constituyente, autor de la constitución política, es un órgano colegiado, una asamblea que tiene como finalidad redactar la constitución, imponiendo y plasmando en ésta su ideología. Este es su único fin, y al llevarlo a cabo se extingue. También se le llama **Congreso Constituyente**.

Es un poder soberano, ya que en un momento determinado es el titular de la soberanía nacional, en razón de que es representante del pueblo para ejecutar tal objetivo. Al ser soberano, también es absoluto e ilimitado, no está sometido a otro poder. Sin embargo, su única limitación es la de no actuar en contra de los principios y valores de su representado, el pueblo, quien lo creó.

<sup>112</sup> Burgoa, op. cit., p. 342.

El maestro Ignacio Burgoa apunta que "para que el poder constituyente logre su objetivo esencial consistente en implantar el derecho fundamental y supremo que se expresa y sistematiza normativamente en la constitución, se requiere por modo indispensable que ese poder tenga la hegemonía suficiente para imponerse a todas las voluntades que dentro de un conglomerado humano suelen actuar, así como para no someterse a fuerzas ajenas a ese conglomerado. Por lo tanto, debe ser supremo, coercitivo e independiente."<sup>113</sup>

Como se mencionó, el poder constituyente se extingue al cumplir con su finalidad. Sin embargo al ocurrir lo anterior, de éste se deriva el llamado **Poder Constituido**. De esta manera, el poder constituyente crea al constituido, también denominado **Poder Público**.

Ambos poderes son distintos entre sí. Por ejemplo, el poder constituyente emana de la soberanía del pueblo, en cambio el constituido deriva del constituyente y de la constitución, que asimismo lo organiza, regula, le determina sus facultades, competencias y actividades. Asimismo, por sus características se diferencian, ya que el poder constituyente es indivisible, supremo (no está sujeto a un orden normativo), temporal, ilimitado y original; por el contrario, el poder constituido es divisible (en órganos y competencias), subordinado (a la constitución), permanente, limitado y derivado.

"El poder constituyente sólo expide a la constitución, no gobierna; el constituido sólo está facultado para gobernar, y no para alterar o modificar la constitución."<sup>114</sup>

Por otro lado, dichos poderes como órganos se diferencian en cuanto a que el poder constituyente es un órgano extraordinario y creador, que existe por una decisión soberana, que lleva a cabo una sola facultad, que es causa y es un legislador especial;

---

<sup>113</sup> Burgoa, op. cit., p. 247.

<sup>114</sup> Pérez de León, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, 13a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 33.

en cambio, el poder constituido es ordinario y creado, existe por una disposición constitucional, ejerce varias facultades, es efecto y es un legislador ordinario.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denomina a este poder constituido **Supremo Poder de la Federación**, el cual está integrado por los **Poderes de la Unión** que son representados por tres órganos distintos (ejecutivo, legislativo y judicial), donde cada uno de éstos desempeña a cada una de las funciones del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional).

Tena Ramírez menciona que la diferencia entre ambos poderes radica en que "el constituyente solo otorga facultades, pero no las ejercita; en cambio, el constituido es el que ejercita a dichas facultades."<sup>115</sup>

#### 4.2 BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Las dos últimas Constituciones Políticas que antecedieron a la Constitución Política vigente son la de 1824, la cual estableció al Federalismo y la de 1857, que consagró a los Derechos Humanos. "La actual Constitución de 1917, que es producto de la revolución, convirtió en ley fundamental las aspiraciones de los hombres que le dieron ideología al movimiento armado de 1910; sin separarse en lo esencial del criterio constitucional de la época."<sup>116</sup> Este movimiento revolucionario primeramente fue de índole política y más adelante de carácter económico y social.

En el año de 1908, el pueblo deja a un lado la indiferencia que se había estado manifestando en relación con la vida política del país. La Vicepresidencia de la República comenzó a despertar gran interés por la avanzada edad de Don Porfirio Díaz. En noviembre de 1910, Don Francisco I. Madero inició la Revolución que posteriormente obligó a Díaz a renunciar. Después del breve interinato de Francisco

<sup>115</sup> Tena, op. cit., p. 61.

<sup>116</sup> Rodríguez, op. cit., p. 18.

León de la Barra, el propio Madero asumió la Presidencia mediante elecciones, acompañado por José María Pino Suárez en la Vicepresidencia.

Posteriormente ocurrió el **Cuartelazo de la Ciudadela**, donde el General Victoriano Huerta traicionó al Jefe del Ejecutivo, forzándolo a renunciar a la Presidencia. A este acontecimiento, donde Madero y Pino Juárez fueron asesinados, también se le conoce como la **Decena Trágica**, que llevó al Gobernador del Estado de Coahuila, Venustiano Carranza, a comenzar una nueva etapa de la Revolución denominada **Constitucionalista**, en razón de que dicha rebelión se inició en contra del gobierno de Huerta con la pretensión de reimplantar el orden Constitucional.

El 26 de marzo de 1913, el grupo Carrancista firmó el Plan de Guadalupe con el fin de sostener el orden Constitucional en la República. De este modo, todos los movimientos de Carranza fueron encaminados a acatar la Constitución vigente de 1857. Con el triunfo de este movimiento, el mismo Carranza convocó a elecciones para integrar un nuevo Congreso Constituyente del cual la actual Constitución Política Mexicana es producto.

El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron en la ciudad de Querétaro las juntas preparatorias de dicho Congreso, que no podía ocuparse de otro asunto mas que del Proyecto de Constitución reformada. El 31 de enero de 1917 se firmó la nueva Constitución Política y los primeros en jurar guardarla fueron los Diputados y el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza. La Carta Magna se promulgó el 5 de febrero y entró en vigor el primero de mayo de ese mismo año.

Con la entrada en vigor la nueva Constitución Política se alegaron diversas razones que impugnaron su legalidad, por ejemplo: que nació violando al artículo 128 de la Constitución de 1857, el cual consagraba el principio de inviolabilidad a la misma; que al Congreso Constituyente sólo se había permitido el acceso a los representantes de la facción Carrancista; y que no había sido respetado el Plan de Guadalupe, que pugnaba por restablecer la vigencia de la Constitución de 1857, no por derogarla o abrogarla.



Para el jurista Tena Ramírez "el Derecho positivo no puede consignar el derecho de la revolución, porque este derecho es la negación de aquel. La Constitución que estableciera el derecho a ser violada no sería en rigor una Constitución. Por eso la Constitución de 1917, que tuvo su origen en el desconocimiento de la de 1857, repitió en su artículo 136 la misma prohibición contra la revolución que la anterior consignaba"<sup>117</sup>, en el mencionado precepto 128, que a la letra dispone: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a sus leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta."<sup>118</sup>

Al respecto, el constitucionalista Burgoa Orihuela señala que "la legitimidad de una Constitución deriva puntualmente de la genuinidad del órgano que la crea, toda vez que el efecto participa de la naturaleza de la causa. Por consiguiente, para determinar si una Constitución es legítima, hay que establecer si su autor también lo fue. La legitimidad de la Constitución y de su creador depende, de que éste sea reconocido por la conciencia colectiva de los gobernados como ente en que se deposite la potestad constituyente, en forma genuina. Al derecho a la revolución de los pueblos debería mejor denominarse *potestad natural* de las sociedades humanas para transformar al orden constitucional preexistente; considerando que toda Constitución es producto de la soberanía popular, ya que por medio de esta el pueblo se autodetermina y autolimita a través de una asamblea que supone la composición de sus genuinos representantes llamada Congreso Constituyente, no por ello debe concluirse que deba estar por siempre eternamente sometido a un orden constitucional determinado."<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Tena, op. cit., p. 88.

<sup>118</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 136.

<sup>119</sup> Burgoa, op. cit., pp. 328 y 329.

El tratadista Enrique Pérez de León señala que "la fundamentación de la Constitución de 1917 es moral y no jurídica, ya que Huerta asumió la Presidencia de forma aceptable jurídicamente, pero no moralmente. No existe fundamentación jurídica al derecho a la revolución, pero cabe señalar que éste puede tener en algunos casos una fundamentación moral y social."<sup>120</sup>

Por lo tanto, "una revolución es la modificación violenta de los fundamentos constitucionales de un Estado."<sup>121</sup>

Como se mencionó, durante el mes de febrero de 1913 un grupo de militares y civiles llevó a cabo un cuartelazo o golpe de Estado en la Ciudad de México contra el Gobierno legítimo del Presidente Madero, enfrentándose de esta manera la fuerza en contra de la legitimidad. El Jefe de las fuerzas leales al Gobierno, el General Victoriano Huerta, traicionó al Presidente Madero, ya que lo aprehendió junto con el Vicepresidente Pino Suárez y de esta forma los defensores de la Ciudadela se unieron al traidor. De ahí en adelante la situación jurídica se modificó substancialmente.

A causa de la renuncia del Presidente y del Vicepresidente, el primero fue sustituido de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución de 1857 por el Secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascuráin, quien después designó para ocupar la vacante que dejaba (en la Secretaría de Relaciones Exteriores) al General Huerta, quien inmediatamente después ocupó la Presidencia de la República por la renuncia del reciente Presidente, es decir, de Pedro Lascuráin.

Lo anterior fue una farsa, en razón de que casi toda la Cámara de Diputados, en su mayoría Maderistas, aceptó dichas renunciaciones en ejercicio de la facultad que le confería el artículo 82 de la Constitución Política. Asimismo, el Poder Judicial, el Ejército y los Gobernadores de los Estados no protestaron por aquel acto legal pero inmoral; reconocieron, excepto Carranza, que el nuevo Régimen no interrumpía con el sistema

---

<sup>120</sup> Pérez, op. cit., p. 29.

<sup>121</sup> Tena, op. cit., p. 79.

legal en virtud de que las formalidades constitucionales se habían observado impecablemente.

"Por eso el Gobierno de Huerta no fue de usurpación. Con todo esto, era necesario el caso de violar el Derecho positivo en función de la moral, había nacido el derecho moral de la revolución."<sup>122</sup>

Al principio el movimiento de Carranza no pensaba modificar ni abrogar la Constitución Política de 1857, su propósito era restaurar su vigencia, por lo que lo llamo **Constitucionalista**. Sin embargo, más tarde rectificó su camino y al lograr la expedición de la nueva Constitución este movimiento culminó en una verdadera y auténtica Revolución en la que se entabló una lucha contra la Ley que nació con habilidad de encubrir la traición, pero no sería para satisfacer las necesidades sociales del pueblo. Con esta nueva Constitución Política se derogó el Derecho que ya no era aplicable a las necesidades político-sociales del pueblo mexicano, surgiendo de esta forma un nuevo orden jurídico que nació viciado, en razón de que violaba al Derecho positivo contenido por la Constitución derogada; inició como una revolución o fuerza de hecho que ha gobernado bajo normas de Derecho. Por lo tanto, la actual Constitución Política de 1917 primeramente fue una Constitución impuesta, criticada y no aceptada, pero más tarde, al volver la paz, su vigencia ya no fue discutida. Su legalidad y principios fueron y siguen siendo aceptados por un pueblo libre que a través del tiempo la hizo suya, por lo que se ratificó tácitamente.

Para el autor Rodríguez Mejía "En última instancia la voluntad del pueblo es quien legitima la Constitución nueva; por eso no importa si pierde su vigencia una por una revolución."<sup>123</sup> Por lo tanto, su legitimidad radica en la adhesión, aceptación y conformidad del pueblo de México con ésta.

---

<sup>122</sup> Tena, op. cit., p. 82.

<sup>123</sup> Rodríguez, op. cit., p. 20.

## 5. EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y SOCIALES.

La vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está compuesta por 136 artículos distribuidos de la siguiente forma:

<b>Título Primero.</b>	Capítulo I De las garantías individuales Capítulo II De los mexicanos Capítulo III De los extranjeros Capítulo IV De los ciudadanos mexicanos
<b>Título Segundo.</b>	Capítulo I De la soberanía nacional y de la forma de gobierno Capítulo II De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional
<b>Título Tercero.</b>	Capítulo I De la división de poderes Capítulo II Del Poder Legislativo Sección I De la elección e instalación del Congreso Sección II De la iniciativa y formación de las leyes Sección III De las facultades del Congreso Sección IV De la Comisión Permanente Capítulo III Del Poder Ejecutivo Capítulo IV Del Poder Judicial
<b>Título Cuarto.</b>	De las responsabilidades de los servidores públicos
<b>Título Quinto.</b>	De los Estados de la Federación
<b>Título Sexto.</b>	Del trabajo y de la previsión social
<b>Título Séptimo.</b>	Prevenciones generales
<b>Título Octavo.</b>	De las reformas de la Constitución
<b>Título Noveno.</b>	De la inviolabilidad de la Constitución

Su contenido se encuentra integrado por dos partes: orgánica y dogmática. La orgánica se refiere a la estructura y organización del Estado, de las autoridades que lo componen y a la competencia que a cada una de éstas corresponde; lo que quiere

decir, que en dicha parte se encuentran las normas que regulan y organizan al poder público, su competencia, sus órganos, etc.

En la parte dogmática se expresan los derechos fundamentales del ser humano, es decir, las Garantías Constitucionales que el Estado Mexicano otorga a su población. Tal como se establece en su primer artículo, en el cual se estipula que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."<sup>124</sup>

El individuo al ser sociable tiene contacto con otros seres humanos, creándose de esta manera relaciones entre éstos, que tienen que ser reguladas para que dicha convivencia se pueda llevar a cabo en armonía. El Derecho regula dichas relaciones sociales limitando en cierto grado la libertad de la persona. Sin embargo, es necesaria esta normatividad para la sociedad que otorga un mínimo de libertad y de seguridad al ser humano. De esta forma, las personas, la sociedad y el Derecho mantienen una íntima relación.

Además de la persona, como entidad individual, también dentro de la sociedad existe la *colectividad*, la cual es la unión de los intereses de varias personas.

El **Individualismo** es una corriente que surgió en Francia en el siglo XVII, la cual manifiesta que la persona humana es una entidad suprema a la sociedad. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 le otorgaron a la persona seguridad a sus derechos naturales. Se formularon normas que regularían las relaciones entre los gobernantes y los gobernados con un contenido liberal e individualista; con éstas se limita el poder del Estado frente a los individuos que lo integran.

Jurídicamente todos los individuos de la sociedad eran iguales entre sí, pero realmente esto no era así, ya que unos eran más privilegiados que otros, por lo cual, el

<sup>124</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 7.

Estado tuvo que auxiliar a los menos privilegiados a causa de la inseguridad social. De esta forma surgió el **Colectivismo**, donde los intereses de grupo son más importantes que los individuales; es más importante la colectividad que el individuo y los beneficios tienen que ser sociales y no individuales.

Estas entidades, la individual y la colectiva o social, son elementos que coexisten y que son reconocidos por el Derecho. Además, el Estado es quien debe servir a éstas y no por el contrario.

A lo largo de la historia existieron distintos regímenes políticos y sociales en los que la libertad humana no era respetada por los gobernantes; su voluntad era la voluntad de los individuos. Tuvieron que transcurrir dieciocho siglos para que el Estado reconociera los derechos fundamentales de las personas, los cuales limitan el poder de los gobernantes hacia sus gobernados. Como se señaló, con esto surgió el Constitucionalismo, donde los regímenes se autolimitan respetando un mínimo de libertad humana, ya que por medio del orden jurídico el Estado reconoce a los derechos fundamentales del ser humano.

Los Derechos Humanos son derechos inherentes, emanados de la naturaleza del ser humano y que protegen su dignidad y libertad. Éstos no provienen de la ley positiva, por lo tanto, son anteriores y superiores a los ordenamientos positivos del Estado, debiendo éste reconocerlos. Son imperativos de tipo moral que asumen el carácter de positivos al ser reconocidos por el Estado; son los derechos subjetivos públicos. Al ser reconocidos adquieren coercitividad sobre la actuación de los órganos estatales.

En los Estados Unidos Mexicanos, desde 1857, los Derechos Humanos son reconocidos y protegidos por la Constitución Política mediante las garantías individuales que la misma estableció. Por ende, la Constitución Política de 1857, que adoptó al liberal-individualismo fue la primera Constitución de México en otorgar al pueblo garantías individuales.

La Constitución Política vigente, de 1917, también se acogió a la doctrina individualista. Las Garantías Individuales son creadas por el orden jurídico constitucional y son otorgadas al individuo por la propia sociedad, única titular de la Soberanía. Las Garantías Individuales son los Derechos Humanos que la misma Constitución otorga y protege.

También la Constitución Política de 1917 consagra a las Garantías Sociales, las cuales son derechos otorgados que benefician a las clases sociales económicamente desfavorecidas, como son los obreros y campesinos. De esta manera, el Estado está obligado a proteger a esas colectividades o masas sociales de las clases burguesas, interviniendo en relaciones como las obrero-patronales (artículo 123 constitucional) y en la propiedad agraria (artículo 27 constitucional).

Asimismo, nacionalizando el Estado las actividades económicas fundamentales del país, para que éstas no estén sólo en manos de los particulares. La Constitución Política establece un Estado de economía mixta, toda vez que se aplica la intervención por parte del Estado junto con el liberal-individualista.

Las Garantías Sociales son disposiciones que establecen actividades a cargo del Gobierno en beneficio del pueblo, y limitan al individuo en favor de las masas; son preceptos que protegen los intereses de la colectividad. Estas normas garantizan la supervivencia de los desprotegidos, de los más necesitados, proporcionándoles un mínimo de calidad de vida. El derecho a la seguridad social, a la educación, al trabajo y a la vivienda, son ejemplos de éstas normas que tienden a equilibrar a la sociedad.

El Doctor Ignacio Burgoa menciona que las garantías individuales son "el cúmulo de derechos que el individuo tiene como gobernado frente al poder público o autoridad del Estado, así como el conjunto de obligaciones constitucionales que tiene el gobierno estatal frente a la persona física o moral, que se fundan, por una parte, en la naturaleza filosófica del hombre, concebido éste como persona, y de otra, en la imprescindible

necesidad que tiene todo orden de Derecho de respetar la personalidad humana en la regulación de las variadas y múltiples relaciones sociales.<sup>125</sup>

Por lo tanto, las Garantías Individuales son normas que limitan el poder del Estado frente a la esfera jurídica del individuo para su beneficio. Constituyen un mínimo de seguridad para los particulares que la autoridad no puede disminuir ni alterar. Dentro de la Constitución Política éstas se clasifican en: garantías de libertad, igualdad, seguridad y propiedad.

"En México, el juicio de amparo es el principal medio para la protección jurídica de las garantías de los ciudadanos frente a los actos de una autoridad"<sup>126</sup>, por lo que el juicio de amparo es el instrumento jurídico que hace efectivas a dichas Garantías Individuales protegiéndolas, puesto que cuando alguna autoridad viola alguna de éstas el particular, por medio de este procedimiento puede impugnar tales actos de autoridad ante el Poder Judicial de la Federación.

Las garantías constitucionales son inviolables, pero a veces es necesario que pierdan temporalmente su vigencia con el propósito de proteger un bien superior al que la misma garantía protege; a lo anterior se le conoce como **suspensión de garantías**, la cual es una situación regulada en el artículo 29 constitucional, donde se determina que "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar

<sup>125</sup> Burgon Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Ediciones Botas, México, 1944, p. 5.

<sup>126</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, Primer Informe de Gobierno, Diario Oficial de la Federación, del 4 de septiembre de 1995, Primera Sección, p. 58.



hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."<sup>127</sup>

La suspensión de las garantías individuales siempre debe ser de carácter temporal, ya que de lo contrario se trataría más bien de la supresión de éstas.

## 6. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

La misma Constitución Política proporciona los medios que impiden su violación o, en su caso, establece la manera para volver las cosas al estado que debieron ocupar antes de que esa violación o infracción se originara.

### 6.1 LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política como norma suprema y fundamental de un Estado debe situarse en un plano de superioridad frente a la población y al gobierno de ese Estado; debe garantizarse así misma seguridad y respeto.

Al ser la ley suprema de un Estado, jerárquicamente se encuentra en la cima del ordenamiento jurídico, es decir; de toda la legislación del Estado. Por ende, de ella derivan las demás normas jurídicas, que no pueden ir en contra de ésta.

La supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se plasma en su artículo 133 que a la letra establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada

<sup>127</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 34 y 35.

Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."<sup>128</sup>

## 6.2 EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA SU MODIFICACIÓN. SU REFORMABILIDAD.

La supremacía y la rigidez de la Constitución Política garantizan la conservación de los preceptos que la forman, además de que los protegen de las autoridades ordinarias mediante las formalidades que la propia Constitución Política establece para sus reformas o adiciones. En virtud de que el Derecho debe cambiar de acuerdo a las necesidades del pueblo, quien es la razón de su existencia. De esta forma, el constituyente reconoció la posibilidad de modificaciones a la Constitución Política, estableciendo en su artículo 135 un procedimiento legislativo diferente al ordinario y llevado a cabo por el Poder Constituido, a través del cual dichas modificaciones se ejecutaran, al ser esta Constitución Política rígida para ser modificada.

El citado artículo 135 establece que para que la Constitución Política pueda ser adicionada o reformada, se requiere que el Congreso de la Unión mediante el voto de las dos terceras partes del quórum esté a favor de dichas modificaciones y que además todas las Legislaturas de los Estados lo aprueben por mayoría, y que el Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente harán el computo de la votación de las Legislaturas Estatales y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas correspondientes.

Esta asociación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados establece la integración del órgano denominado **Poder Constituyente Permanente**, el cual es capaz de alterar a la Constitución Política mediante adiciones o reformas a la misma. Dicho órgano surge del autor de la Constitución Política y su función es solamente constituyente. De este modo, el Congreso Federal y cada una de las Legislaturas Estatales son Poderes Constituidos cuando actúan por separado en

<sup>128</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 135.

ejercicio de sus funciones normales, pero una vez que se asocian dan forma a ese órgano que no tiene funciones de Poder Constituido o de Gobernante, sino únicamente de Poder Constituyente.

### 6.3 LA INVOLABILIDAD CONSTITUCIONAL.

"Además de la característica de suprema, también la de inviolabilidad es congruente con la prohibición de un derecho de resistencia del pueblo frente al poder político, al que niega toda posibilidad jurídica de resistir por medios violentos a la vigencia del Derecho que establece."<sup>129</sup>

La propia Constitución Política establece ese principio de inviolabilidad en su artículo 136, al establecer que todo cambio de orden o régimen jurídico-político del Estado debe llevarse a cabo de acuerdo a lo dispuesto por ese artículo, por lo que todo cambio debe efectuarse dentro del fundamento constitucional que se establece, sin violentarlo.

### 7. EL JUICIO DE AMPARO.

"El juicio de amparo se revela teórica e históricamente como un medio de control o protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agrave a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste. Siendo la Constitución el objeto tutelar del juicio de amparo, es al mismo tiempo la fuente de su existencia y su fundamento primordial. El amparo es una acción o un medio jurídico tendiente a proteger el orden constitucional."<sup>130</sup>

El Juicio de Amparo es un procedimiento de carácter jurisdiccional mediante el cual se controla la constitucionalidad y la legalidad, lográndose de esta forma la efectiva

---

<sup>129</sup> Pérez, op. cit., p. 3-4.

<sup>130</sup> Burgos Orilueta, Ignacio, El Juicio de Amparo, 30a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 143.

inviolabilidad a la Constitución y la exacta aplicación de la legislación. Su objeto es la de lograr la armonía y equilibrio social entre la autoridad y la persona o entre la Federación y los Estados que lo integran.

El Amparo o **juicio de garantías** es un instrumento jurídico de control del orden constitucional, al proteger las Garantías Individuales de los particulares cuando son violadas por las autoridades, y esos particulares agraviados solicitan a los órganos jurisdiccionales federales, es decir, al Poder Judicial de la Federación la restitución de sus garantías violadas por un acto de autoridad con facultad de dominio y mando.

El tratadista Rodríguez Mejía menciona que "resultaría incompleto que la Constitución consagre garantías sin la existencia de un instrumento que haga posible el cumplimiento de las mismas."<sup>131</sup>

La figura del amparo es de vital importancia jurídicamente, pues con éste las personas no quedan desamparadas y a merced de las autoridades. Es un procedimiento que determina si hubo o no violación a los derechos públicos subjetivos de los particulares, por lo que no permite el abuso del poder por parte de la autoridad hacia éstos en razón de que el amparo anula o deja sin efectos al acto reclamado, quedando las cosas en el estado en que se encontraban antes de que ocurriera ese acto de la autoridad, es decir, como si éste no hubiera ocurrido y agraviado al particular. Por eso también se le llama **juicio de nulidad**.

El juicio de amparo se encuentra regulado en los artículos 103 y 107 constitucionales, así como en la Ley Reglamentaria de ambos preceptos, denominada **Ley de Amparo**, publicada el día 10 de enero de 1936 en el Diario Oficial de la Federación.

Para el maestro Ignacio Burgoa "Son dos los objetivos del amparo: la protección individualizada del gobernado y la tutela de la Ley Suprema del País. Sin el amparo, el

---

<sup>131</sup> Rodríguez, op. cit., p. 158.

orden constitucional y todos los principios que proclama y sobre los que se asienta, quedarían expuestos a su violación y quebrantamiento impunes.”<sup>132</sup>

El Amparo procede contra: “leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y, leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.”<sup>133</sup> Por lo tanto, este juicio sólo procede contra actos de las autoridades y no en contra de actos cometidos por los particulares.

“El juicio de amparo a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, tutela la ley fundamental no únicamente en los casos específicos a que se refiere el artículo 103, sino en relación con todas sus disposiciones, por lo que, es un verdadero medio de control constitucional.”<sup>134</sup>

Por lo tanto, el amparo “es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”<sup>135</sup>

Las partes en el Juicio de Amparo son el agraviado, también conocido como **quejoso**. Es el particular, persona física o jurídica, perjudicada por el agravio directo y personal producido por un acto o una ley, que violan sus derechos constitucionales; es la parte actora.

<sup>132</sup> Burgoa, El Juicio de Amparo, p. 144.

<sup>133</sup> Ley de Amparo, 1a. edic., Edit. Esfinge, S.A. de C.V., Naucalpan, Estado de México, 1993, p. 7; y, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., artículo 103, p.82.

<sup>134</sup> Burgoa, El Juicio de Amparo, p. 147.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 177.

La autoridad responsable es el órgano estatal con facultad de decisión y/o de ejecución, que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar a la ley o al acto reclamado.

El tercero perjudicado es la persona que sufriría un daño o perjuicio a sus intereses en caso de concederse el amparo al quejoso. En razón de que es la contraparte del quejoso en todo juicio civil, administrativo o laboral; cualquiera de las partes en controversias de dichas materias cuando el Amparo sea promovido por un extraño al litigio en cuestión; el ofendido o las personas con derecho a la reposición del daño o, a exigir la responsabilidad civil producida por un delito en los juicios criminales; la persona o personas que hayan gestionado a su favor el acto reclamado, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo, o que solamente tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

El Ministerio Público Federal es la institución que tiene a su cargo la representación y defensa de los intereses sociales o los del propio Estado. Puede abstener su intervención si considera que el caso no es de interés público. Solamente opina si al quejoso se le debe amparar o no.

Los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y resolver las controversias de amparo son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito y como auxiliares de éstos, los jueces locales en los lugares donde no existan dichos órganos del Poder Judicial de la Federación.

Los Tribunales Unitarios de Circuito solo fungen como **juzgados de alzada**, toda vez que solamente tramitan las apelaciones interpuestas dentro de los amparos que se llevan a cabo en los Juzgados de Distrito.

Son dos los procedimientos mediante los cuales se puede llevar a cabo el Juicio de Garantías: el directo y el indirecto. El primero es uninstancial y se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Procede contra todo acto que ponga fin a un procedimiento o instancia, como sentencias definitivas, laudos, entre otros, donde se impugna la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho acto reclamado. En materia penal procede por violaciones a normas del procedimiento, si al inculpado se le violan las garantías consagradas en el artículo 20 constitucional.

El Amparo indirecto, también denominado *biinstancial*, se lleva a cabo en dos instancias: primero ante el Juez de Distrito y después, al interponerse una apelación, ante los Tribunales Unitarios de Circuito. Procede contra actos, tratados, reglamentos, decretos, acuerdos y leyes locales y federales autoaplicativa o heteroaplicativamente, que violen garantías individuales.

En el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran los principios fundamentales que rigen al Juicio de Amparo, los cuales son los siguientes:

1.- El Juicio de Amparo solamente procede a instancia de parte agraviada y no de oficio.

2.- Se lleva a cabo como todo juicio, donde el quejoso expone sus argumentos o razonamientos y las pruebas necesarias que apoyen su demanda, y la autoridad responsable tiene la oportunidad de demostrar que sus actos se ajustaron al orden constitucional.

3.- Los efectos de las sentencias de Amparo a favor del quejoso son particulares y no generales, beneficiando sólo al quejoso. En razón de que el objeto de las sentencias del Amparo es restituir al agraviado el goce de sus derechos afectados por el acto violatorio, por lo cual sus efectos van dirigidos hacia quien lo solicitó.

4.- El Amparo solamente procederá cuando se hayan agotado todos los recursos o medios de defensa ordinarios que establezcan las leyes, según el caso. Es necesario agotar todos los procedimientos defensivos disponibles.

5.- Las sentencias que amparen al agraviado deben ser cumplidas en los términos que disponen por los autoridades responsables, ya que si no serán removidas de su cargo inmediatamente y consignadas ante la justicia federal.

Dentro del Amparo existe lo que se conoce como **incidente de suspensión del acto reclamado**, que es la razón de ser del mismo, es su esencia. Siempre opera sobre el acto reclamado. Dentro de este incidente se celebra la **audiencia incidental**, y una vez efectuada, se resuelve si se concede o no la suspensión del acto reclamado. En caso de que ésta se conceda las cosas quedarán como se encontraban.

Por lo anterior, se pueden dar dos resoluciones en el Juicio de Amparo: la suspensión del acto reclamado, que "ordena que las cosas conserven el estado que guardaban en el momento que se dicta. Su interés radica en la irreversibilidad de ciertas situaciones, como un fusilamiento"<sup>136</sup>; y la sentencia, que "pone fin al procedimiento. Tiene efectos restitutivos de los derechos violados, si es posible, volviendo al agraviado al disfrute pleno de los derechos que el acto reclamado le había impedido."<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Rodríguez, op. cit., p. 168.

<sup>137</sup> Loc. cit.



**CAPÍTULO V**  
**"LOS PODERES DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS**  
**UNIDOS MEXICANOS"**

**1. EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN.**

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la división de poderes, donde "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejecución, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."<sup>138</sup>; además señala que "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión"<sup>139</sup> como, la suspensión de garantías individuales (artículo 29 constitucional) y la facultad para legislar en materia de aranceles y comercio internacional (segundo párrafo del artículo 131 constitucional).

Ya se mencionó, que la división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático, ya que éstos entre si se frenan, equilibrándose; además de que son limitados por el Derecho, quedando obligados a ejecutar sólo las funciones que la Constitución Política les atribuye a cada uno.

Por otro lado, cabe señalar que aunque a cada uno de estos macro-órganos gubernamentales le corresponde desempeñar una de las tres actividades estatales, no siempre coinciden éstas, formal y materialmente.

---

<sup>138</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 43 y 44.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 44.

## 2. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

La función primordial que tiene el Poder Legislativo Federal es la de legislar, es decir, elaborar el fundamento jurídico que ha de regir en todo el Estado Mexicano. Sin embargo, este poder también desempeña funciones judiciales y administrativas, materialmente hablando.

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores."<sup>140</sup> A este organismo colegiado también se le denomina **Congreso de la Unión**; y como se puede apreciar, está constituido mediante el sistema bicameral o bicamatismo, que se copió de la Constitución Política de los Estados Unidos de América. Cabe mencionar que el Constituyente de 1857 suprimió a la Cámara de Senadores; quedando el Congreso conformado por una sola cámara, hasta el año de 1874.

Se considera que este Poder u Organismo es el que más directamente representa a la Nación. Los diputados representan al pueblo y los senadores a los Estados de la Federación.

La Cámara de Diputados está compuesta por los representantes del pueblo mexicano, los cuales ejercen ese cargo por un periodo de tres años. Quinientos son los diputados que integran dicha Cámara, de los cuales, trescientos son electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y los otros doscientos diputados son elegidos según el principio de representación proporcional, por medio del sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales en el país (como lo dispone el artículo 52 constitucional).

---

<sup>140</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 44.

Por cada diputado propietario debe haber un diputado suplente, el cual entra en funciones a falta del primero.

Todo diputado debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener mínimo los 21 años cumplidos, ser originario de la Entidad Federativa en la que se lleve a cabo la elección o ser vecino de ésta por más de seis meses anteriores a dicha elección, no estar en servicio activo en el Ejército Federal o mando de policía en ese distrito, no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros. Los gobernadores de los Estados por ningún motivo pueden ser electos dentro de sus respectivos Estados, para desempeñar el cargo de diputado, aún cuando se separen de su gubernatura.

La Cámara de Senadores se encuentra integrada por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y el Distrito Federal, dos son electos mediante el principio de votación de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría; por lo cual, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad. La primera minoría del Senado es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en la votación sobre la entidad federada de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes son elegidos por medio del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años. Y como ocurre con los diputados, por cada senador propietario se elige a uno suplente.

Los requisitos para poder ser senador son los mismos ser diputado, con la única diferencia respecto con la edad, ya que se necesitan tener cumplidos los 30 años el día de la elección.

Algo trascendental es el principio de no reelección que recae sobre el Presidente de la República y los gobernadores, así como también a los diputados y senadores, toda vez que éstos no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato, es decir, para la siguiente Legislatura. A menos que, habiendo sido suplentes nunca hayan ejercido el cargo de legislador.

Por otro lado, ambas Cámaras tienen anualmente dos periodos de sesiones ordinarias; el primero comienza el 1° de septiembre de cada año y no se puede prolongar más allá del 31 de diciembre del mismo año y el segundo periodo empieza el 15 de marzo de cada año y no puede extenderse más allá del 30 de abril de ese año. Pueden reunirse en sesiones o periodos extraordinarios las dos Cámaras o solamente una de éstas, mediante la previa convocatoria de la Comisión Permanente.

Durante cada periodo ordinario de sesiones, el Congreso se ocupa del estudio, discusión y la votación de las iniciativas de ley que se le presenten, y de la resolución de los demás asuntos que le competen. Asimismo, durante los periodos extraordinarios de sesiones, las Cámaras correspondientes se ocupan únicamente de los asuntos, por los cuales se llevo a cabo la convocatoria respectiva.

Para que las Cámaras puedan sesionar, se requiere de quórum, es decir, que se encuentre presente un determinado número de sus integrantes. El quórum necesario para la Cámara de Diputados es de más de la mitad del total de sus miembros; en la de Senadores se requiere de por lo menos las dos terceras partes de su totalidad. Las resoluciones de las Cámaras se aprueban mediante el voto de la mayoría del quórum presente en las mismas.

Si no se da el quórum necesario, inmediatamente se procede a convocar a los legisladores suplentes a que desempeñen el cargo.

Es de vital importancia y necesario, el asegurar a los legisladores una absoluta independencia y libertad en el ejercicio de sus funciones. Para que así, de esta forma,

no puedan ser limitados por los otros dos Poderes; por lo que se encuentran dotados de inviolabilidad, de irresponsabilidad, y de **Fuero Constitucional**.

Sobre esto, en el artículo 61 de la Carta Magna se establece que "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamas podrán ser reconvenidos por ellos"<sup>141</sup>; lo cual significa que los legisladores son intocables sobre los actos que realicen como tales. De este modo, se garantiza la libertad del Congreso, para emitir criterios independientes, que permitan cumplir eficazmente el mandato del pueblo que llevo a los legisladores al Congreso.

El respectivo presidente de cada una de las Cámaras es quien debe velar por el respeto al fuero constitucional de los legisladores y por la inviolabilidad del recinto donde sesionan.

Esa irresponsabilidad de los legisladores es temporal, ya que solo existe mientras ocupan el cargo. Por lo que, una vez que dejan dicha función, se les puede exigir la responsabilidad correspondiente en su caso, hasta por el término de un año después de haber dejado el cargo.

Además, todos los diputados y senadores propietarios tienen prohibido llevar a cabo otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados en los que perciban alguna remuneración durante el tiempo que dure su cargo como legisladores, a menos que hayan pedido previamente una licencia. Quedando así, cesados de su función congresista por el periodo que dure su nueva ocupación. Lo anterior, procede también para los legisladores suplentes que hayan ejercido el cargo. La pena por incumplir con lo anterior es el dejar de ser legislador.

El lugar de residencia del Congreso de la Unión es el Distrito Federal, aunque cabe la posibilidad de que pueda mudarse a otra parte del territorio nacional; siempre y cuando ambas Cámaras así lo acuerden.

---

<sup>141</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 49.

Todas las resoluciones del Congreso tienen el carácter de ley o de decreto, los cuales se envían al Presidente de la República, firmados por los presidentes y los secretarios de ambas Cámaras.

El mismo Congreso expide su ley orgánica, la cual regula su estructura y funcionamiento interno.

En el artículo 73 constitucional se disponen las facultades del Congreso. Sin embargo, también existen facultades exclusivas para cada una de las Cámaras; las de los diputados se encuentran plasmadas en el artículo 74 constitucional, y son: expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, y nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior; conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común; entre otras.

En el artículo 76 constitucional se encuentran las facultades exclusivas del Senado, las cuales son: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; autorizar al Ejecutivo Federal para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias en aguas mexicanas; declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de

un Estado, y en dicho caso, nombrar un gobernador provisional, de los propuestos en terna por el Presidente de la República; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos; designara los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República; entre otras.

Por otro lado, existe la Comisión Permanente, que es un órgano supletorio que tiene a su cargo la representación del Congreso de la Unión durante el tiempo en que éste se encuentra en receso, es decir, cuando no esté en alguno de los dos periodos de sesiones ordinarios; sus facultades están dispuestas en el artículo 79 constitucional, así como en otras disposiciones constitucionales.

Esta Comisión se integra por 37 legisladores, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores. Son nombrados por sus respectivas Cámaras, antes de la clausura de cada periodo ordinario de sesiones. Por último, por cada titular de la Comisión se nombra un sustituto, de la respectiva Cámara.

### 3. EL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN.

En el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**."<sup>142</sup> Por ende, el Ejecutivo es unipersonal; y es elegido mediante el sufragio directo del pueblo mexicano.

La figura del Presidente apareció en México en la Constitución de 1824, siendo Guadalupe Victoria el primer Presidente de la República.

---

<sup>142</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 66.

"El Poder Ejecutivo, en su acepción funcional, suele adjetivarse también con la denominación de **Poder Administrativo**, es decir, la función administrativa del Estado."<sup>143</sup>

Los requisitos para poder ser Presidente son: ser ciudadano mexicano por nacimiento de padres mexicanos; haber residido en el país durante el año anterior al día de la elección; no ser miembro del estado eclesiástico, ni ser ministro del algún culto; no estar en servicio activo en el Ejército, y de ser éste el caso, deberá separarse seis meses antes de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe del cargo seis meses antes de la elección; y por último, que no haya desempeñado con anterioridad el cargo de Presidente de la República, ya sea en calidad de constitucional, interino, sustituto o provisional; toda vez que opera el **principio de no reelección**.

"Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las principales reglas del juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se alterara, se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuales serían las consecuencias."<sup>144</sup>

El Presidente **Constitucional** es el electo por el pueblo; el **Interino** es el Presidente designado por el Congreso de la Unión en caso de la absoluta falta del Presidente Constitucional, dentro de los dos primeros años de su período constitucional; el **Sustituto** es el Presidente designado por el Congreso cuando la falta absoluta del Presidente Constitucional ocurre durante los cuatro últimos años del sexenio; y el **Provisional** es el que designa la Comisión Permanente, en caso de que la falta absoluta del Presidente elegido ocurra cuando el Congreso no se encuentra en periodo de sesiones, y su nombramiento solamente surte efectos mientras el Congreso se reúne para nombrar al interino o sustituto.

<sup>143</sup> Burgon, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 720.

<sup>144</sup> Carpizo, op. cit., p. 222.



El cargo del Presidente tiene una duración de seis años; y dicho periodo comienza el día 1º de diciembre del año en que corresponda. Durante el sexenio, no puede salir del país sin el permiso del Poder Legislativo. Dicho cargo solamente es renunciable por causa grave, la cual es calificada por el Congreso.

Las funciones del Poder Ejecutivo se dividen en administrativas y políticas. De modo que, como órgano político mantiene ciertas relaciones con los otros dos Poderes, es el representante internacional, también tiene relaciones con las demás organizaciones políticas del país, y lleva a cabo el desarrollo del sistema político en general; en cambio, "como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del Gobierno Federal."<sup>145</sup>

Hoy en día, el Poder Ejecutivo Federal desempeña dos tipos más de funciones: las económicas y las sociales; las cuales son muy importantes.

Al tomar posesión el Presidente entrante, debe protestar su cargo ante el Congreso de la Unión o, en su caso, ante la Comisión Permanente. Sin embargo, cabe señalar que "la protesta no constituye el cargo presidencial, porque con o sin ella, el ejecutivo está obligado a guardar y hacer guardar la constitución y además sería poner la protesta por encima de las propias elecciones. La protesta es de carácter formal, aunque importante porque es la manifestación pública de la subordinación del presidente al orden jurídico."<sup>146</sup>

Las facultades y obligaciones del Ejecutivo se enumeran en el artículo 89 Constitucional; además de que existen otras que se encuentran dispersas en la misma Constitución.

La facultad ejecutiva de las leyes es de las principales; toda vez que "es tan importante que le dio el nombre al poder que lo realiza. El poder ejecutivo es quien

<sup>145</sup> Carpizo, op. cit., pp. 82 y 83.

<sup>146</sup> Ibidem, pp. 222.

ejecuta la ley, quien la pone en vigor, quien tiene la *decisión ejecutoria* y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.<sup>147</sup> De esta prerrogativa surge la facultad reglamentaria.

Otra de las facultades más importantes del Ejecutivo es la de nombrar y remover libremente a los empleados (de confianza) y servidores públicos, como los Secretarios de Estado y "demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes."<sup>148</sup> Por otro lado, es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

El Presidente de la República interviene en la actividad legislativa a través de tres actos: la iniciativa de ley o de decreto, la facultad de veto y la promulgación. En cuanto a la iniciativa, se puede mencionar que el Ejecutivo es quien en realidad envía la gran mayoría de la iniciativas de ley o de decreto al Congreso de la Unión.

El derecho de veto "es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso."<sup>149</sup> Cabe señalar que el Presidente no puede vetar las reformas constitucionales, toda vez que dicha facultad recae solo sobre las leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión, no sobre los actos del Poder Constituyente Permanente.

Por último, la promulgación o publicación de la ley es una obligación que no puede eludir el Presidente, aunque a éste no le parezca esa ley o decreto; ya que sino, "en el caso de que el Presidente no publique una ley, está incumpliendo una obligación constitucional, vulnerando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y, por tanto, tiene responsabilidad política"<sup>150</sup>, lo que lo hace ser sujeto a juicio político.

<sup>147</sup> Calzada, op. cit., p. 282, cita a Jorge Carpizo McGregor, op. cit., p. 94.

<sup>148</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 69.

<sup>149</sup> Calzada, op. cit., p. 279, cita a Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 286.

<sup>150</sup> Carpizo, op. cit., p. 94.

Por otro lado, la Constitución autoriza al Ejecutivo a legislar en situaciones de emergencia, en razón de que las decisiones para que sean eficaces deben tomarse rápidamente, cuenta con el personal competente en aspectos técnicos, y además, porque el Poder Legislativo se ocupa de cuestiones generales, y las leyes deben precisarse, dejándose en manos del Presidente.

Son facultades extraordinarias conferidas al Presidente, toda vez que se convierte en legislador en un momento determinado, sin que esto implique el desplazamiento, desconocimiento o relegación del Congreso.

Dichas disposiciones constitucionales que facultan al Ejecutivo para legislar proceden en: los casos de emergencia que señala el artículo 29; las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73; los tratados, de acuerdo a la fracción I del artículo 76 y la X del 89; la facultad reglamentaria, que establece la fracción I del artículo 89; y, la regulación económica, del segundo párrafo del artículo 131.

Cabe mencionar que el Presidente de la República Mexicana tiene la atribución de convocar al Congreso a sesionar extraordinariamente, cuando así lo haya acordado la Comisión Permanente.

Las principales atribuciones del Presidente de la República en materia de relaciones exteriores son que: representa al país ante el exterior; celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado; interpreta, abroga y denuncia los tratados; construye la política internacional del país, lo que quiere decir que, reconoce o no reconoce a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones internacionales, celebra alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido del país en los organismos internacionales. De este modo, es el responsable de las relaciones internacionales del país.

Cabe señalar que Ejecutivo está obligado a observar los principios normativos de la autodeterminación de los pueblos, de la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones

internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y de la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Como se sabe, el Estado interviene en la economía del país, a través de los instrumentos que tiene el Poder Ejecutivo. De este modo, el Presidente de la República maneja los diversos aspectos de la economía nacional, por medio de esos instrumentos, como la política monetaria, la fiscal, de precios, de inversión y obras públicas, de importaciones y exportaciones (comercio exterior), del petróleo, de energía eléctrica, de aguas, forestal, entre otros. También tiene en sus manos el aspecto de la seguridad social y de las comunicaciones.

"La política monetaria persigue fundamentalmente pautar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país con el objeto de impulsar su desarrollo económico"<sup>151</sup>; por medio del **Banco Central o Banco de México**, al que su ley orgánica le otorga las atribuciones necesarias para poder regular la política monetaria.

La política fiscal de la Federación la establece mediante la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. También están en sus manos la política de empréstitos, la de deuda pública, y la del gasto social.

El Ejecutivo es el jefe del Ministerio Público Federal, ya que designa, con la ratificación del Senado al Procurador General de la República, por medio del cual ejecuta la facultad de ejercer la acción penal, de acuerdo por lo dispuesto en los artículos 21 y 102 constitucionales.

Dentro del Poder Ejecutivo hay organismos que imparten justicia, por lo cual, el Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales, resuelve controversias, sin que por ello afecte la independencia del Poder Judicial de la Federación. Estos organismos que comprenden dicha labor jurisdiccional son: el Tribunal Fiscal de la

---

<sup>151</sup> Diego G. López Rosado, Problemas Económicos de México, UNAM, México, 1970, p. 489, citado por Jorge Carpizo McGregor, op. cit., p. 137.

Federación, las Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal Superior Agrario.

En materia agraria, el Presidente posee facultades jurisdiccionales, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución. Como por ejemplo, la fracción VII, en casos de conflicto por límites de terrenos comunales. De esta forma el Ejecutivo es la **suprema autoridad agraria**.

El indulto presidencial al igual que la amnistía, extinguen una sanción; sin embargo, se diferencian en cuanto a que el indulto se trata de casos particulares e individuales; en cambio, la amnistía se trata de una ley, con sus características generales. Por lo que se aplica a las personas que se encuentran en el caso previsto por la legislación; ésta es una facultad del Congreso, un acto legislativo.

El artículo 69 constitucional dispone que "A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país."<sup>152</sup> A este informe se le denomina **Informe Presidencial o de Gobierno**; y es una obligación para el Ejecutivo que debe cumplirse anualmente. En éste, se resumen "las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el ejecutivo presentará a la consideración del congreso y se reserva una parte al mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación del país."<sup>153</sup>

Dicho informe con el paso del tiempo ha adquirido una gran importancia política, ya que se ha convertido en un acto político de primera magnitud; por lo que, es un verdadero acontecimiento de la vida nacional, tanto por su contenido como por la forma que reviste.

<sup>152</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 52.

<sup>153</sup> Calzada, op. cit., p. 275, cita a Jorge Carpizo McGregor, op. cit., p. 114.

#### 4. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La función fundamental del Poder Judicial de la Federación es la de aplicar las leyes a casos concretos, administrando de esta forma la justicia. Por lo tanto, las facultades fundamentales que posee este Poder son las siguientes:

- a) la de proteger a las garantías individuales que otorga la propia Carta Magna;
- b) la de interpretar y aplicar a las leyes en casos los concretos que le sean sometidos a su consideración;
- c) la de funcionar como órgano de equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, e igualmente entre éstos y los de los Estados.

De este modo, el Poder Judicial de la Federación es el guardia de orden constitucional, ya que le corresponde la defensa de la Constitución, vigilando el mantenimiento de su supremacía y efectividad, previendo o, en su caso, reparando las violaciones que agraven a dicha Ley Suprema, en pocas palabras, le corresponde el control de la constitucionalidad.

De acuerdo con el artículo 94 constitucional, "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal."<sup>154</sup> También este Poder es ejercido por el llamado Jurado Federal de Ciudadanos, y por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal "en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal"<sup>155</sup>, como se dispone en las fracciones

<sup>154</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el día 22 de agosto de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, p. 5.

<sup>155</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado el día 22 de noviembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, p. 52.

VII y VIII del artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el día 26 de mayo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone por once Ministros, y funciona en Pleno o en Salas. Para que funcione en Pleno se requiere cuando menos de la presencia de siete ministros. Dos son las Salas con las que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se integran de cinco ministros cada una, bastando la presencia de cuatro de sus ministros para poder funcionar. La Primera Sala conoce de las materias Penal y Civil, y la Segunda Sala de las materias Administrativa y del Trabajo.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es elegido por sus mismos ministros, cada cuatro años; y no puede ser reelecto para el próximo periodo. Su elección tiene verificativo durante la primera sesión del año que corresponda. La duración del cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de 15 años; y no pueden ser nuevamente nombrados, a menos de que hubieran ejercido ese cargo con el carácter de provisional o interino.

Los ministros deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, con un mínimo de 35 años cumplidos, tener una antigüedad mínima de diez años de abogado, entre otros requisitos.

"Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del

párrafo anterior. Si esta segunda fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.”<sup>156</sup>

A causa de la Reforma Electoral del Estado, el Tribunal Electoral, anteriormente denominado **Tribunal Federal Electoral**, sufrió modificaciones y se adhirió al Poder Judicial de la Federación, mediante el Decreto por el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política, publicado el día 22 de agosto de 1996.

El Tribunal Electoral, es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación planteadas por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República, como se dispone en la fracción II del artículo 105 constitucional. Para su funcionamiento el Tribunal se encuentra integrado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales, las cuales cuentan con el personal jurídico y administrativo necesario para su operación.

La Sala Superior, que tiene su sede en el Distrito Federal, se compone por siete Magistrados Electorales. Dichos miembros eligen de entre ellos a su presidente, quien igualmente es el Presidente del Tribunal Electoral; ejerciendo ese cargo por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto.

Cada Sala Regional se integra por tres Magistrados Electorales, y las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Distrito Federal y Toluca son en las que cada una de estas Salas Regionales se encuentran ubicadas. Dichas ciudades son las designadas como cabeceras de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 constitucional y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Cada Sala elegirá a su presidente, de entre los mismos Magistrados que la componen, para cada periodo en que operarán.

<sup>156</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., artículo 96, p. 76.



Los Magistrados Electorales, de la Sala Superior y de las Regionales, son electos por el voto de las dos terceras partes del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El cargo de Magistrado Electoral de la Sala Superior tiene una duración de 10 años improrrogables, y el de Sala Regional, ocho años improrrogables.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponde a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, denominada **Comisión de Administración del Tribunal Electoral**. Se integra por el Presidente del Tribunal Electoral (quien la preside), un Magistrado Electoral de la Sala Superior (designado mediante insaculación) y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal (el Magistrado de Circuito con mayor antigüedad como tal, el Consejero designado por el Senado con mayor antigüedad en el Consejo y el Consejero nombrado por el Presidente de la República).

Los Tribunales Colegiados de Circuito "fueron establecidos en las reformas a la Legislación de Amparo que entraron en vigor en mayo de 1951, con el propósito de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los asuntos de Amparo."<sup>157</sup> Están formados por tres Magistrados, un secretario de acuerdos y los secretarios, actuarios y demás empleados que determina el presupuesto. Conocen los juicios de amparo directo o de una instancia, en materia Civil, Penal, Administrativa y Laboral.

Los Tribunales Unitarios de Circuito, están integrados por un Magistrado y el número de secretarios, actuarios y demás empleados que el presupuesto señala. A estos Tribunales también se les denomina **de alzada**, toda vez que conocen de apelaciones y otros recursos.

Cabe mencionar que son 21 circuitos en los que se divide la República Mexicana.

---

<sup>157</sup> Fix-Zamudio, Héctor y José Ovalle Favela, Derecho Procesal, 1a. edic., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, p. 31.

Los Juzgados de Distrito se integran con un solo juez y, al igual que los anteriores tribunales, con los secretarios, actuarios y demás empleados que determina el presupuesto. Son competentes para conocer, en primera instancia, de los juicios federales en materia civil, penal, administrativa y laboral, así como también de los juicios de amparo indirecto o biinstancial.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal; y su cargo tiene una duración de seis años. Cabe la posibilidad de que sean ratificados o promovidos a cargos superiores.

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, el cual es un órgano de reciente creación que surgió en las reformas constitucionales que llevó a cabo el Presidente de la República Mexicana en turno, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Publicadas el día 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. Dicho organismo vela, en todo momento, por la autonomía de los órganos que integran al Poder Judicial Federal y por la independencia e imparcialidad de los miembros que integran al mismo.

El Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete miembros o consejeros, los cuales son el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (quien también es el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal), un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; de los tres restantes, dos Consejeros son designados por el Senado y el último por el Presidente de la República Mexicana.

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en pleno o en comisiones. En el pleno se resuelven cuestiones como la designación, adscripción y remoción de los Magistrados y Jueces, así como los demás asuntos que le ley le determina.

El cargo de Consejero tiene una duración de cinco años, salvo el de Presidente del Consejo, y no pueden ser nuevamente nombrados.

**El Jurado Federal de Ciudadanos**, antes denominado Jurado Popular Federal, tiene por objeto el resolver mediante un veredicto, los asuntos que los Jueces de Distrito le someta; conocerá los delitos que se cometan por medio de la prensa en contra del orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, así como de los demás que las leyes determinen. Dicho jurado se compondrá por siete ciudadanos mexicanos designados por sorteo, que sepan leer y escribir.

Como se puede apreciar, los organismos que forman el Poder Judicial de la Federación tienen a su cargo la resolución de los litigios o controversias que surgen entre particulares y sobre asuntos de interés federal, es decir, en la aplicación de las Leyes Federales, de los Tratados, del Derecho Marítimo, de los conflictos que surjan entre las Entidades Federativas, entre otros. Pero también tienen encomendada la función del control constitucional. Protegiendo el disfrute de las garantías individuales de los ciudadanos frente a los abusos de poder de las autoridades y manteniendo dentro de sus esferas de competencia a las autoridades Federales y a las Estatales, con la finalidad de que no se mezclen esas competencias.

## CAPÍTULO VI

### "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA"

#### 1. GENERALIDADES.

Una de las funciones del Estado es la de satisfacer los intereses y las necesidades de la colectividad o, mejor dicho, de su población, mediante la función ejecutiva o administrativa; siendo éste, el objetivo fundamental de dicha función estatal. Para tal finalidad, el Estado crea los órganos y procedimientos necesarios, organizándolos de tal forma que constituye lo que se denomina **Administración Pública Federal**. Misma que se encuentra sujeta al orden o régimen jurídico.

Como ya quedó establecido, la titularidad y el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal que se deposita formalmente en el Presidente de la República Mexicana, ostenta una doble función: la política, como Jefe de Estado, en la que ejecuta actos políticos y la administrativa, como Jefe de Gobierno, es decir, la Administración Pública Federal, los actos administrativos.

Sin embargo, el Presidente de la República Mexicana materialmente no puede cumplir con todas las tareas que conciernen al Poder Ejecutivo de la Federación por lo que éste se materializa con la Administración Pública Federal que tiene a su cargo la ejecución de las leyes para satisfacer los intereses de la sociedad a través de la prestación de servicios públicos.

Al respecto, el maestro Jorge Carpizo apunta que "el Poder Ejecutivo es unitario; sólo en el Presidente de la República recae el Poder Ejecutivo. Sin embargo, para manejar aspectos tan disímboles, numerosos e importantes, el Presidente de la República cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos"<sup>158</sup> los cuales dependen y auxilian al Ejecutivo.

---

<sup>158</sup> Carpizo, op. cit., p. 69.

El concepto de administrar da la idea de organizar, mandar, prever, coordinar, así como también controlar y planificar. Por lo tanto, el administrador no es quien realiza por sí mismo una función, sino quien determina a otras personas las funciones que deben ejecutar o llevar a cabo mediante su dirección y coordinación.

Recuérdese que desde que el ser humano comenzó a agruparse en comunidades, con la finalidad de realizar sus metas, sus actividades han sido dirigidas y supervisadas por algunos de sus miembros.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL COMO ÓRGANO Y COMO FUNCIÓN.

La Administración Pública Federal desde el punto de vista formal o como órgano "es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"<sup>159</sup>; es la organización social, el conjunto de los organismos que integran al Poder Ejecutivo; que tiene la tarea de satisfacer las necesidades públicas.

En cambio, la Administración Pública Federal materialmente o como función, es la actividad ejecutiva del Estado, que programa, planifica, manda, prevé, y realiza demás funciones o tareas, con el propósito de resolver los problemas de la población, en beneficio de ésta. Por el contrario, la administración privada solamente persigue fines e intereses meramente particulares.

Por lo tanto, la Administración Pública es de suma importancia, toda vez que mediante ésta el Estado procura satisfacer todas y cada una de las necesidades de la población, ya que su función primordial es la realización del bienestar y desarrollo social, basándose siempre para ello en el orden jurídico.

El orden jurídico es el que otorga facultades y competencia a los órganos que integran a la Administración Pública Federal y a los titulares de los mismos. Por lo que,

---

<sup>159</sup> Fraga, op. cit., p. 119.

cada uno de estos órganos, tiene su propia Ley Orgánica de la que deriva la legalidad y la legitimación del uso y ejercicio del poder público de esos órganos y de sus titulares.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

Partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, se determina que la Administración Pública Federal se divide en Centralizada y en Paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de la organización de la misma. "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal."<sup>160</sup>

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, son los órganos que integran a la Administración Pública Federal Centralizada.

Anteriormente, la Procuraduría General de la República (PGR) también formaba parte de la Administración Pública Federal Centralizada. Sin embargo, mediante las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1994, dicha institución dejó de ser una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada; excepto para efectos presupuestales y administrativos, ya que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo Quinto Transitorio de dicho Decreto esas reformas "iniciarán su vigencia a partir de las consecuentes modificaciones a las disposiciones legales vigentes."<sup>161</sup>

Asimismo, nuevamente mediante Decreto de fecha 24 de diciembre de 1996 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se estableció que los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración

<sup>160</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 9, 30a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1994, p. 9.

<sup>161</sup> Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, Primera Sección, p. 11.

Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, así como de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de dichos órganos, dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Procuraduría General de la República (anteriormente llamada **Secretaría de Justicia**) es el Ministerio Público Federal. Esta institución es presidida por un Procurador General de la República, el cual es designado por el Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente y es organizada por su propia Ley Orgánica. A la Procuraduría General de la República le incumbe la persecución de todos los delitos del orden federal, por lo que, es el organismo encargado de ejercer la acción penal ante los tribunales federales.

La Presidencia de la República es una unidad administrativa que cuenta con lo que se denomina la Oficina de la Presidencia de la República, y ésta, a su vez con unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el mismo Ejecutivo determina. Es la colaboradora directa del Presidente de la República.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos son las dependencias a las que el Ejecutivo de la Unión les encomienda el despacho de los negocios o asuntos del orden administrativo. Dependen directamente del Presidente de la República y son: la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Marina; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaría de Energía; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Salud; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo. Sus facultades y obligaciones se encuentran plasmadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Todas estas dependencias tienen el mismo rango, por lo cual, no existe entre ellas preeminencia alguna y cada una formula, respecto a los asuntos de su competencia, establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Los Titulares de las Dependencias ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Ejecutivo Federal. Su actividad política se maneja a través del refrendo ministerial o ejercicio de decreto.

Cabe hacer la aclaración que hoy en día ya no existe ningún Departamento Administrativo, toda vez que el último de éstos fue el Departamento del Distrito Federal (DDF), el cual tenía a su cargo la administración y gobierno del Distrito Federal y dichas funciones son ahora desempeñadas por los Poderes de la Unión y el **Gobierno del Distrito Federal**, de acuerdo al Decreto por el cual se reformó el artículo 122 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993.

Las Dependencias de la Administración Pública Federal son entes o personas jurídicas integradas por un conjunto de unidades administrativas, de acuerdo a su estructura y funciones. Al frente de cada secretaría hay un Secretario de Estado, también denominado **Secretario de Despacho**, el cual es auxiliado por los Subsecretarios, el Oficial Mayor, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, entre otros; según lo disponga el Reglamento Interior de cada Dependencia.

Por su parte, al frente de cada Departamento Administrativo había un Jefe del mismo, quien era auxiliado por los Secretarios Generales, el Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, entre otros; según lo determinara su reglamento interior.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tiene encomendada la función de consejero jurídico, que se encuentra prevista en el Apartado "A" del artículo 102



constitucional. Al frente de ésta dependencia se sitúa un Consejero, quien depende directamente del Presidente de la República y es nombrado y removido libremente por este último. Los requisitos para ocupar el cargo de Consejero son los mismos requisitos necesarios para ser Procurador General de la República Mexicana.

Las demás dependencias de la Administración Pública Federal deben enviar a la Consejería Jurídica los proyectos de iniciativas de leyes o decretos que serán sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, salvo en los casos de notoria urgencia a juicio del Ejecutivo Federal, y de las iniciativas de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL.

Las entidades que integran la Administración Pública Federal Paraestatal son los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal (mayoritarias y minoritarias), las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y los Fideicomisos Públicos. Estas entidades auxilian al jefe de la Administración Pública Federal de acuerdo a lo que dispone la ley. La Administración Pública Paraestatal es sólo administrativa, ya que el aspecto político de ésta depende de la Administración Central.

Los Organismos Descentralizados son entidades o personas jurídicas creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o mediante decreto del Presidente de la República Mexicana. Tienen personalidad y patrimonio propios. El Presidente de la República designa a sus titulares, pero no interviene en la ejecución de sus actividades. Su objeto es "la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o

prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o bien la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.<sup>162</sup>

Las estructuras jurídicas de estos organismos cambian radicalmente de acuerdo a las actividades y finalidades que cada uno de éstos tenga. Deben inscribirse en el Registro Público respectivo que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como ejemplos están la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), el Hospital General de México, el Fondo de Cultura Económica (FCE), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), entre otros.

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y Minoritarias son organismos que han sido creados para llenar los espacios o lagunas que se han creado por los problemas económicos que se originan por las necesidades públicas. Son mayoritarias o minoritarias según el porcentaje del capital social que haya aportado el Gobierno Federal y la finalidad de la misma.

De este modo, son mayoritarias las empresas en las que el Gobierno aportó cuando menos el 51% del capital social y la finalidad que persiguen es de interés público, y algunas de éstas son: Notimex, el periódico El Nacional, Liconsa, los Estudios Churubusco Azteca y las diversas Administraciones Portuarias Integrales.

Las Instituciones Nacionales de Crédito o Bancos de Desarrollo son intermediarios financieros, por lo cual, prestan el servicio de banca y crédito atendiendo a las actividades productivas que el Congreso de la Unión les determina como especialidad de cada una de éstas, en sus respectivas Leyes Orgánicas. De este modo, las Instituciones de Banca de Desarrollo se rigen por su Ley Orgánica y su actividad es la de fomentar ciertas actividades como la industria, el comercio exterior, entre otras. Como ejemplos se tiene a Nacional Financiera, al Banco Nacional de Comercio Exterior

---

<sup>162</sup> Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 14, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit., p. 62.

(BANCOMEXT), el Banco Nacional de Comercio Interior, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, como son los Almacenes Generales de Depósito, las Arrendadoras Financieras, las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Uniones de Crédito, y las Empresas de Factoraje Financiero, son intermediarios no financieros que pertenecen al Gobierno.

Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, también son intermediarios no financieros del Gobierno, que prestan dichos servicios como Aseguradora Hidalgo y la desincorporada Aseguradora Mexicana (ASEMEX).

Los Fideicomisos Públicos "son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos."<sup>163</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les otorga la personalidad de entes paraestatales.

El Fideicomiso tiene muchas variantes ya que sirve para administrar bienes, otorgar créditos, y fomentar y/o financiar ciertas actividades (de investigación o culturales, por ejemplo).

Como se sabe, en todo Fideicomiso, el fideicomitente le entrega al fiduciario un conjunto o masa de bienes (masa fiduciaria), y durante el plazo que éste dure el fideicomitente no puede disponer de esos bienes ya que el fiduciario puede actuar como si fuera el dueño de los mismos, administrándolos a su gusto y obteniendo una utilidad hasta que termine el fideicomiso. El fideicomisario es el beneficiado, quien percibirá las utilidades que se generen y éste puede ser un tercero o el mismo fideicomitente.

---

<sup>163</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit., artículo 47, p. 55.

El Gobierno Federal y las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal celebran fideicomisos en calidad de fideicomitentes; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente de la Administración Pública Federal Centralizada, y las instituciones de crédito por ley siempre son los fiduciarios y responsables del fideicomiso.

El fideicomitente es quien constituye y nombra al comité técnico que manejará al fideicomiso; éste tiene personalidad jurídica y además posee autonomía técnica. Un ejemplo de fideicomiso público es el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el cual tiene como finalidad la de incrementar al desarrollo turístico.

## 5. FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Doctrinalmente hablando, la Administración Pública Federal se encuentra organizada mediante dos formas o regímenes fundamentalmente: la centralización y la descentralización.

Dentro del régimen de centralización existe una subordinación entre los órganos públicos, es decir, se da una relación jerárquica, en la que unos órganos son superiores a otros. Al respecto, el jurista Gabino Fraga señala que "los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades"<sup>164</sup> o vínculos jerárquicos, como el de nombramiento, mando, disciplinario, de vigilancia, de revisión, de avocación, y el de dirimir o determinar conflictos de competencia.

El Presidente de la República Mexicana es el Jefe de la Administración Pública Federal, es el órgano supremo de la centralización administrativa, que ocupa el más alto grado del poder administrativo; por lo que centraliza en sus manos dichos vínculos

---

<sup>164</sup> Fraga, op. cit., p. 170.

jerárquicos, necesarios para mantener la unidad en la Administración. De esta forma, la estructura orgánica de la Administración Pública Federal Centralizada depende directamente del Presidente de la República.

La centralización administrativa es la forma mediante la cual se organiza el Poder Ejecutivo de la Unión contando para el despacho de los negocios respectivos con el número de Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que también fija a cada uno de ellos su correspondiente competencia.

Por su parte, la descentralización administrativa consiste en que la Administración Central le transfiera algunas funciones o actividades a ciertos órganos públicos, que guardan una relación no jerárquica con la primera, es decir, hay una transferencia por parte del Poder Central a determinados órganos, que guardan cierta autonomía o independencia en su organización y en la realización de sus fines, sin separarse por completo de la directriz indicada por la Administración Central.

Entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa hay un relajamiento de los vínculos jerárquicos; por lo que, los órganos de esta última se encuentran menos vinculados con los de la Administración Central.

Su función es la de llevar a cabo parte de la ardua tarea de la Administración Pública Centralizada, por medio de la creación y desarrollo de instituciones públicas.

Los órganos de la administración descentralizada o, mejor dicho, Paraestatal, tienen personalidad y patrimonio propios. Y ese relajamiento de los vínculos jerárquicos les otorga autonomía orgánica y técnica. En estas instituciones la facultad de decisión corresponde a los órganos superiores de las mismas; lo cual les otorga dicha autonomía.

Son tres las formas o tipos en los que se clasifica la descentralización administrativa: por región, por servicio y por colaboración.

1.- La descentralización por región o territorial se da dentro de una determinada circunscripción territorial que forma una entidad con cierta autonomía, bajo un régimen jurídico establecido. El municipio es el mejor ejemplo de esta forma de descentralización, al ser una autoridad administrativa compuesta por una población agrupada sobre un territorio determinado. Esta descentralización obedece a razones de tipo político, que maneja intereses locales únicamente.

2.- La descentralización por servicio, también denominada **técnica**, consiste en ciertas actividades o servicios proporcionados por órganos descentralizados como Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

Estas instituciones descongestionan de ciertos actos de naturaleza técnica a la Administración Centralizada, ya que contienen a los elementos con la preparación técnica requerida.

3.- La descentralización por colaboración se origina cuando ciertas actividades de interés público o funciones públicas, que, para su elaboración requieren de cierta preparación técnica (como sucede con la descentralización por servicio), son llevadas a cabo por organizaciones especializadas integradas por particulares, que no forman parte de la Administración Pública. Por lo cual, estos organismos privados colaboran con la Administración Pública.

"La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros tipos de descentralización."<sup>165</sup> Como ejemplo de este tipo de descentralización están las cámaras de comercio y las de industria, las asociaciones agrícolas y las escuelas particulares incorporadas.

---

<sup>165</sup> Fraga, op. cit., p. 232.

## 5.1 LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

Se considera que la desconcentración administrativa es una tercera forma de organización de la Administración Pública. Los órganos desconcentrados dependen solamente de la organización centralizada, es decir, de la Administración Pública Federal Centralizada.

Al respecto, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."<sup>166</sup>

Los órganos desconcentrados carecen de personalidad y de patrimonio propios, además de autonomía orgánica; por consiguiente, solamente tienen autonomía técnica (realizan funciones técnicamente autónomas). Por ejemplo, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores son órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por último, cabe señalar que todas las estructuras administrativas se crean de acuerdo a las necesidades de la misma sociedad, ya que por ejemplo: un órgano desconcentrado se puede transformar en uno descentralizado, mediante decreto, en razón de esas necesidades sociales.

Tal es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya creación data del 5 de junio de 1990 a través de un decreto presidencial que la creó como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero por decreto del 28 de enero de 1992 fue elevada a rango constitucional por medio de la reforma al artículo

<sup>166</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit., p. 11.

102 de la Constitución, estableciendo su calidad de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios "que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano."<sup>167</sup>

## 6. LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS RESPONSABILIDADES.

Los servidores públicos son las personas físicas que llevan a cabo la esfera de competencia, atribuciones y funciones de los órganos del Estado; materialmente los ejecutan y además los representan. Por ende, éstos actúan dentro de una esfera de competencia, la cual la ley se las atribuye y son los trabajadores, empleados o funcionarios que prestan sus servicios al gobierno.

Los servidores públicos deben cumplir con una serie de requisitos legales indispensables para que puedan ser legitimados en su función o cargo. A estos funcionarios se les denomina *de iure* o *de derecho*, ya que, también existen los funcionarios *de facto* o *de hecho*, los cuales son usurpadores de un cargo público; toda vez que no reúnen con todos los requisitos legales necesarios para el ejercicio de esa función o cargo.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, la legitimación de un gobierno que llega al poder surge por dos vías; mediante la legal, siendo éste un gobierno de Derecho o, a través de la violencia, por medio de un golpe de Estado o de una revolución, no cumpliéndose con los requisitos legales, siendo ese gobierno ilegítimo, usurpador. Sin embargo, si el pueblo con el paso del tiempo reconoce a ese gobierno de facto, éste se hace un gobierno de Derecho o legítimo.

Para el Derecho Administrativo, la legitimidad del ejercicio de un cargo público depende de la legalidad con la que se obtuvo el mismo, lo cual se lleva a cabo por

---

<sup>167</sup> Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2da. reimpresión, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1993, p. 8.



medio de dos caminos o formas: la elección y el nombramiento. Por lo tanto, todo gobernante llega a serlo, en forma legal y legítima, solamente mediante esas dos vías.

El Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y el del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Senadores, los Diputados Federales y los Locales son cargos políticos; toda vez que éstos se obtienen mediante el sufragio o elección directa. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Magistrados Electorales, así como también el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales son cargos que se obtienen por medio de la elección, pero indirecta.

Los demás servidores públicos, como los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, los Agentes Diplomáticos y los Cónsules, los Directores Generales de los organismos paraestatales, los Coroneles y Oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, así como los demás empleados de los Poderes de la Unión son designados por medio del nombramiento; que es "un acto unilateral de autoridad competente por virtud del cual se asigna a una persona física determinada, el ejercicio de una función pública."<sup>168</sup> Claro está, siempre y cuando dicha persona acepte el cargo, con todos los derechos y obligaciones preestablecidos.

Por otro lado, los servidores públicos se dividen en trabajadores de confianza y en trabajadores de base. Los primeros son los Diputados, los Senadores, los Ministros, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios de Estado, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales (del Instituto Federal Electoral), los Directores Generales de las entidades paraestatales y demás empleados del Gobierno determinados por el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como los nombrados o designados por el Presidente de la República, el Senado de la República, la Cámara de Diputados o, en su caso, por los mismos Secretarios de Estado, que desempeñan funciones políticas.

En cambio, los empleados de base son todos aquellos que no son trabajadores de confianza y que, por ello, son inamovibles al no desempeñar funciones políticas.

<sup>168</sup> Castorena, J. Jesús, Manual de Derecho Obrero, 3a. edic., Imprenta Didot, S. de R.L., México, 1959, p. 197.

Estos trabajadores del Estado, que en su desempeño no tienen que ver con cuestiones políticas, se encuentran protegidos por el régimen jurídico que se encuentra plasmado en el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por su ley reglamentaria, la mencionada Ley Federal de los Trabajadores del Estado.

Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos podrán ser administrativas, civiles, penales y/o políticas; según los actos u omisiones cometan durante el desempeño de sus funciones o cargos.

La responsabilidad administrativa depende de la gravedad del tipo de infracción cometida. "Las sanciones por falta administrativa consistirán en: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público."<sup>169</sup>

La responsabilidad civil consiste en la reparación del daño patrimonial que haya cometido el servidor público.

La responsabilidad penal surge cuando el servidor público comete algún delito o hecho ilícito por acción u omisión, como el peculado y el cohecho. En materia penal es necesario el **desafuero**, del servidor público que tenga fuero, para que pueda ser procesado penalmente.

El fuero es una exención o privilegio del que gozan ciertos funcionarios públicos, que básicamente consiste en que dichos funcionarios no pueden ser detenidos ni procesados por la comisión de un delito, sin antes ser despojados de esa protección o fuero; mediante el desafuero, que es un procedimiento que lleva a cabo la Cámara de Diputados, con el objeto de privar o no a un servidor público su fuero; se determina si procede o no mediante la votación de la mayoría absoluta del quórum.

---

<sup>169</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 53, CD-ROM La legislación Federal 3, SIIID-Comité de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados.

Los servidores públicos con fuero son los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 111 constitucional.

Por último, la responsabilidad política sólo se aplica a funcionarios con alta jerarquía como los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta responsabilidad consiste en la destitución e inhabilitación, desde un año hasta veinte años, para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Se determina mediante **juicio político**, sobre actos u omisiones que perjudiquen a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como: "el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones"<sup>170</sup>, entre otras.

En el caso de que dichos actos u omisiones tengan carácter delictuoso, y se formule la declaración de procedencia, por parte de la Cámara de Diputados, se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Cabe hacer la aclaración de que el juicio político no procede por la mera expresión de ideas, y que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, puede formular por escrito denuncia en contra de cualquiera de los servidores públicos con responsabilidad política, antes mencionados.

Este juicio es tramitado por el Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados es la Cámara de acusación, en la cual se sustancia el procedimiento con la audiencia del inculpado y se determina si procede (por mayoría absoluta; 50% más uno del quórum) o no dicha acusación. La Cámara de Senadores se encarga, en su caso, de aplicar la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes del quórum de la misma, una vez que haya conocido la acusación. Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

---

<sup>170</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 7, CD-ROM La legislación Federal 3, SHD-Comite de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados.

El juicio político solamente se puede iniciar durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año posterior a la conclusión de sus funciones.

El artículo 108 constitucional, en su párrafo segundo, dispone que "El Presidente de la República, durante su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 93.

## CAPÍTULO VII

### "EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO"

#### 1. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

Antes de entrar en materia es necesario precisar que el presente capítulo ha sido abordado no solamente desde una perspectiva jurídica sino que también política, ya que, como se verá más adelante, por cuestiones políticas o de facto el Sistema Político Mexicano ha operado y se ha desenvuelto a través de una realidad distinta a lo que se encuentra establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos.

Por lo tanto, lo que ha ocurrido dentro del Sistema Político Mexicano no se debe en razón de que jurídicamente así esté establecido, sino por como se ha llevado a cabo la práctica política en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha monopolizado el ejercicio del Poder Público, es decir, del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es ante todo, un mecanismo que coordina ciertos controles y equilibrios entre los Poderes Federales, los cuales no se han operado a causa de la realidad política que ha operado y acontecido a largo del tiempo en el país. Dichos mecanismos, entre los cuales se encuentran la división de poderes, el federalismo, ciertos instrumentos de defensa constitucional (como la rigidez constitucional), entre otros, concebidos por el constitucionalismo clásico, dejarán de ser letra muerta, es decir, que se practicarán hasta que exista en el país pluralismo electoral. Mientras tanto, dichos controles jurídicos ha permanecido y permanecerán petrificados.

Por lo tanto, esto ha ocurrido con el Constitucionalismo Mexicano, a causa de la pobreza en materia de competencia electoral por la existencia de una representación monocolor en el Congreso de la Unión, y no por cuestiones jurídicas. La falta de alternancia política produjo que diversos preceptos constitucionales, como por ejemplo

los relativos el juicio político, fueran inoperantes frente a la avasalladora fuerza del autoritarismo fáctico presidencial.

Sin embargo, el panorama político cambiaría con un Congreso de la Unión con mayoría opositora al frente, lo que produciría la operación de esas disposiciones constitucionales que no han sido operadas; asimismo estaría constituido un gobierno compartido realmente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo cual es la lógica que persiguen el sistema presidencial y el Constituyente de 1917.

El tratadista Pablo González Casanova señala que "El texto constitucional de México (como el de los demás países latinoamericanos) se inspira en las ideas de la ilustración francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre la *soberanía popular*, las de Montesquieu sobre la *división y equilibrio de los tres poderes* y las de los *contrapesos y balanzas* del poder estatal, a que se refiere Madison en el *Federalista*, son el fundamento teórico-jurídico de nuestra Constitución Política."<sup>172</sup>

Dentro del articulado constitucional existen diversas disposiciones que establecen las características de la forma del Estado y del régimen de Gobierno. En el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone que, la organización jurídico-política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra constituida "en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios"<sup>173</sup> dispuestos en la propia Carta Magna.

Por otro lado, la forma de Gobierno del Estado Mexicano tiene como base el principio de divisiones de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas en la Constitución Política de los

<sup>172</sup> González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, 18a. reimpresión, Ediciones Era, S.A. de C.V., México, 1991, p. 23.

<sup>173</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., artículo 40, p. 39.

Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 donde se establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."<sup>174</sup>

"En México existe una forma de Gobierno Presidencial, esto es, la Jefatura y conducción del Gobierno son responsabilidad del Titular del Ejecutivo Federal, es decir, del Presidente de la República, quien es también Jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas."<sup>175</sup> De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder Ejecutivo tiene un carácter unitario ya que su ejercicio sólo corresponde a su titular el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es designado mediante elección directa y por sufragio universal cada seis años.

De acuerdo a lo anterior, el artículo 80 constitucional dispone que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Unión en un solo individuo, que se denominará **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**."<sup>176</sup>; el artículo 81, que "La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral"<sup>177</sup> o, mejor dicho, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 9 se establece que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será "electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República."<sup>178</sup>; y el artículo 83 estatuye que "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años."<sup>179</sup>

Asimismo, el artículo 89 constitucional establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República Mexicana, entre las que destacan: "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a

<sup>174</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 43 y 44.

<sup>175</sup> Instituto Federal Electoral, El Sistema Electoral Mexicano y las Elecciones Federales, Imprenta Juventud, S.A. de C.V., México, 1997, p. 25.

<sup>176</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 66.

<sup>177</sup> Loc. Cit.

<sup>178</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros Ordenamientos Electorales, 1a. edic., Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 12.

<sup>179</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 67.



su exacta observancia; II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado; y, XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."<sup>180</sup>

Ninguno de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece y estructura expresamente la adopción de un régimen presidencial; sin embargo, de acuerdo con los anteriores preceptos constitucionales se puede apreciar que éstos, en su conjunto, conforman las principales características de todo sistema presidencial.

Recuérdese que tales características son que: "a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno. b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste. c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado. d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso."<sup>181</sup> Como se sabe, los Secretarios de Estado son los inmediatos colaboradores del Ejecutivo Federal, para el despacho de los diversos ramos de la Administración Pública Federal.

El sistema presidencial puede llegar a ser visto al como un régimen centralizador y autoritario o presidencialista, políticamente; sin embargo, esto no implica que el Presidente opere sin control alguno, ya que su función administrativa debe desempeñarla acatando al orden jurídico. Sus amplias facultades se encuentran previstas en la Constitución Política y en la legislación ordinaria. De este modo, dichas facultades deben conferir al Presidente una amplia discrecionalidad y no una amplia arbitrariedad en la toma de decisiones.

<sup>180</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 69 y 70.

<sup>181</sup> Carpizo, op. cit., p. 14.

"Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. De aquel entonces a nuestros días, el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre, se ha conformado un régimen con características propias. Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de Cádiz de 1812."<sup>182</sup>

El constitucionalista Jorge Carpizo menciona que "La constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial *puro*, sin ningún matiz parlamentario."<sup>183</sup> Sin embargo, el maestro Feliciano Calzada señala que "varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico contiene algunos elementos parlamentarios."<sup>184</sup> Sin embargo, "ninguno de los aspectos que mencionan los tratadistas como matices parlamentarios en el sistema mexicano lo es, ya que en esos casos el presidente o el secretario de estado no son responsables políticamente ante el congreso, es decir, el congreso no los puede remover, por ello, puede afirmarse que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro."<sup>185</sup>

Asimismo, el Doctor Ignacio Burgoa menciona que "México siempre ha estado estructurado constitucionalmente dentro del sistema presidencial"<sup>186</sup>; que "se ha afirmado que constitucionalmente, y no sin razón, que el gobierno de México es presidencialista, en el sentido de que el ejecutivo federal o, mejor dicho, el individuo que periódicamente lo personifica cada seis años, ejerce una notable hegemonía sobre los otros dos poderes federales. Se ha sostenido, inclusive, que nuestro país soporta durante dicho lapso una dictadura presidencial, análoga a la que se ejercía por los reyes y emperadores en los regímenes monárquicos absolutos. Tales aseveraciones, y otras muchas que se pudieren recordar en torno a la misma cuestión, son parcialmente

<sup>182</sup> Carpizo, op. cit., p. 41.

<sup>183</sup> Jorge Carpizo, op. cit., pp. 32 y 33, citado por Feliciano Calzada Padrón, op. cit., p. 272.

<sup>184</sup> Calzada, op. cit., p. 272.

<sup>185</sup> Carpizo, op. cit., p. 221.

<sup>186</sup> Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, p. 734.

verdaderas y, por ende, parcialmente falsas. En el ámbito de la realidad política mexicana es cierto que el Presidente de la República ocupa una situación que linda con la autocracia. Sin embargo, conforme a nuestro sistema constitucional, esta consideración carece totalmente de certeza.<sup>187</sup> El Presidencialismo autoritario es el resultado de los vicios que se han producido dentro del contexto de la política nacional.

"La estructuración, en la carta magna de un sistema presidencial que se ha llegado a señalar como **puro**, deriva en el hecho que el Presidente de la República sea un factor de estabilización y desarrollo, en la medida en que las facultades de las que está investido, le permiten, al tiempo que lo obligan a velar de manera integral por el progreso de la nación."<sup>188</sup> Por eso, dentro del Sistema Político Mexicano, el Presidente es la pieza clave del mismo; y se sitúa por encima de los demás elementos políticos que lo integran.

El maestro Daniel Moreno apunta al explicar el papel del Presidente en la vida nacional, que un factor "derivado de la realidad histórica, es el que devino de la necesidad de organizar un país que había perdido el principio de autoridad, al consumarse la Independencia, después de diez años de luchas bélicas. De ahí se produjo un fenómeno, resultante de un vacío de autoridad, que nos fue común con la casi totalidad de los países iberoamericanos: el caciquismo y el caudillaje. Todo ello se conjugó para que, cuando la autoridad presidencial se organizara, deviniera en un elemento de fuerza, de gran autoritarismo."<sup>189</sup>

De este modo, la concentración del poder presidencial y el de su gobierno centralista surgió con la finalidad de controlar a los caudillos y caciques que aparecieron durante la Revolución Mexicana. Asimismo, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) se creó con el objeto de integrar y controlar a dichos caudillos y caciques, que buscaban el poder.

---

<sup>187</sup> Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, pp. 799 y 800.

<sup>188</sup> Calzada, op. cit., p. 289.

<sup>189</sup> Daniel Moreno, op. cit., p. 430, citado por Feliciano Calzada Padrón, op. cit., p. 289.

Por lo anterior, se puede afirmar en términos políticos que en los Estados Unidos Mexicanos "la ley fundamental estructura un ejecutivo poderoso, y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aún más."<sup>190</sup> Sin embargo, lo preocupante no es en sí la existencia de un Presidente con todo ese cúmulo de prerrogativas, sino que éste se desenvuelva de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política, es decir, que su marco de acción sea la Carta Magna.

Al Presidente de la República Mexicana, "el conjunto de atribuciones constitucionales con que está investido le asignan el papel trascendental de ser el supremo administrador público, el representante del Estado Mexicano y el responsable directo ante el pueblo. La esfera de sus facultades jurídicas es tan extensa que abarca todos los ramos administrativos que se conjugan y compenetran en la compleja vida de la Nación, sin que, por otra parte, su actuación gubernativa esté exenta de limitaciones impuestas por el régimen de juridicidad que caracteriza a la democracia, ni libre de los necesarios controles legislativos y jurisdiccionales, entre estos últimos el juicio de amparo."<sup>191</sup>

Cabe mencionar que un Ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático siempre y cuando se encuentre subordinado y actúe de acuerdo al orden constitucional, y mediante el control por parte de los otros dos Poderes, con el objeto de que no peligre la libertad, ni seguridad del pueblo.

Sobre lo anterior, Daniel Cosío Villegas menciona que México es "la única República del mundo que se da el lujo de ser gobernado por una monarquía sexenal absoluta."<sup>192</sup>

Para Jorge Montaña "el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, y

---

<sup>190</sup> Carpizo, op. cit., p. 9.

<sup>191</sup> Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, p. 734.

<sup>192</sup> Daniel Cosío Villegas, El Sistema Político Mexicano, Joaquín Mortiz, México, 1975, p. 29, citado por Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, p. 733.

aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio."<sup>193</sup>

El desmedido poder del Presidente se debe a que se encuentra investido por amplias y múltiples facultades, las cuales surgen de "tres fuentes: la Constitución, la legislación ordinaria y el sistema político."<sup>194</sup>

Estas últimas, creadas por el mismo sistema político, son denominadas **facultades metaconstitucionales** porque no están establecidas por el orden constitucional creándose por distintos factores inherentes a la estructura política, y no a la estructura jurídica del país. Dichas facultades, son las que en última instancia determinan la hegemonía de este alto funcionario en todos los aspectos políticos y económicos de la Nación. La más importante de estas facultades es la que ejerce como jefe real del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya que a partir de ésta surgen las demás facultades metaconstitucionales. Por ejemplo: la designación de su sucesor, al nombrar al candidato a la Presidencia de la República por parte del mismo PRI; de igual forma, designar a los candidatos a Gobernadores de los Estados, a la mayoría de los Senadores y Diputados Federales, y a los Presidentes de los principales Municipios.

Por eso, un elemento de gran trascendencia para el Sistema Político Mexicano es el PRI, el cual es el partido político oficial o del gobierno, que ha dominado y monopolizado el poder desde 1929. Lo integran tres grandes sectores: el obrero, el campesino y el popular.

El poder dentro este partido se ejerce de forma centralizada, ya que es el presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) quien lo ostenta. Dicho presidente partidista es nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, quien también designa a los dirigentes de los sectores que integran al partido, salvo al líder de la Confederación de

---

<sup>193</sup> Jorge Montaño, *Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos*, Edit. Siglo XXI, México, 1976, p. 86, citado por Jorge Carpizo McGregor, *op. cit.*, p. 29.

<sup>194</sup> Carpizo, *op. cit.*, p. 82.

Trabajadores de México (CTM). Esto otorga al Ejecutivo Federal el control sobre dichas organizaciones o sectores de gran fuerza para el país.

Daniel Moreno Sánchez afirma que "el dirigente aparente del Instituto Político, ahora denominado PRI, recibe órdenes presidenciales y las realiza haciendo intervenir mecánica y pasivamente a los órganos que lo constituyen conforme a los estatutos."<sup>195</sup>

El hecho de que el propio Presidente de la República Mexicana sea realmente el Jefe del PRI, le posibilita el llevar a cabo las funciones que desempeña todo líder partidista, además de las de Jefe del Poder Ejecutivo Federal. De esta forma, adquiere las llamadas facultades metaconstitucionales, situadas más allá del marco constitucional; que han generado en los Estados Unidos Mexicanos el régimen presidencial en uno presidencialista.

Dentro del presidencialismo mexicano, políticamente hablando, el Poder Legislativo se encuentra debilitado y subordinado al Poder Ejecutivo, ya que no desempeña las funciones que le son propias, como por ejemplo, el control que debe ejercer sobre el mismo Presidente de la República Mexicana. Por lo tanto, no ha funcionado como contrapeso del Ejecutivo Federal; permitiendo que el poder se ejerza unilateral y autoritariamente.

Sin embargo, lo anterior no se debe a deficiencias por parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino a que el mismo Congreso de la Unión al estar subordinado, en términos políticos, al Ejecutivo Federal, no ha cumplido con los deberes que el orden constitucional le establece a causa de que "la gran mayoría de los legisladores que lo integran son militantes del PRI, del cual el Presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el Ejecutivo desea; por lo que éstos no se rebelarían, en beneficio de sus carreras políticas; en caso contrario, lo más probable es que estarían terminando con su carrera política, ya que el Presidente

---

<sup>195</sup> Daniel Moreno Sánchez, op. cit., p. 59, citado por Jorge Carpizo McGregor, op. cit., p. 190.

es el gran colocador aún de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector Paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial.<sup>196</sup>

Lo anterior no acontecería, la mayoría de los Legisladores Federales pertenecieran a un Partido Político distinto al del Presidente de la República; existiendo de esta forma un Congreso de oposición.

Daniel Cosío Villegas, menciona que "la subordinación del Poder Legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el Presidente de la República, aun cuando formal y abiertamente no aparezca como tal. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados puedan pasar en el Senado otros seis, y de ahí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos Estados o alcanzar un puesto administrativo importante, esto quiere decir que después de los tres años de su mandato el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial."<sup>197</sup>

Por lo tanto, el fenómeno antidemocrático y político de la subordinación del Congreso de la Unión al Presidente de la República no es jurídico sino fáctico; ya que, lo que la Constitución Política persigue es un equilibrio entre los Poderes Públicos. Aunque su ordenamiento jurídico estructuró a un Poder Ejecutivo fuerte, nunca lo deseó ilimitado ni por encima de la ley. Entre ambos poderes debería existir ese equilibrio, y una colaboración interdependiente, con el propósito de alcanzar los fines sociales, políticos, económicos y culturales que busca el Estado Mexicano en beneficio de su población.

---

<sup>196</sup> Carpizo, p. 115.

<sup>197</sup> Daniel Cosío Villegas, op. cit., p. 29, citado por Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, p. 733.

Sobre la **sucesión presidencial**, la principal incógnita de tan polémico tema ha sido la de quien realmente escoge al candidato del PRI a la Presidencia de la República, el cual en los últimos 67 años ha sido el ganador de la Primera Magistratura de la Nación.

Para Stephen Spencer Goodspeed "desde 1920 comenzó la costumbre, en el Gobierno y en el PRI, de que el Presidente escogiera a su sucesor; esa costumbre ha tenido dos consecuencias principales: a) el Presidente va instruyendo a su sucesor y puede confiar en su lealtad y b) el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor."<sup>198</sup> Por lo tanto, ésta es una costumbre política que se a llevado a cabo ininterrumpidamente por varios lustros, en la que el Ejecutivo Federal, que simultáneamente es el Jefe real del PRI, designa al candidato a la Presidencia de la República de ese Partido Político, lo cual desvirtúa al régimen democrático que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La facultad discrecional del Presidente de la República Mexicana ha sido casi absoluta y hasta ahora esta prerrogativa presidencial es aceptada sin poderse predecir cuál será su futuro, y hasta cuando dicha regla del juego político seguirá funcionando.

Cabe señalar, que no necesariamente el candidato del PRI a la Presidencia de la República será el elegido por el pueblo, aunque así ha sucedido; no obstante que los demás Partidos Políticos Nacionales también postulan a sus candidatos, existiendo la posibilidad de que el pueblo mayoritariamente vote en favor de alguno de éstos. Sin embargo, esa posibilidad no se ha llevado a cabo a causa de la pobre competencia electoral, ya que los **partidos de oposición** no han podido contrarrestar la enorme influencia que ha ejercido el partido oficial sobre la ciudadanía.

El Presidente de la República Mexicana también, en última instancia, designa a los candidatos a las gubernaturas de los Estados; teniendo inclusive el poder político para removerlos, si le molestan o si por alguna causa no desea que continúen con su cargo. "Los medios que se utilizan son desde insinuar la presentación de la renuncia

<sup>198</sup> Stephen Spencer Goodspeed, op. cit., p. 160, citado por Jorge Carpizo McGregor, op. cit., p. 193.



(como el caso del Gobernador de Sonora Armando Briebich en 1975) hasta la declaración de desaparición de poderes en la Entidad Federativa."<sup>199</sup> De acuerdo con la fracción V del artículo 76 constitucional, donde el Senado está facultado para formular dicha declaración y a nombrar un gobernador provisional.

Como se señaló, otra de las principales causas del predominio que ejerce el Ejecutivo Federal surge de las amplias facultades constitucionales y legislativas que el orden jurídico le otorga.

Por lo tanto, el "presidente es el líder del país tanto constitucional como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas"<sup>200</sup>, a causa de las amplias facultades jurídicas y políticas que posee.

Cabe señalar que el cargo de Presidente se ve influido en gran medida por el hombre que lo desempeña, lo que quiere decir, que el actuar de la Presidencia de la República depende en gran parte de quien es el Presidente, según su psicología e ideología.

Dentro del Estado Mexicano, la Presidencia de la República y su poder se han institucionalizado, en razón de que el poder corresponde al cargo de Presidente y no a la persona que lo ejerce. Este poder proviene del apoyo del PRI, del Congreso de la Unión, de los Gobernadores, de las Fuerzas Armadas, de los principales sindicatos de agrupaciones campesinas y populares, entre otros.

Varios individuos que eran vistos como débiles han sido Presidentes fuertes. Sin embargo, a pesar del gran poder que llegaron a reunir, al terminar su período ese poder se transmite a su sucesor. Esto hace posible que de la noche a la mañana el hombre

<sup>199</sup> Carpizo, op. cit., p. 198.

<sup>200</sup> Ibid, p. 200.

políticamente más poderoso del país se convirtiera en un ciudadano más de la República Mexicana.

A partir del periodo del General Cárdenas, los expresidentes ya no conservaron el poder político que adquirieron durante su mandato, ya que éste expulsó del país a Plutarco Elías Calles; dándose por primera vez la ruptura entre el Presidente entrante y el saliente. Por lo cual, no se ha vuelto a repetir otro maximato como el de Plutarco Elías Calles, donde ejerció el poder de 1929 a 1936.

Sin embargo, hay que mencionar que la fuerza que le imprima la persona que encabece la Presidencia de la República, es de acuerdo a su propio estilo de gobernar y la manera de ejercer el poder, adquiriendo ésta ciertos tonos y matices.

Sobre lo anterior, "Daniel Cosío Villegas escribió un ensayo que intituló *El Estilo Personal de Gobernar*, donde aseveró que el temperamento, el carácter, las simpatías y las diferencias, la educación y la experiencia personales, influyen claramente en la vida pública del Presidente y en sus actos de gobierno. Esto sucede en cualquier Nación, pero se acentúa más en países como México, donde el Presidente puede obrar tranquilamente de modo muy personal e incluso caprichoso; y concluyó que nuestro sistema propicia un estilo personal de gobernar."<sup>201</sup>

Por otro lado, algunos de los posibles límites que han operado sobre el poder presidencial, son: el tiempo, ya que el cargo tiene una duración de sólo de seis años y constitucionalmente no se puede reelegir; en cierta forma el Poder Judicial Federal, el cual conserva alguna independencia respecto al Ejecutivo, con su función de guardián de la Constitución Política y protector a través del juicio de amparo de los derechos individuales subjetivos; y, hoy en día, el surgimiento de ciertos grupos de presión como las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), las cuales son apartidistas y rechazan la intervención del Estado por su ineficacia, y de grupos guerrilleros, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y el Ejército

<sup>201</sup> Daniel Cosío Villegas, *El Estilo Personal de Gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1974, pp. 8, 9 y 12, citado por Jorge Carpizo McGregor, op. cit., pp. 202 y 203.

Popular Revolucionario (EPR), los cuales se enfrentan de manera directa al Gobierno de la República.

Además, ya se mencionó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hizo todopoderoso al Ejecutivo Federal; toda vez que le estableció ciertos controles políticos por parte del Poder Legislativo de la Unión, ya que no todas las funciones presidenciales son discrecionales, en virtud de que para poder llevarlas a cabo, requiere de la aprobación del Congreso de la Unión. Lo cual, sirve como medio de control político, con el objeto de que se logre el equilibrio que debe existir entre los Poderes y que es necesario para el buen funcionamiento del sistema de gobierno que estructura la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, estas facultades otorgadas al Congreso de la Unión sobre el Ejecutivo han sido *letra muerta*; ya que no las ha ejecutado como debiera, a causa de la praxis política que se da dentro de la Nación.

Dichos controles políticos son: sobre el presupuesto nacional, donde los diputados pueden modificar, aumentar o disminuir el proyecto de Presupuesto de Egresos que propone el Presidente; la revisión anual de la Cuenta Pública que presenta el Ejecutivo, las bases y autorización para la celebración de empréstitos; la ratificación de determinados actos, es decir, aprobar su realización, como los tratados, el nombramiento de algunos funcionarios, entre otros; la prohibición al Presidente de ausentarse del territorio nacional sin el permiso del Congreso o, en su caso, de la Comisión Permanente; el juicio político de responsabilidad, en el cual, lo que se persigue es remover al Presidente, si abusó de sus facultades en el ejercicio de su función. Y, por último, las facultades implícitas concedidas al Congreso en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, donde éste puede "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión"<sup>202</sup>; de este modo, reforzando a todas las facultades que señala la Carta Magna, puede restringir las del Ejecutivo.

<sup>202</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 61.

No obstante, esto solamente ha sido un esquema teórico, que podría hacerse realidad en un futuro; donde el Legislativo Federal realmente desempeñe el papel para el cual fue creado: servir de freno y equilibrio al Poder Ejecutivo Federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no dejó desarmado al Congreso de la Unión frente al Ejecutivo fuerte que diseñó; aunque estas facultades no operan como controles, debido al predominio electoral del partido oficial y a la praxis política del sistema en el país.

Así, durante varias décadas, la estructura política del sistema gubernativo mexicano ha venido funcionando y operando, en varios aspectos, al margen del orden constitucional, del cual sólo se respetan sus formas. Sin embargo, cabe señalar que pese a los defectos, vicios e injusticias del sistema político mexicano, que han surgido de este régimen antidemocrático; el país ha conservado una estabilidad política, con algunas libertades individuales que posibilitan la realización personal.

Sin embargo, como se mencionó en la Introducción del presente trabajo, en 1994 se produjo una profunda crisis política dentro del país, y para salir de la misma se está llevando a cabo la Reforma Política del Estado, en la que se busca más que nada **democratizar** el Poder Público.

En México el **Presidencialismo** es un sistema compuesto por distintas **reglas del juego político**, las cuales son normas consuetudinarias, por lo que no se encuentran escritas en ordenamientos jurídicos; aunque su cumplimiento se arroja mediante el acatamiento del orden jurídico. Dichas reglas caracterizan al Sistema Político Mexicano, a su Presidencialismo; y su aprendizaje se logra solamente mediante la práctica de la política mexicana.

El constitucionalista Ignacio Burgoa apunta que "aristotéricamente hablando, dichas reglas del juego político implican la substancia de nuestra vida política y las normas de derecho su forma, por ello, como fungir de tales reglas, si es presidencialista, sin que este carácter lo ostente dentro de nuestro sistema jurídico

constitucional, en el que el Presidente de la República, como todo funcionario, está subordinado al imperio de derecho.<sup>203</sup>

## 2. LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO.

Precisamente ahora, a finales del siglo XX, es necesario que la Nación logre establecer un auténtico Estado de Derecho, promotor del bien común y fundado en el real reconocimiento de los derechos de las personas; toda vez que el Estado Mexicano todavía se encuentra sometido políticamente en un régimen presidencialista, cuyo poder y estructuras políticas no han sido realmente limitadas por el orden constitucional.

En el Estado Mexicano, a partir de la Independencia, existe una cultura presidencial, ya que el poder se ha concentrado políticamente en el Presidente de la República.

Este sistema político, impuesto desde 1929, a pesar de lo relativo del crecimiento socioeconómico que logró, ya no puede dar más de sí, en razón de que no opera en un marco de auténtico Estado de Derecho; por lo cual, dicho sistema ha llegado a su fin, provocado por la corrupción, la simulación de legalidad que lo ha caracterizado, impidiendo con ello el progreso del país.

Existe desconfianza por parte del pueblo al Gobierno y a la Administración Pública, como consecuencia lógica de la ausencia de democracia política y de la alternancia en el ejercicio del Poder Público, que son base del Estado de Derecho.

La excesiva centralización de la Administración Pública Federal es generada por el Presidencialismo, que se ha caracterizado por una larga tradición de mando gubernamental unitario, arbitrario y autocrático.

---

<sup>203</sup> Burgos, Derecho Constitucional Mexicano, p. 802.

La Presidencia de la República Mexicana es una institución que acumula poder de manera excesiva, reuniendo innumerables facultades y atribuciones legales, además de las facultades metaconstitucionales de que dispone, lo que ha permitido que constantemente dicha institución vaya de la legalidad a la ilegalidad. Además de que le permite mantenerse como una institución a la cual la sociedad no puede pedirle cuentas.

El imperio metaconstitucional, derivado de la relación que existe entre el Gobierno y el PRI, solamente desaparecerá cuando por medio de la voluntad presidencial, realmente se separe de dicha institución política, ya que el tránsito a la democracia y al Estado de Derecho requiere de transformaciones en la institución presidencial, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Legislación Electoral y sobre todo en las conductas y prácticas de quienes determinan la política económica y social.

Por lo anterior, se está llevando a cabo la **Reforma Política del Estado**; teniendo como finalidad la transformación del sistema político presidencialista hacia una Presidencia justa y democrática. Los temas a tratar en esta reforma son: la reforma electoral, la reforma de los Poderes Públicos, la reforma democrática del Gobierno del Distrito Federal, el fortalecimiento del Federalismo, los Derechos y participación indígena, la comunicación social, y la participación de la ciudadanía en la vida política de la Nación.

Esta reforma del Estado Mexicano es necesaria para el desarrollo armónico y justo de la sociedad a través del Derecho y un mayor consenso social, sin romper el marco constitucional.

La **reforma electoral** consiste en modificar los procesos mediante los cuales se integra del Gobierno, que no se dude de la legitimidad de éstos; por lo cual, esta reforma es de las más importantes y fundamentales para el futuro de la vida democrática del país, ya que mediante esta vía se adquiere y se puede alternar el Poder Público, legal y pacíficamente.

El sistema político debe asegurar elecciones libres y legales; garantizando la autonomía e independencia de los órganos electorales (el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), no permitiendo que el Gobierno sea juez y parte en materia electoral, mejorando las condiciones de equidad en la competencia electoral. La igualdad entre los partidos políticos consiste en que participen equitativamente, teniendo el mismo acceso a los medios de comunicación, los cuales deben proporcionar información veraz y objetiva, sin inclinarse a algún partido, y mediante el financiamiento igualitario, con topes de campaña.

Además, de que es esencial la independencia absoluta de los partidos políticos frente al Gobierno.

La **reforma de los Poderes Públicos** consiste en la necesidad de democratizar al Poder Público; transformando el actual sistema presidencialista a un sistema que mantenga el equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando contrapesos para contar con un Poder Legislativo fortalecido, no subordinado por cuestiones políticas al Ejecutivo y con una mayor presencia; de igual modo un Poder Judicial realmente autónomo y profesional.

Es necesario descentralizar el desmesurado poder del Ejecutivo Federal, por medio de modificaciones constitucionales, así como a la legislación secundaria; controlándolo por medio de la vigilancia y fiscalización de su presupuesto (de los recursos públicos) por un órgano autónomo.

De esta forma, el Congreso de la Unión debe asumir plena y responsablemente su categoría de Poder, ejerciendo las facultades que le atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo para legislar, sino también para contribuir con la correcta orientación política de la administración. Además, de llevar a cabo el control de ésta por la vía del presupuesto, obligándose a una verdadera rendición de cuentas y la de exigir la correspondiente responsabilidad por el manejo de los recursos públicos ya que la supremacía que de hecho ejerce dentro del Estado Mexicano el Ejecutivo sobre los demás Poderes Federales y Estatales, destruye al Estado de

Derecho y resta a todos dignidad y eficacia, además de romper con el fundamento de la organización democrática federal.

Por otro lado, el Estado Mexicano adoptó al **Federalismo** como forma de gobierno lo que es teoría pura ya que en la realidad se da un excesivo centralismo político, administrativo, económico y hasta demográfico. Con la reforma del Estado se pretende construir un real y auténtico Federalismo, dentro del cual se transfiera autoridad, responsabilidades, recursos y autonomía político-administrativa del Gobierno Federal a los Estados y municipios, distribuyendo las competencias, funciones y recursos de las dependencias de la Administración Pública Federal a dichas Entidades Federativas y a los municipios; toda vez que, por medio del federalismo, se descentralizan o transfieren los servicios de salud, educación, pesca, agrícolas, ecológicos, de transporte, los recursos sociales, el fomento industrial y comercial, entre otros.

De este modo, con la descentralización se lleva la capacidad institucional a donde se viven los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones correspondientes. Generándose de esta forma, Estados y Municipios fuertes, que ya no padecerían las consecuencias del centralismo político-administrativo. Además, el Federalismo fortalece a la democracia, ya que impulsa un desarrollo más equilibrado y justo.

El Estado Mexicano debe ajustar su vida política a los principios federales vigentes en la Constitución Política, y superar el centralismo político, económico y administrativo que mengua la autonomía de las Entidades Federativas, y que les impone autoridades, dosifica los ingresos, entre otras circunstancias, negando con todo ello los supuestos que radican en el Federalismo.

También mediante una redistribución tributaria, equitativa e igualitaria entre los Estados se puede construir ese Federalismo; buscando que los recursos provengan de fuera al centro y no al contrario, como ha sucedido.



La ausencia de un Estado de Derecho ha generado que la Administración Pública Federal Mexicana esté invadida por la corrupción lo cual pone en peligro constantemente al ciudadano. El cumplimiento de la letra y el espíritu de las disposiciones constitucionales es una condición necesaria para el establecimiento del Estado de Derecho. Por otro lado, también es indispensable el respeto a la división e integración legítima de los Poderes, así como exigir el cumplimiento eficaz de las funciones que a cada uno compete, para que de esta relación justa entre los mismos resulte el indispensable equilibrio en el ejercicio de la autoridad, dentro de un régimen jurídico.

Por otro lado, cabe señalar que para que se lleve a cabo el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal, y que además, ésta cumpla al 100% con sus finalidades, es indispensable su **profesionalización**, ya que en la mayoría de los casos, los altos cargos dentro de la misma son desempeñados por funcionarios que no tienen la experiencia o los conocimientos necesarios sobre el ramo administrativo en cuestión, que se encuentra a su cargo. Lo cual, puede ser y ha sido contraproducente para la sociedad.

El cumplimiento de un programa de Gobierno que busca el bien de la colectividad no debe fincarse en el predominio del Presidente de la República Mexicana, sino en el ejercicio de las funciones de cada uno de los Poderes, con el mutuo respeto que deben guardarse.

Por último, es necesario que aumente la **participación de la ciudadanía** en la vida política y en la toma de decisiones de interés general, toda vez que en el moderno Estado de Derecho se enriquecen las instituciones de la democracia representativa con los principios y procedimientos de la democracia participativa, entre los que se encuentran: la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, figuras que es necesario incorporar en forma activa al régimen constitucional.

Dichas figuras citadas, generarían en los ciudadanos un mayor interés por los asuntos políticos y la mas amplia participación ciudadana en las decisiones públicas. De

este modo, los partidos políticos ya no serían los únicos interlocutores dentro de la sociedad. Si la población no se hace políticamente activa, no se podrá llegar a una auténtica democracia.

### 3. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL Y DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Se puede afirmar que las reformas constitucionales en materia electoral y del Gobierno del Distrito Federal, publicadas el día 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, vienen a ser la puesta en marcha de la Reforma Política que está aconteciendo en el Estado Mexicano, que como se sabe el principal objetivo es el de sacar al país de la crisis política en la actualmente se encuentra, a falta de una verdadera política democrática por parte del Gobierno de la República. Por medio de esta Reforma se busca el desarrollo democrático de la Nación, y que se consolide en un Estado de Derecho.

"El punto de partida fundamental para examinar el tema de las elecciones en México es la letra y el espíritu de la Constitución General de la República."<sup>204</sup> La Reforma Electoral es de gran importancia para el futuro de la vida democrática del país, ya que mediante ésta los ciudadanos, las agrupaciones políticas y los partidos políticos nacionales tendrán la certeza de que se encuentran garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales. La Reforma, además debe permitir el avance hacia una clara equidad en la competencia electoral.

Los puntos más relevantes de las modificaciones constitucionales y a la Legislación que se llevaron a cabo por la Reforma Electoral versan sobre: una competencia equitativa entre los partidos políticos dentro de las campañas electorales;

---

<sup>204</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de México, México, 1995, p. 51.

el financiamiento de los mismos y los topes de campaña; la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral; y la creación de un nuevo Tribunal Electoral, integrado al Poder Judicial de la Federación, y de un sistema medios de impugnación electoral.

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a"<sup>205</sup> lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.

Los **partidos políticos nacionales** al ser entidades de interés público, la ley determina a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), su intervención dentro de los procesos electorales de carácter federal. La finalidad que persiguen éstos es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la Representación Nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Por lo tanto, la ley garantiza que los partidos políticos nacionales cuenten de forma equitativa con los elementos necesarios para poder llevar a cabo sus actividades. De este modo, tienen derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social.

Asimismo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala las reglas relativas al financiamiento de los partidos políticos y de sus campañas electorales, garantizando que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El financiamiento público necesario para desempeñar sus actividades ordinarias se fijará anualmente.

---

<sup>205</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el día 23 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, p. 2.

Ahora la ley señala los criterios que determinan los límites o topes a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; de igual forma, establece los montos máximos que pueden aportar pecuniariamente sus simpatizantes y los procedimientos sobre el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten. Se impondrán sanciones por el incumplimiento de las anteriores disposiciones.

Cabe mencionar, que las **agrupaciones políticas nacionales** son "formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada."<sup>206</sup> Solamente pueden participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con alguno de los partidos políticos; no pueden hacer lo mismo con coaliciones. Las candidaturas que surjan de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político.

La organización de las elecciones federales, es decir, de las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión es una función estatal llevada a cabo por el **Instituto Federal Electoral**, el cual es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En su integración participan el Congreso de la Unión, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía, según lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los principios rectores de esa función estatal son la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

El Instituto Federal Electoral, como autoridad en materia electoral, para su desempeño cuenta dentro de su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

---

<sup>206</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el día 22 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, p. 8.

El Consejo General, el cual es el órgano superior de dirección de dicho Instituto, se integra por un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes de los Partidos Políticos y el Secretario Ejecutivo.

Ahora, con las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General es presidido por un ciudadano y ya no por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación. De este modo, el Poder Ejecutivo de la Unión ya no tiene injerencia alguna dentro de los procesos electorales nacionales.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales son elegidos mediante el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Comisión Permanente, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. De este mismo modo se designarán ocho Consejeros Electorales suplentes, en orden de prelación. Todos éstos cargos públicos tendrán una duración de siete años.

Los Consejeros del Poder Legislativo son propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de Partido en alguna de las Cámaras. Solamente hay un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Estos Consejeros concurren a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto, y por cada propietario se pueden designar hasta dos suplentes.

Cada Partido Político designa un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto en las sesiones del Consejo General. Éstos pueden ser sustituidos en todo tiempo, dando previo aviso al Consejero Presidente.

El Secretario Ejecutivo es nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los órganos de vigilancia del Instituto Federal Electoral se componen, en forma mayoritaria, por Representantes de los Partidos Políticos, y las Mesas Directivas de Casilla por ciudadanos.

Con el objeto de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todo acto y resolución en materia electoral de las autoridades (electorales), se ha establecido un sistema de medios de impugnación, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política y la ley; por lo que, se expidió la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**.<sup>207</sup> Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y viene a garantizar la protección de los derechos políticos de la ciudadanía de votar, ser votado y de asociación, por medio del Tribunal Electoral, el cual es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional.

"El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;

---

<sup>207</sup> Publicada el día 22 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, p. 68.

- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y

- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.<sup>208</sup>

A los órganos del Instituto Federal Electoral corresponde conocer y resolver el recurso de revisión y al Tribunal Electoral, los demás medios de impugnación.

Cabe señalar, que la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales, en materia electoral, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Por otro lado, la Ciudad de México es el **Distrito Federal**, sede de los Poderes de la Unión y Capital de la República Mexicana; el lugar de residencia del Gobierno Federal. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios. Anteriormente era gobernado por los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercían por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal tenía a su cargo la administración, es decir, la función ejecutiva, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, de acuerdo con su reciente naturaleza jurídica, esa administración y gobierno se encuentra actualmente a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos del (nuevamente reformado) artículo 122 constitucional.

Las autoridades locales del Distrito Federal o, mejor dicho, el Gobierno del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

<sup>208</sup> Diario Oficial de la Federación del día 22 de noviembre de 1996, Segunda Sección, p. 68.

La distribución de competencias que existe entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, se encuentra determinada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que regula la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal (de conformidad con lo dispuesto por la misma Constitución Política).

**Al Congreso de la Unión** corresponde: legislar en lo relativo al Distrito Federal, a excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de Deuda Pública del Distrito Federal; entre otros.

**Al Presidente de la República Mexicana** corresponde: iniciar las leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado al sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de remoción del mismo; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente); proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; entre otros.

Asimismo, al Presidente de la República Mexicana le corresponde el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga directamente a su cargo, con la posibilidad de que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; ya que a éste, el Ejecutivo Federal le puede delegar las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

**A la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105 y 106 constitucionales, le corresponde conocer:

- De las controversias constitucionales, excepto las de carácter electoral, donde el Distrito Federal o alguno de sus órganos de gobierno sean parte; asimismo, las que



se susciten entre dichos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o por actos que invadan la esfera de atribuciones que la Constitución establece al órgano quejoso.

- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre los que están legitimados para ejercitar, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, la acción de inconstitucionalidad contra Leyes Federales o del Distrito Federal se encuentra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (antes Asamblea de Representantes) con el 33% de sus integrantes para accionar en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

- Y, de las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación o de un Estado y los del Distrito Federal.

**La Asamblea Legislativa del Distrito Federal** (antes Asamblea de Representantes del Distrito Federal) se compondrá por 66 Diputados. Cuarenta serán electos por el principio de Mayoría Relativa, mediante el sistema de distritos federales electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal y los 26 restantes, por el principio de Representación Proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, que es el Distrito Federal. Estos Diputados serán elegidos cada tres años mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los requisitos para ser Diputado a la Asamblea no pueden ser menores a los que se exigen para ser Diputado Federal (artículo 55 constitucional).

Al partido político que obtenga el mayor número de Constancias por Mayoría y por lo menos el 30% de la votación, se le asignarán el número de Diputados de Representación Proporcional necesarios para que alcance la mayoría absoluta de la Asamblea.

Toda resolución de la Asamblea tiene el carácter de Ley o de Decreto; y ésta celebrará al año dos periodos de sesiones. El primero de éstos comenzará el día 17 de septiembre de cada año y podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año; el segundo periodo de sesiones se llevará a cabo a partir del 15 de marzo de cada año, y se podrá prolongar hasta el 30 de abril de ese mismo año. La convocatoria a sesiones extraordinarias es facultad de un órgano interno, a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**El Jefe de Gobierno del Distrito Federal** tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad; dicha función recae en una sola persona, la cual será elegida mediante voto universal, libre, directo y secreto. Por lo tanto, ya no será nombrado por el Presidente de la República Mexicana, como anteriormente acontecía. Éste cargo tendrá una duración de seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección.

Algunos de los requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal son: el de ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos los 30 años cumplidos al día de la elección; no haber desempeñado anteriormente el cargo, con cualquier otro carácter o denominación; además de los requisitos determinados para ser Diputado Federal en el artículo 55 constitucional.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal por el Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. La solicitud de remoción deberá ser presentada cuando menos por la mitad de los miembros de esos órganos colegiados.

En el caso de remoción, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. Por falta temporal de dicho funcionario, quedará encargado del despacho el Secretario de Gobierno en funciones; y

en el caso de falta absoluta, ya sea por renuncia u otra posible causa, la Asamblea Legislativa se encargará de designar al sustituto que terminará con el encargo.

La Administración Pública del Distrito Federal cuenta para el buen desempeño de los negocios del orden administrativo con órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; por lo tanto, ésta es central, desconcentrada y paraestatal.

Asimismo, se establecerán órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se dividirá el Distrito Federal; estos órganos vienen siendo las **Delegaciones Políticas**. Los titulares de los órganos político-administrativos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa; pero hasta el año 2000, ya que para las elecciones que se llevarán a cabo en 1997, se elegirán de manera indirecta. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal formulará las propuestas individuales para cada uno de los titulares de las Delegaciones Políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal y las enviará a la Asamblea Legislativa; las propuestas deben ser aprobadas por las dos terceras partes del quórum.

La **Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**, que es presidida por un Procurador General de Justicia, es el Ministerio Público del Distrito Federal. A esta institución le incumbe la persecución de los delitos del orden común y la representación de los intereses de la sociedad.

La administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al **Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal**, al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y demás órganos que les corresponde llevar a cabo la función jurisdiccional del fuero común dentro del Distrito Federal, como son: los Juzgados de Primera Instancia y los Jueces de Paz (en materia Civil y Penal).

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se encuentra integrado por 49 Magistrados, de los cuales uno es su Presidente, y funciona en Pleno y en Salas. El Pleno es el órgano máximo del Tribunal y está formado por los Magistrados y por el Presidente del mismo (quien no forma parte de alguna de las Salas). Cada una de las

Salas se integra por tres Magistrados y actualmente existen ocho Salas Civiles, cinco Penales, dos Familiares y una Supernumeraria.

Los Juzgados de Primera Instancia son: los Jueces de lo Civil, de lo Penal, de lo Familiar, del Arrendamiento Inmobiliario, de lo Concursal, y de Inmatriculación Judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales. Se encuentra integrada por siete Consejeros y funciona en Pleno y en Comisiones. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, también lo es del Consejo y de sus Comisiones.

La función jurisdiccional en materia administrativa esta a cargo del **Tribunal de lo Contencioso Administrativo**, el cual cuenta con plena autonomía para dirimir las controversias que surjan entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Las autoridades del Distrito Federal podrán suscribir convenios con las autoridades de la Federación, los Estados y los Municipios, para la creación de comisiones metropolitanas que organicen la planeación y ejecución de acciones coordinadas en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, seguridad pública, recolección, entre otras.

Todas las prohibiciones y limitaciones que la Constitución Política dispone para las Entidades Federativas que integran la República Mexicana son aplicables de igual forma a las autoridades del Distrito Federal.

Como se puede apreciar, el objetivo principal de la Reforma Democrática del Gobierno del Distrito Federal fue que éste se transforme en una Entidad Federada, con personalidad jurídica y patrimonio propios; en virtud de que ahora su gobierno no

solamente está a cargo de los Poderes de la Unión, sino que también se encuentra a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, los cuales han adquirido más atribuciones y son más autónomos de los Poderes Federales.

Asimismo, la democratización del Gobierno del Distrito Federal se debe a que los ciudadanos de la Ciudad de México, a través de elecciones locales podrán elegir, directamente, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los Diputados de la Asamblea Legislativa y a los Titulares de los órganos político-administrativos; indirectamente, a los integrantes del Tribunal Superior de Justicia.

## CONCLUSIONES

1.- El Estado es el modo de ser y estar constituida y organizada política y jurídicamente una comunidad humana y al ser una persona moral o jurídica del Derecho está dotado de personalidad, constituyendo un ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones. Su personalidad se la otorga su Constitución Política, la cual establece las bases de su organización.

2.- El concepto de atribuciones del Estado comprende al contenido de la actividad estatal, lo que éste debe hacer; y por otro lado, el concepto de funciones estatales se refiere a la forma y al medio a través del cual se realizan estas atribuciones. Dichas funciones son la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial; y con el paso del tiempo se fueron atribuyendo, cada una de éstas a tres poderes u órganos distintos e independientes entre sí dentro del Estado.

3.- Los elementos que constituyen al Estado Moderno, al Estado de Derecho, son la Población, el Territorio, la Soberanía, el orden Jurídico y el Gobierno.

4.- El Estado de Derecho es aquel en el cual los poderes públicos no actúan caprichosa o arbitrariamente, ya que éstos siguen los mandatos del Derecho; obtienen su legitimidad por medio del mismo orden jurídico, sirviendo al bien público y salvaguardando a las leyes positivas y a los principios éticos del Derecho.

5.- El Derecho es el instrumento por medio del cual el poder político se organiza y expresa dentro del Estado; formalizándose mediante expresiones jurídicas que aseguran su permanencia y efectividad.

6.- El Sistema Presidencial es una forma de gobierno en la que el Poder Ejecutivo, el cual lleva a cabo la función administrativa del Estado, es unipersonal, es decir, que radica en un solo individuo denominado Presidente quien es Jefe de Estado y de Gobierno a la vez. Solamente es responsable ante el Pueblo por su gestión

gubernativa, ya que es electo por Sufragio Universal y Directo, periódicamente, por el mismo Pueblo.

7.- El Pueblo mexicano, que es el titular originario de la soberanía nacional, encarga al Gobierno o Poder Público la administración del mismo, constituyéndolo en una República Representativa, Democrática y Federal. Existen tres niveles gubernamentales o de gobierno: el Federal, 32 estatales y 2,418 gobiernos municipales.

8.- El Constitucionalismo consiste básicamente en limitar el poder de los gobernantes, garantizando los derechos fundamentales o humanos de cada uno de los miembros de una comunidad mediante un instrumento jurídico-político denominado Constitución Política; la cual es la Ley Suprema y fundamental del Estado, ya que lo constituye, estructura, organiza, y regula jurídica y políticamente, expedida por el Poder Constituyente en ejercicio de la Soberanía y que tiene por objeto crear, organizar y dotar de competencia a los poderes públicos, así como proteger las Garantías Individuales de la población, frente al Poder Público.

9.- En los Estados Unidos Mexicanos el Gobierno Federal o Poder Federal Supremo está integrado por los Poderes de la Unión, mediante los cuales el pueblo ejerce su soberanía. Estos Poderes son tres macro-órganos gubernamentales, y cada uno lleva a cabo una de las tres funciones estatales o gubernamentales, es decir, la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

10.- De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; el cual es elegido mediante el Sufragio Directo del pueblo mexicano.

Por su acepción funcional, suele llamarse Poder Administrativo. Las funciones del Poder Ejecutivo se dividen en administrativas y políticas. De modo que, como órgano político mantiene ciertas relaciones con los otros dos Poderes Federales, es el representante internacional, también tiene relaciones con las demás organizaciones

políticas del país, y lleva a cabo el desarrollo del sistema político en general; en cambio, como órgano administrativo es la Administración Pública Federal, ya que materialmente no puede cumplir con todas las tareas que implican o conciernen al Poder Ejecutivo de la Federación. Por lo que, se materializa con la Administración Pública Federal; de la cual el Presidente de la República es su jefe.

11.- El Estado, entre sus funciones tiene la de satisfacer los intereses y las necesidades de su población mediante la función ejecutiva o administrativa. Para lo cual, el Estado va creando a los órganos y procedimientos necesarios, y los organiza de una determinada forma, que constituye a lo que se denomina administración pública, la cual se encuentra sujeta a un orden o régimen jurídico. De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal se divide en Centralizada y en Paraestatal; y doctrinalmente hablando, se encuentra organizada en tres formas o regímenes: la Centralización, la Descentralización y la Desconcentración.

12.- En términos políticos, la forma de Gobierno del Estado Mexicano es Presidencialista; toda vez que el Ejecutivo Federal, personificado por un solo individuo, ha ejercido por razones fácticas y no jurídicas una notable hegemonía sobre los otros dos Poderes Federales durante su sexenio. La concentración del poder presidencial y el de su gobierno centralista surgió con la finalidad de controlar a los caudillos y caciques que aparecieron durante la Revolución Mexicana.

13.- El hecho de que el propio Presidente de la República Mexicana sea realmente el Jefe del Partido Revolucionario Institucional (PRI), le da la posibilidad de llevar a cabo las funciones que desempeña todo líder partidista, además de las de Jefe del Poder Ejecutivo Federal.

De esta forma, adquiere esas facultades metaconstitucionales, situadas más allá del marco constitucional; que han generado en México un régimen presidencialista dentro del cual el Poder Legislativo se encuentra subordinado políticamente al Ejecutivo, a causa del monopolio que ha ejercido el PRI sobre el Poder Público. Por lo



que, el Congreso de la Unión no ha desempeñado las funciones que le son propias, como el control que debe llevar sobre el propio Ejecutivo Federal.

No ha funcionado de contrapeso, por lo que el poder se ejerce unilateral y autoritariamente. Igualmente a causa de las amplias facultades constitucionales y legislativas que el orden jurídico le otorga. Además, dentro del Sistema Político Mexicano, el Presidente de la República Mexicana es la pieza clave del mismo; se sitúa por encima de los demás elementos políticos que lo integran; toda vez que ha sido fortalecido aún más por la *praxis* política.

14.- El conjunto de atribuciones constitucionales con que está investido le asignan el papel trascendental de ser el Supremo Administrador Público, el representante del Estado Mexicano. La esfera de sus facultades jurídicas es tan extensa que abarca todos los ramos administrativos de la Nación.

15.- El desmedido poder del Presidente de la República Mexicana se debe a que se encuentra investido por amplias y múltiples facultades, las cuales surgen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Legislación ordinaria y el sistema político. Las creadas por el mismo sistema político son denominadas facultades metaconstitucionales porque no están establecidas por el orden constitucional. Surgieron a causa de distintos factores inherentes a la estructura política, y no a la jurídica, del país; son las que en última instancia determinan la hegemonía de este alto funcionario.

La más importante de estas facultades es la que ejerce como jefe real del Partido Revolucionario Institucional, ya que de ésta surgen las demás, como por ejemplo: la designación de su posible sucesor, el candidato a la Presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional.

16.- En el Estado Mexicano, lo que se conoce como Presidencialismo es un sistema compuesto por distintas reglas del juego político, las cuales son normas

consuetudinarias, por lo que no se encuentran escritas en ordenamientos jurídicos; aunque su cumplimiento se arropa mediante el acatamiento del orden jurídico.

17.- Este sistema político, impuesto desde 1929, ya no puede dar más de sí, en razón de que no opera en el marco de un auténtico Estado de Derecho por lo cual, ha llegado a su final, por la corrupción y la simulación de la legalidad que lo han caracterizado, no pudiendo progresar de este modo el país. Existe una desconfianza al Gobierno y a la Administración Pública Federal. Por la falta de una real democracia política y la alternancia en el ejercicio del Poder Público, bases del Estado de Derecho, por la misma centralización de la administración pública del sistema político, generada por el Presidencialismo, que se ha caracterizado por una larga tradición de mando gubernamental unitario, arbitrario, autocrático, etc., hasta nuestros días.

18.- Se está llevando a cabo la Reforma Política del Estado, cuyo principal objetivo es el de sacar al país de la crisis política en la actualmente se encuentra, a falta de una verdadera política democrática por parte del Gobierno de la República, mediante la transformación del sistema político presidencialista a uno presidencial, justo y democrático, que opere dentro de un auténtico Estado de Derecho. Por medio de esta Reforma se busca el desarrollo democrático de la Nación.

19.- Los temas a tratar en esta Reforma son: la Reforma Electoral, la Reforma de los Poderes Públicos, la Reforma Democrática del Gobierno del Distrito Federal, el fortalecimiento del Federalismo, los Derechos y participación indígenas, la comunicación social, y la participación de la ciudadanía en la vida política de la Nación.

20.- La Reforma Electoral consiste en modificar los procesos mediante los cuales se integra del Gobierno, que no se dude de la legitimidad de éstos; por lo cual, esta reforma es de las más importantes y fundamentales para el futuro de la vida democrática del país, ya que mediante esta vía se adquiere y se puede alternar el Poder Público, legal y pacíficamente.

Asimismo, los ciudadanos, las agrupaciones políticas y los partidos políticos nacionales tendrán la certeza de que se encuentran garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales.

21.- Los puntos más relevantes de las modificaciones constitucionales y a la Legislación que se llevaron a cabo por la Reforma Electoral versan sobre: una competencia equitativa entre los partidos políticos dentro de las campañas electorales; el financiamiento de los mismos y los topes de campaña; la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral; y la creación de un nuevo Tribunal Electoral, integrado al Poder Judicial de la Federación, y de un sistema medios de impugnación electoral.

22.- La organización de las elecciones federales es una función estatal llevada a cabo por el Instituto Federal Electoral, el cual es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; integrado por el Congreso de la Unión, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía. El Consejo General, el cual es el órgano superior de dirección de dicho Instituto, con las modificaciones a la Constitución ahora es presidido por un ciudadano y ya no por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación.

De este modo, el Poder Ejecutivo de la Unión ya no tiene injerencia alguna dentro de los procesos electorales.

23.- Con el objeto de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todo acto y resolución en materia electoral de las autoridades (electorales), se ha establecido un sistema de medios de impugnación, a través de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

24.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de la República Mexicana; el lugar de residencia del Gobierno Federal. El

Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios. De acuerdo con su reciente naturaleza jurídica, su gobierno se encuentra actualmente a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. La distribución de competencias que existe entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, se encuentra determinada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

25.- Las autoridades locales del Distrito Federal o, mejor dicho, el Gobierno del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

26.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien tiene a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad, será elegido mediante voto universal, libre, directo y secreto; ya no será nombrado por el Presidente de la República Mexicana. Asimismo, serán elegidos los Diputados de la Asamblea Legislativa y los Titulares de los órganos político-administrativos; estos últimos hasta el año 2000, ya que para las elecciones que se llevarán a cabo en 1997, se elegirán de manera indirecta.

27.- El objetivo principal de la Reforma Democrática del Gobierno del Distrito Federal fue que éste se transforme en una entidad federada, con personalidad jurídica y patrimonio propios; en virtud de que ahora su gobierno no solamente está a cargo de los Poderes de la Unión, sino que también se encuentra a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, los cuales han adquirido más atribuciones y son más autónomos de los Poderes Federales.

28.- La democratización del Gobierno del Distrito Federal se debe a que los ciudadanos de la Ciudad de México, a través de elecciones locales podrán elegir, directamente, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los Diputados de la Asamblea Legislativa y a los Titulares de los órganos político-administrativos; indirectamente, a los integrantes del Tribunal Superior de Justicia.

## BIBLIOGRAFÍA

## 1. LIBROS.

- 1) ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, 2a. edic., Edit. Harla, S.A. de C.V., México, 1992.
- 2) ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría General del Estado*, Edit. Harla, S.A. de C.V., México, 1992.
- 3) ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 10a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992.
- 4) BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *Derecho Internacional Público*, 1a. edic., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.
- 5) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 4a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1994.
- 6) BURGOA ORIHUELA, *El Juicio de Amparo*, 30a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1991.
- 7) BURGOA ORIHUELA, *Las Garantías Individuales*, Ediciones Botas, 1944.
- 8) CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edit. Harla, S.A. de C.V., México, 1992.
- 9) CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Presidencialismo Mexicano*, 8a. edic., Edit. Siglo XXI, México, 1988.
- 10) CASTORENA, J. Jesús, *Manual de Derecho Obrero*, 3a. edic., Imprenta Didot, S. de R. L., México, 1959.
- 11) DE PINA, Rafael, *Elementos de Derecho Civil*, Vols. I y II, 1a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989.
- 12) FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal*, 1a. edic., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.
- 13) FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 8a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1960.
- 14) GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 40a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989.
- 15) GONZÁLEZ, Juan Antonio, *Elementos de Derecho Civil*, 3a. edic., Edit. F. Trillas, S.A., 1967.
- 16) GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La Democracia en México*, 18a. edic., Ediciones Era, S.A. de C.V., México, 1991.

- 17) GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 8a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992.
- 18) KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducido por Eduardo García Máynez, 4a. reimpresión, UNAM, 1988.
- 19) LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, 3a. edic., IEPES PRI, 1976.
- 20) NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, 1a. edic., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.
- 21) NIBOYET, J.P., *Principios de Derecho Internacional Privado*, traducido por Andrés Rodríguez Ramón, Edinal, S. de R. L., 1960.
- 22) OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría Política*, 5a. edic., Edit. Gloma, S.C., México, 1989.
- 23) PAZOS, Luis, *Los Límites de los Impuestos*, 8a. impresión, Edit. Diana, S.A., 1991.
- 24) PÉREZ DE LEÓN, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, 13a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992.
- 25) PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 26a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1993.
- 26) RÍOS ELIZONDO, Roberto, *El Acto de Gobierno*, 1a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1975.
- 27) RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, *El Derecho Constitucional y el Estado*, 1a. edic., Edit. Limusa, S.A., 1983.
- 28) ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, T. I, 23a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989.
- 29) SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 15a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1994.
- 30) SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomos I y II, 15a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992.
- 31) TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 2a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1949.
- 32) VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, 8a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989.

## 2. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- 1) CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, T. II, 21a. edic., Edit. Heliasta, S. de R. L., Buenos Aires, 1989.
- 2) DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 18a. edic., actualizado por Juan Pablo de Pina García, Edit. Porrúa, S.A., México, 1992.
- 3) Enciclopedia Barsa, Tomo IX, Enciclopedia Británica, Inc., Estados Unidos de América, 1973.

## 3. LEGISLACIÓN.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 113a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1996.
- 2) Código Civil para el Distrito Federal, 61a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992.
- 3) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros Ordenamientos Electorales, 1a. edic., Instituto Federal Electoral, México, 1996.
- 4) Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2da. reimpresión, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1993.
- 5) Decreto mediante el cual se declaran reformados determinados artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1994.
- 6) Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de agosto de 1996.
- 7) Decreto por el cual se reformó el artículo 122 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993.
- 8) Decreto por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de marzo de 1997.
- 9) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de noviembre de 1996.

10) Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado el día 24 de diciembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección.

11) Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por el que se reglamentan los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de los Magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de octubre de 1996.

12) Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1994.

13) Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 15 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

14) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2a. reimpresión, Edit. Pac, S.A. de C.V., México, 1996.

15) Ley de Amparo, 1a. edic., Edit. Esfinge, S.A. de C.V., Naucalpan, Estado de México, 1993.

16) Ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de junio de 1993.

17) Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 30a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1994.

18) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, CD-ROM La legislación Federal 3, SIID-Comité de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados.

19) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, CD-ROM La legislación Federal 3, SIID-Comité de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados.



20) *Ley General de Población*, impresa en los Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación, México, 1993.

21) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 30a. edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1994.

22) *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de mayo de 1995.

23) *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, publicada el día 7 de febrero de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

#### 4. OTRAS FUENTES.

1) Diario Oficial de la Federación del día 3 de febrero de 1995, con la colaboración del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

2) *El Sistema Electoral Mexicano y las Elecciones Federales*, Instituto Federal Electoral, Imprenta Juventud, S.A. de C.V., México, 1997.

3) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de México, México, 1995.

4) *Primer Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León*, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de septiembre de 1995, Segunda Sección.

5) *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de agosto de 1997, Segunda Sección.

6) *Notas/apuntes de clase*, *Amparo*, Lic. Antonio Saucedo López, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.

7) *Notas/apuntes de clase*, *Ciencia Política*, Dr. Luis Javier Garrido Plata, Facultad de Derecho, UNAM, 1993.

8) *Notas/apuntes de clase*, *Derecho Administrativo I*, Lic. Horacio Castellanos Coutiño, Facultad de Derecho, UNAM, 1993.

9) *Notas/apuntes de clase*, *Derecho Administrativo II*, Lic. Horacio Castellanos Coutiño, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.

10) *Notas/apuntes de clase*, *Derecho Bancario*, Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, Facultad de Derecho, UNAM, 1995.

11) Notas/apuntes de clase, *Derecho Constitucional*, Dr. Francisco Rivera Alvelais, Facultad de Derecho, UNAM, 1992.

12) Notas/apuntes de clase, *Derecho Internacional Privado*, Dr. Carlos Arellano García, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.

13) Notas/apuntes de clase, *Derecho Internacional Público*, Dr. Luis Malpica de la Madrid, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.

14) Notas/apuntes de clase, *Filosofía del Derecho*, Lic. Eduardo A. Guerrero Martínez, Facultad de Derecho, UNAM, 1995.

15) Notas/apuntes de clase, *Garantías Individuales y Sociales*, Lic. Ma. Macarita Elizondo, Facultad de Derecho, UNAM, 1993.

16) Notas/apuntes de clase, *Teoría de la Administración Pública*, Lic. Edgar Sánchez Magallán, Facultad de Derecho, UNAM, 1995.

17) Notas/apuntes de clase, *Teoría General del Proceso*, Lic. Héctor Molina González, Facultad de Derecho, UNAM, 1992.

18) Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 15 de agosto de 1996, Primera Sección.