

00781 25

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**HACÍA UN FEDERALISMO COOPERATIVO EN MÉXICO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA  
JAVIER SEPÚLVEDA AMED**

**TUTOR  
DR. LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2002**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## ÍNDICE

### “HACIA UN FEDERALISMO COOPERATIVO EN MÉXICO”

INTRODUCCIÓN .....	I
--------------------	---

#### CAPÍTULO PRIMERO DERECHO FEDERAL

1. Evolución Histórica.....	1
2. Formación del Estado Federal.....	5
3. El Principio Federal.....	9
4. Competencias Legislativa, Ejecutiva y Judicial.....	10
5. La Soberanía.....	23
6. La Federación.....	26
7. El Estado Federal Mexicano.....	27
8. Naturaleza Jurídica del Estado Federal.....	38

#### CAPÍTULO SEGUNDO DERECHO ESTATAL

1. Evolución Histórica.....	41
2. Participación de las Entidades Federadas en las Decisiones Nacionales del Estado Federal.....	45
3. Competencias Legislativa, Ejecutiva y Judicial.....	47
4. La Autonomía Local.....	51
5. La Garantía Federal.....	52
6. La Intervención Federal.....	53
7. La Supremacía Federal.....	55
8. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.....	56

#### CAPÍTULO TERCERO DERECHO MUNICIPAL

1. Evolución Histórica.....	61
2. Régimen Legal del Municipio.....	75
3. Competencias Legislativa, Ejecutiva y Judicial.....	84
4. Facultades del Municipio.....	89
5. La Autonomía Municipal.....	98
6. Importancia del Municipio en un Régimen Federal.....	101

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPÍTULO CUARTO**  
**DIVISIÓN DE PODERES Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

1. Precusores y Realizadores de la Doctrina .....	119
2. División de Poderes y Distribución de Competencias .....	127
3. Facultades Expresas de la Federación .....	144
4. Facultades Implícitas de la Federación .....	152
5. Facultades Coincidentes de la Federación .....	155
6. Facultades Concurrentes de la Federación .....	156

**CAPÍTULO QUINTO**  
**SISTEMA PRESIDENCIAL**

1. Reseña Histórica del Sistema Presidencial en México .....	158
2. Fortaleza del Poder Ejecutivo .....	160
3. Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo .....	176
4. Facultades Administrativas del Poder Ejecutivo .....	180
5. Facultades Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo .....	184
6. Facultades Extraconstitucionales del Poder Ejecutivo .....	185
7. El Sistema Presidencial en la Actualidad .....	187

**CAPÍTULO SEXTO**  
**FEDERALISMO COOPERATIVO**

1. Tendencias Modernas del Federalismo .....	193
2. Federalismo Dual .....	210
3. Federalismo Cooperativo .....	213
4. Federalismo y Regionalismo .....	216
5. Coordinación Federal .....	220
6. Convenios Interinstitucionales .....	223

<b>CONCLUSIONES</b> .....	226
---------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	241
---------------------------	-----



## INTRODUCCIÓN

El federalismo es considerado un sistema político en que el poder está repartido entre un Estado central y los diversos Estados o territorios federados.

Se percibe como la doctrina política que propugna un tipo de sistema político, por la unión de Estados independientes, y su organización en torno a un poder central.

El federalismo es uno de los factores más importantes de nuestro sistema jurídico - político, y es considerado como una de las decisiones políticas fundamentales a nivel constitucional. El federalismo determina y precisa el funcionamiento del gobierno, y más aún del poder ejecutivo. Una buena parte de los estudios sobre el sistema federal mexicano se concreta a la historia del mismo que data de los años de 1823 a 1853, principalmente; de tal suerte que el pensamiento federal ha prevalecido a lo largo de nuestra historia constitucional hasta la promulgación de nuestra actual Constitución de 1917.

Es importante observar cómo la institución presidencial en nuestro país ha logrado la acumulación de atribuciones y facultades, logrando llevar a cabo las directrices del sistema federal, relegando a los demás órganos que ante su, dimensión de atribuciones, se presentan como desplazados.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El presente estudio de investigación tiene como objetivo principal estudiar el federalismo en nuestro país. Reconocidos autores, tanto mexicanos como extranjeros, han abordado el tema, ya sea a nivel doctrinal, en el que ha sido objeto de infinidad de conferencias en los planos nacional e internacional, lo mismo que en el pragmático, en el que se ha disentido ampliamente sobre su operatividad.

El presente trabajo de investigación ha sido dividido en seis capítulos, los cuales se integran de la forma que a continuación presentamos.

El capítulo primero alude al derecho federal, iniciando con su evolución histórica; la formación del Estado federal; el principio federal; las competencias legislativa, ejecutiva y judicial; la soberanía y la federación, así como la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano.

El capítulo segundo se encarga del derecho estatal, aludiendo a la participación de las entidades federadas en las decisiones nacionales del Estado federal; las competencias legislativa, ejecutiva y judicial; la autonomía local; la intervención y supremacía federal; para posteriormente ocuparnos de la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El tercer capítulo se centra en el estudio del derecho municipal, analizando la evolución histórica del municipio; su régimen legal; las competencias legislativa, ejecutiva y judicial; sus facultades y autonomía; para pasar a la importancia del municipio en un régimen federal.

El cuarto capítulo atiende a la división de poderes y distribución de competencias, plasmando las ideas de los principales precursores y realizadores de la doctrina; así como el señalamiento de las facultades expresas; implícitas; coincidentes y concurrentes de la federación.

El capítulo quinto se encarga del estudio del sistema presidencial, comenzando por la reseña histórica del mismo en nuestro país; para posteriormente ocuparnos de la fortaleza del poder ejecutivo; analizando las facultades legislativas, administrativas, jurisdiccionales y extraconstitucionales del poder ejecutivo. De igual forma se presenta un inciso acerca del sistema presidencial en la actualidad, haciendo referencia principalmente a los cambios que han existido en los últimos años.

El capítulo sexto se centra en el estudio del federalismo cooperativo, iniciando con las tendencias modernas del federalismo; analizando el federalismo dual y el cooperativo; junto con el regionalismo; para después centrarnos en la coordinación federal para finalizar con los convenios interinstitucionales.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Finalmente, se presentan las conclusiones respectivas, materia importante de cualquier trabajo de investigación, así como la bibliografía consultada la cual sirvió de apoyo para la realización y culminación del presente estudio de investigación.

En México, se requiere un verdadero sistema de gobierno basado en la democracia que a su vez sea equilibrado en la toma de decisiones. Esta aspiración no la podremos alcanzar si no pugnamos por tener un federalismo real y efectivo, en el que la fuerza de cada órgano de poder esté debidamente equilibrado con base en una auténtica distribución de funciones; es decir, sólo se aspira a cumplir lo que marca nuestra Ley Fundamental; nuestra Constitución, la cual ha sido ejemplo para tantas otras Naciones, sobre todo en lo que se refiere a las garantías sociales.

La situación del federalismo cooperativo debe favorecer la participación de los municipios y de los estados en la elaboración de los programas de desarrollo, porque con políticas centralistas que desconocen la problemática local, no se pueden resolver las demandas sociales, de tal forma que éstas actividades sean realizadas por las entidades federativas y no por el gobierno central.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Al respecto, se puede afirmar que el federalismo como sistema de gobierno ha cobrado gran importancia en la historia de nuestro país; se pretende llegar a razonamientos lógicos en el sentido de poder demostrar fehacientemente cómo el federalismo se ha



desvirtuado a lo largo de la historia, al mismo tiempo que se proponen reformas sobre todo a nivel constitucional, ya que sería la forma más idónea de contribuir al mejoramiento del sistema federal y, por supuesto, de que nuestra Nación tenga leyes efectivas de cooperación y coordinación en los tres niveles de gobierno; es decir, el nivel federal, estatal y municipal.

El futuro del federalismo cooperativo en México debe basarse en una verdadera participación democrática de las entidades federadas en las decisiones nacionales del Estado federal, en donde se realicen programas de participación con actitudes cooperativas para la consecución de los diversos proyectos, ya sea nacionales, estatales o municipales.

Es necesario replantear el federalismo por razones políticas, económicas y sociales. Desde el punto de vista político, requerimos contar con un federalismo que coadyuve a nuestro desarrollo democrático y fortalezca nuestro sistema político. Desde el punto de vista económico, necesitamos de un federalismo que permita que la función pública se desarrolle desde el nivel de gobierno no sólo más apto, sino también con mayores ventajas comparativas, a la par que promueva el desarrollo regional. De igual forma, requerimos que desde el punto de vista social, el federalismo responda a las necesidades concretas de nuestras comunidades y de nuestra sociedad.

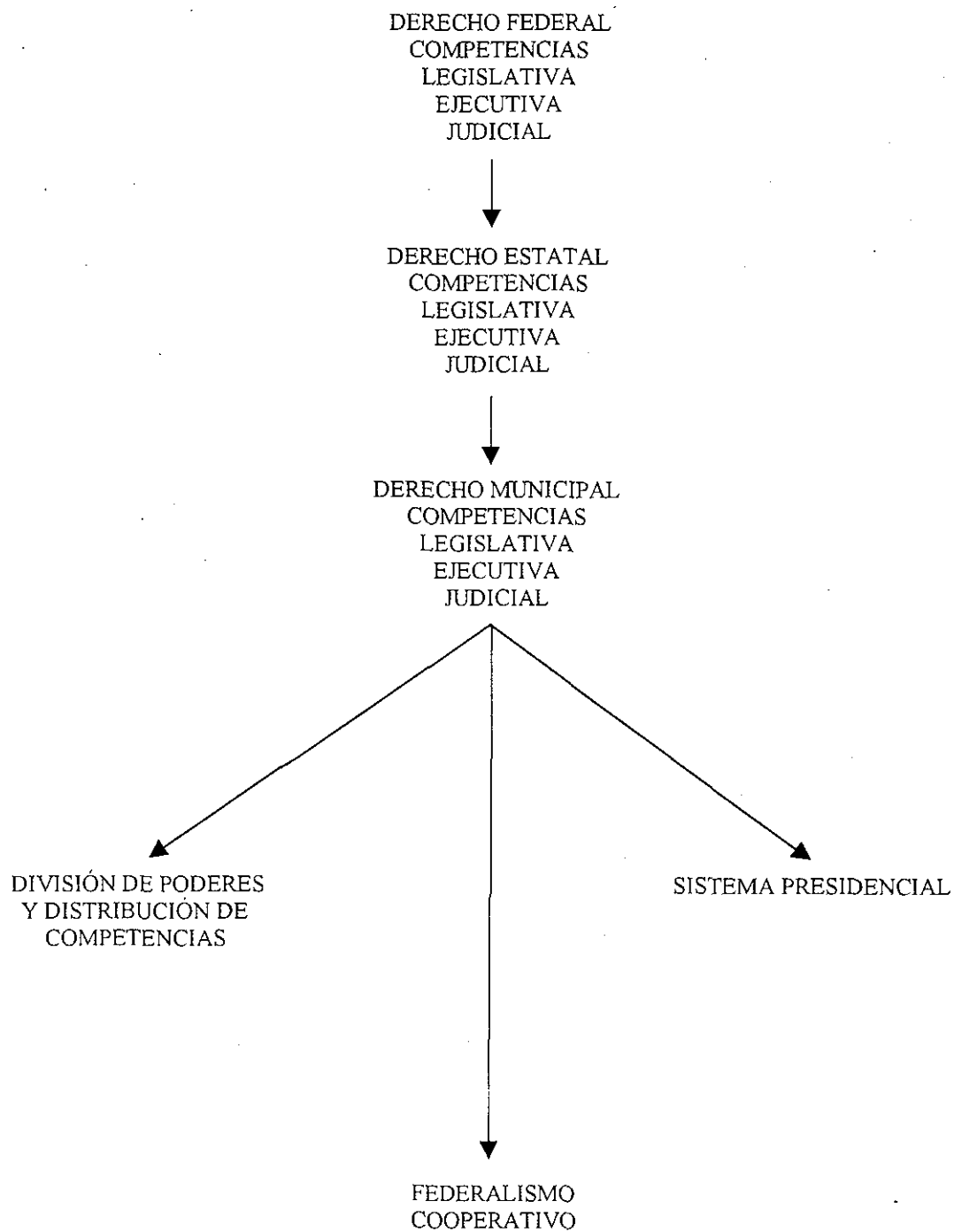
El llevar a cabo un federalismo cooperativo en México, implica dar cabida a una nueva forma de comunicación política donde el trato entre poderes federales, estatales y

municipales permitan ensanchar los cauces de la vida democrática del país. Los tiempos de la omnipotencia central no son consecuentes con las proclamas de la democratización.

Se pretende presentar en este modesto trabajo de investigación un panorama tanto teórico como práctico del federalismo en México, de sus carencias, de los problemas a los que se ha tenido que enfrentar, y de cómo aspiramos a replantear sus directrices para poder aspirar a poseer un verdadero federalismo cooperativo en México, es decir, un federalismo que tenga una funcionalidad sujeta a un auténtico Estado de derecho.

(ver esquema en la siguiente página)

## ESQUEMA DE TESIS DOCTORAL



## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **DERECHO FEDERAL**

#### **1. Evolución Histórica**

Sobre el Federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones:

La primera, proveniente del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que adoptado por nuestro país en la práctica, se transformó en un gobierno central.

La segunda, que el sistema federal fue la necesidad que sirvió para unir lo que estaba desunido y que los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano.

La tercera, que los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica se organizaban de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió en la Confederación de los Estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan que estructuraron como federaciones.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el Rey nombrara en cada Provincia un jefe superior y que en cada provincia hubiera una diputación provincial para promover la prosperidad. Siete Diputados formaban cada diputación provincial. La Constitución española abolió la figura del virrey. El Federalismo mexicano siguió muy de cerca la idea de que las provincias procederían a separarse de México y provocaba como consecuencia el establecimiento de un régimen central. Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco.

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

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

El 31 de enero de 1824 se aprobó el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”, la cual en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la Federación se integraba por Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque en su administración gobierno interior; en su artículo séptimo, enumeró los Estados de la Federación.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se comenzó el 1º de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El artículo cuarto indicó que México adoptaba el sistema federal.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta finales del año 1835. La Constitución Centralista de 1836 conservó aspectos de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, órgano legislativo del Departamento, y entre sus funciones se encontraba la de nombrar al Presidente de la República, quien consultaba al consejo y a los ministros de estado, al Senado y a la Suprema Corte de Justicia. El artículo 14 de la Sexta Ley de la Constitución de 1836 señaló las facultades de las juntas; entre ellas podemos mencionar las siguientes: iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, establecer escuelas de enseñanza primaria; construcción y mejora de caminos y expedir ordenanzas municipales.

El 10 de julio de 1842 se estableció el Congreso Constituyente. En esa asamblea se presentaron tres proyectos de Constitución.

La Constitución Federal de 1824 confirmó el régimen federal, el cual subsistió hasta 1853, año en que otra rebelión volvió a llevar a Santa Anna al poder y quien el 22 de abril de ese año expidió las Bases para la Administración de la República.

El 18 de febrero de 1856, Ignacio Comonfort, el depositario del Poder Ejecutivo promulgó el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana” de tendencia centralista.

Sin embargo, la idea federalista imperó en el Congreso.

La invasión francesa en México y el espurio imperio austriaco, hicieron que el sistema federal y la Constitución fueran letra muerta. El sistema federal fue la principal bandera del partido liberal y el centralismo del partido conservador.

Finalmente, el concepto federal tiene que ver con una distribución territorial del poder.

Se dice que la federación fue un invento de los norteamericanos cuando tenían que conciliar los distintos intereses de los territorios de las trece colonias originales.

Para ello, crearon una fórmula según la cual cada circunscripción territorial concreta transmitía originalmente a una federación la capacidad de decidir respecto de cuestiones que tuvieran que ver con la entidad política superior, pero no en las decisiones locales de cada comunidad menor. De esta manera, se distribuían competencias entre las facultades concretas del poder local y las del ámbito nacional en formación.

El Federalismo fue la fórmula, adaptada a la realidad mexicana, para conseguir un fin similar al que le dio origen en Estados Unidos: unir lo que estando realmente desunido en la práctica y jurídicamente unido por la Colonia, tenía que permanecer unido por una especie de instinto de conservación.

En la doctrina constitucional mexicana se reconocen ampliamente las raíces autóctonas del Federalismo adoptado por nuestro país. Basada en la Constitución de Cádiz de 1812, surgió la institución de la diputación provincial que fue un importante antecedente de la estructura federal adoptada por el México independiente.

Mariano Palacios Alcocer nos dice en su estudio intitulado, “Las entidades federativas y la Constitución” lo siguiente:

“Miguel Ramos Arizpe, delegado a Cortes en representación de la provincia de Coahuila, fue el agente principal en la creación de la diputación provincial. Más tarde fue el jefe del partido federalista en el Congreso Constituyente de 1823-1824, y se reconoce como el “padre” del Federalismo mexicano. En el informe rendido ante las Cortes españolas, en 1811, acerca del estado de las provincias septentrionales de México, Ramos Arizpe, pugnó por que se estableciese en cada provincia una “junta gubernativa” o “diputación de provincia”. Así, compartimos la creencia histórica de que la Constitución federalista de 1824 fue, en muchos sentidos, el resultado de las diputaciones provinciales”.<sup>1</sup>

Miguel Ramos Arizpe y José María Couto llevaron la representación de las provincias de oriente ante las Cortes españolas, en la memorable Asamblea Constituyente de 1812 y en la que defendían con ardor la representación de las mismas, a través de sus órganos que eran las diputaciones.

“Quien ponga en tela de juicio que Miguel Ramos Arizpe y José María Couto desconocían el sistema federal de los Estados Unidos de América, estaría ignorando la secuencia gradual de los hechos más importantes del acontecer histórico del país. Por lo consiguiente, quien piense que no llevaban la idea federal norteamericana del Federalismo, en el momento que acudieron con la representación ante la Asamblea Constituyente de 1812, para defender la autonomía de las provincias de la Nueva España, estaría desechando el conocimiento de las ideas que actuaron como motores de nuestros hombres que habrían de establecer el Federalismo formalmente en la Constitución de 1824.

---

<sup>1</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Tomo VI, artículo 40 Constitucional, Miguel Angel Porrúa Librero Editor, México, 1994, p. 96 y ss.

Hay que tener presente que Ramos Arizpe se recibió de abogado en 1810 y tres años antes la Real Universidad de Guadalajara le había otorgado los grados de licenciado, y un año más tarde, en 1808, el de doctor en cánones. Además, por parte de la Audiencia de la Nueva España se tituló como doctor en leyes, lo que en cierto modo demuestra los conocimientos sobre sistemas jurídicos que debió adquirir durante la carrera que cursó como abogado”.<sup>2</sup>

## **2. Formación del Estado Federal**

Giorgio del Vecchio propuso el siguiente concepto de Estado: “Sociedad jurídicamente organizada que hace posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos”.<sup>3</sup>

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de la persona en el sentido jurídico.

El uso de la palabra Estado es relativamente moderno, sus orígenes se ubican en tiempos de Nicolás Maquiavelo.

---

<sup>2</sup> Armenta Lopez, Leonel Alejandro, La Forma Federal de Estado, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 91 v ss.

<sup>3</sup> Pma. Rafael de, Diccionario de Derecho, 26 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 255.



“Estado, orden, clase, jerarquía y condición social de las personas que componen un reino, una república o un pueblo. En el régimen federativo, territorio, cuyos habitantes se rigen por las leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general”.<sup>4</sup>

“También, el Estado es cuerpo político de una Nación. Porción de territorio de un país que se rige por leyes propias aunque sometido en ciertos asuntos al gobierno general”.<sup>5</sup>

“En el derecho público y en el derecho internacional público, el Estado se nos presenta como una comunidad políticamente organizada en un ámbito territorial determinado. En su significado moderno, es una unidad política, con instituciones objetivas diferenciadas que declaran y sostienen el derecho y aseguran el orden mediante el monopolio de la obligatoriedad incondicional. Una entidad soberana y abstracta a quien se confía la titularidad del poder”.<sup>6</sup>

De manera específica la realidad estatal está constituida por las relaciones políticas, y de ellas proviene el mando y la obediencia, la cooperación y disyunción, la distinción entre gobernantes y gobernados y las formas efectivas de dominación, como cristalización y síntesis de la actividad humana orientada a la organización y ordenamiento de la vida social.

Por una parte, el Estado es una forma de vida social históricamente determinada y, por la otra, una estructura política cuyos elementos esenciales son el poder, el territorio, el pueblo y el derecho. Lo característico del Estado como forma de organización política moderna está dada por la idea de soberanía, en cuanto cualidad del poder institucionalizado,

---

<sup>4</sup> Casares, Julio, Diccionario Ideológico de la Lengua Española. 2 Edición. Gili, Barcelona, 1980, p. 363.

<sup>5</sup> Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 32 Edición. Editorial Porrúa, México, 1991, p. 305.

<sup>6</sup> Garrone, Jose Alberto, Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo II, E-O, Buenos Aires, 1981, p. 77 y 78.

es una forma de vida social, es una forma de convivencia humana y, en cuanto a formación social, conducta humana organizada. Somos parte de él y él es parte de nosotros.

Su actividad es actividad humana que adquiere sentido en la medida que actuamos en nuestra vida, nuestra manera de vivir, al orden y organización que se presenta.

Las relaciones políticas son relaciones humanas, son formas de vida social humana. El Estado como forma de vida social corresponde a la organización política del mundo moderno. Es la típica organización política de nuestro tiempo enfocada a integrarse en organizaciones superestatales, regionales o mundiales.

En Roma, la voz *status* aludía a los diversos elementos constitutivos de la personalidad que consistía en la reunión en un mismo sujeto de los tres estados integrantes de aquélla. El *status libertatis*, *status civitatis*, y el *status familiae*.

Así pues, en el derecho romano, o por lo menos en el derecho romano primitivo, el hombre era persona cuando reunía en sí las tres cualidades de libre ciudadano romano y jefe de familia. Bastaba que alguno de éstos estados faltara para que resultase desintegrada la personalidad, lo que ocurría cuando el sujeto era esclavo o extranjero, o *alieni juris*.

“Estado es la organización político administrativa de los gobernantes de una comunidad humana soberana, cuya autoridad se ejerce sobre todos los grupos sociales existentes de un territorio”.<sup>7</sup>

En cuanto al concepto científico de Estado, se ha señalado que el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, es un ente público superior y coactivo.

Se integra una organización con una población, elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentado sobre un territorio o porción determinada del

---

<sup>7</sup> Gran Enciclopedia Larousse, Tomo IV, Duc-Fra, 2 Edición, Editorial Planeta, Barcelona, 1980, p. 518.

planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

“El Estado, es considerado como una autoridad dotada de fuerza de obligar y no es posible expresar su esencia, es pues, un valor o si se prefiere una versión normativa del valor, una norma o sistema de normas, en cuanto a tal, esencialmente diverso del hecho real específico indiferente al valor, de la representación o violación de una norma”.<sup>8</sup>

En la obra de Platón, conocida como “La República”, se dice que el Estado ideal es la consecución de la justicia como valor supremo.

Se concibe al Estado como un hombre gigantesco, integrado por labradores, militares y magistrados.

Platón, dice que el filósofo es el más sabio y virtuoso para gobernar en un régimen aristocrático.

Platón, en su vejez, en su diálogo conocido como “Las Leyes”, propugna por un sistema legal que incorpore al orden jurídico como necesario a la comunidad política. Su filosofía y política determinada como fines del Estado, la justicia y la virtud. Hay que abolir para los gobernantes la propiedad privada y los vínculos familiares.

Aristóteles elaboró una doctrina política realista. Fue conocedor de las ciencias naturales y aplicó el medio de la observación. Sus obras políticas se conocen como “La Política”, “Las Constituciones” y la “Ética de Nicomaco”, basada en la observación de datos reales.

La doctrina se basa en la idea de que hay un orden natural, derivado de la esencia de las cosas y de la naturaleza racional del hombre. En ella se apoyaría más tarde la doctrina del derecho natural.

---

<sup>8</sup> Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Editora Nacional, México, 1972, p. 19.

Partiendo de la comunidad, considera que el hombre es un animal político y que la sociedad política logra su perfección, siendo la injusticia el mayor mal.

“El Estado es el conjunto de aquellos fenómenos sociales, identificándolo con el de sociedad en el sentido de una totalidad orgánica y en consciente contraposición de cualquiera de sus manifestaciones parciales”.<sup>9</sup>

En Florencia, el político florentino Nicolás Maquiavelo habló por primera vez de la palabra Estado en su gran y magnífica obra “El Príncipe” en el año 1513.

George Jellinek señala que “el Estado son las relaciones que se establecen fundamentalmente entre los hombres que mandan y los hombres que obedecen, y que están establecidos de modo permanente en un territorio”.<sup>10</sup>

Por otro lado, Sánchez Agesta define al Estado como una “unidad organizada en un territorio definido mediante el orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a organizar el bien común en el ámbito de esa comunidad”.<sup>11</sup>

Por otro lado Herman Heller señala que “el Estado se considera como un grupo territorial de dominación a diferencia de los grupos de carácter personal”.<sup>12</sup>

### 3. El Principio Federal

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>10</sup> González Uribe, Héctor, Teoría Política, 11 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 158.

<sup>11</sup> Citado por González Uribe, Héctor, Teoría Política, Op.cit., p. 159.

<sup>12</sup> Heller, Hermann. Teoría General del Estado, 14 Reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 255.

“En el estado federal los estados miembros se hallan sometidos al poder central de control. Se diría que el Estado federal es soberano porque ejerce todo su poder hacia los estados miembros, sólo que éstos poseen sus propios derechos que en cierto momento pueden hacer valer frente al poder central. Los estados miembros no obtuvieron éstos derechos en forma natural, sino que nacen en el momento en que son establecidos en la Constitución y esos derechos que corresponden, unos a los estados miembros y otros al poder central, es lo que constituye la competencia de cada uno de ellos. Es decir, el Estado federal está integrado por una pluralidad de normas jurídicas, que al concurrir en un mismo ámbito espacial de validez terminan por establecer dos poderes yuxtapuestos y debidamente coordinados por una ley máxima que es la Constitución”.<sup>13</sup>

“La distribución de las funciones competenciales puede hacerse por el método de exclusión, esto es, que la enumeración de atribuciones a un ente excluyente de todas al otro y viceversa. Es decir, puede darse el caso de que se adjudique una relación de atribuciones a los estados miembros, entonces las que no se señalen para ellos corresponderán al poder central; y en el otro sentido, cuando dicha relación de atribuciones se otorgue expresamente al poder central, entonces aquellas funciones que no se le hayan señalado al centro, les pertenecerán, por exclusión, a los estados miembros”.<sup>14</sup>

#### **4. Competencias Legislativa, Ejecutiva y Judicial**

---

<sup>13</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, La Forma Federal de Estado, Op.cit., p. 39.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 41.

El Estado Mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es un Estado Independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y de Gobierno, y a su propio orden jurídico.

El Estado puede revestirse de diversas formas, en su estructura y en su actividad política.

Las Formas de Estado son los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adopta el todo social. Aun cuando los autores no se han puesto de acuerdo y a veces hablan indistintamente de formas de Estado y formas de Gobierno, creemos que existe diferencia entre las dos; como formas de Estado podemos tipificar la Monarquía, la República y dentro de ésta, la Central y la Federal, la Confederación de Estados entre otras.

En cuanto a la forma de gobierno tenemos que sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.

La forma de gobierno puede apreciarse en ejemplo, por lo que los autores consideran como tal, el Parlamentarismo, existente en Francia, Inglaterra, Italia, Suecia, República Federal Alemana, por mencionar algunos; y como Forma de Gobierno Presidencialista, la que se tipifica en México, Estados Unidos de América, Venezuela, Colombia, etc.

La forma del Estado Mexicano es de una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos en una federación de acuerdo al artículo 40 Constitucional.

La forma de gobierno del Estado Mexicano es de tipo Presidencial, por lo siguiente:

1.- Se reúne en una sola persona, el Presidente de la República, las calificativas de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno.

2.- No hay un Primer Ministro, ni gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.

3.- El Congreso de la Unión no tiene facultad para remover a los Secretarios de Estado.

4.- El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, y a numerosos funcionarios de inferior rango.

El Gobierno de la Federación está constituido por los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En un régimen federal como el nuestro, hay una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias, derivadas de la Constitución: la competencia federal, la competencia local y la esfera municipal.

“La palabra federal es una denominación que corresponde al Estado organizado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados, sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señala la Constitución como competencia. De igual forma el Federalismo es una doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia”.<sup>15</sup>

Etimológicamente, la palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*. *Foederare* equivale, pues, a unir, a ligar o componer.

---

<sup>15</sup> Pina, Rafael de, Diccionario de Derecho, Op.cit., p. 271.

Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad.

Para Carl Schmitt la federación da lugar a un nuevo status de cada miembro; el ingreso en una federación significa siempre, para el miembro que ingresa, una reforma de su Constitución. El pacto federal es, por eso, un convenio de singular especie. Es un pacto libre, en cuanto que depende de la voluntad de los miembros al entrar en la federación; libre pues, por lo que se refiere al acto de concertarlo.

“El pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente, no una simple regulación pasajera”.<sup>16</sup>

Wheare define al Estado Federal por el principio federal, que es “el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean dentro de su esfera coordinados e independientes”; y advierte que para que una Constitución merezca el calificativo de federal basta que en ella predomine el principio federal, aunque el mismo no resulte consagrado íntegramente.

“Una estructura política federal establece una división especial o territorial de poderes, aparte de la funcional. Tal división opera como restricción bastante eficaz contra el abuso de los poderes gubernamentales por las autoridades centrales”.<sup>17</sup>

De igual forma podemos mencionar que el federalismo consiste en la implantación de la forma de Estado denominada federación. La federación supone la existencia previa de varias entidades políticas independientes que de común acuerdo han resuelto unirse mediante un compromiso indisoluble para formar un nuevo Estado, más grande en su territorio, en su población y en sus recursos, y distinto de los Estados miembros.

<sup>16</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8 Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 407.

<sup>17</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XII, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 101.



La existencia del Estado federal no implica la desaparición de sus componentes, ya que ellos conservan su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior.

Dicha forma de Estado nació en los Estados Unidos de América con la finalidad de unificar las trece colonias que acababan de emanciparse en 1776, para hacer frente al poderío de Inglaterra.

“El federalismo fue establecido en nuestro país mediante el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824, y confirmado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en mismo año. En el Estado federal existe una dualidad jurídico-política: la realidad del todo (la federación) y la de sus componentes el federal, que comprende lo que interesa a la Nación entera, y el local, que se refiere a lo que le corresponde a cada una de las entidades federativas”.<sup>18</sup>

En un Estado federal, las entidades particulares poseen las siguientes características a saber:

- 1.- Tiene todas las funciones del poder gubernamental y administrativo (comprendiendo las funciones legislativas y judicial).
- 2.- Dentro de sus competencias ejercen el gobierno con exclusión de toda vigilancia.
- 3.- Conservan la facultad de organizarse a sí mismos y regulan su propia Constitución.

En el Estado federal, los Estados miembros designan algunos titulares de la autoridad federal, y por este derecho de participación en la gobernación del Estado federal se diferencian los Estados particulares de manera radical de los grupos simplemente descentralizados.

---

<sup>18</sup> Soto Pérez, Ricardo, Noiones de Derecho Positivo Mexicano, 6 Edición, Editorial Esfinge, México, 1976, p. 78.

Pero permanece el principio común: el federal es ante todo un Estado descentralizado, y el derecho de participar en el gobierno federal no es más que un prolongamiento de la idea de descentralización.

Lo que caracteriza al Estado federal es una gran descentralización política, la cual emana de la Constitución, obra del pueblo; luego el pueblo es quien atribuye las competencias federales y locales.

Ahora bien, las características de un Estado federal son las siguientes:

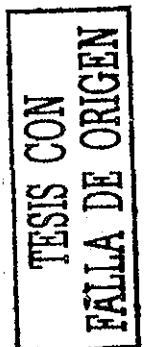
- 1.- Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- 2.- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- 3.- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- 4.- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- 5.- Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.<sup>19</sup>

El Derecho Federal en cuanto a sus competencias legislativa, ejecutiva y judicial se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Poder Ejecutivo

Fue definido por el Dr. José María Luis Mora de la siguiente manera:

<sup>19</sup> Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 11 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 225 y ss.



“El Poder Ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera”.<sup>20</sup>

En las constituciones, generalmente se precisan los requisitos que debe satisfacer una persona para poder ocupar el Poder Ejecutivo, cuanto dura el período, cuál es el procedimiento para el nombramiento del titular del Poder Ejecutivo, y en caso de falta, quién lo sustituye.

Las facultades del Poder Ejecutivo cambian de un país a otro, pero generalmente posee las siguientes atribuciones:

- 1.- Publicar y ejecutar las leyes.
- 2.- La facultad de expedir reglamentos.
- 3.- Nombrar sus principales colaboradores más cercanos.
- 4.- Nombramiento del cuerpo diplomático y consular.
- 5.- Jefe de las fuerza armadas.
- 6.- Otorgar el indulto.

En los sistemas presidenciales, el Poder Ejecutivo tiene una facultad muy importante: el veto, a través del cual puede hacer observaciones u oponerse a un proyecto de ley, y entonces se necesita que el Congreso de la Unión con una mayoría especial vuelva a aprobar esos proyectos para que se puedan desestimar las observaciones del ejecutivo.

---

<sup>20</sup> Carpizo. Jorge. Estudios Constitucionales, 3 Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1991, p. 305.

El Poder Ejecutivo tiene, por medios directos o indirectos, en sus manos la política internacional, hacendaria, monetaria y crediticia, educativa, laboral, agraria y de seguridad social, por mencionar algunas.

Todas éstas atribuciones han hecho que el Poder Ejecutivo sea el más fuerte de todos los poderes, ha sido considerado como el centro de poder del sistema de gobierno.

El principio de no reelección establecido en el artículo 83 de la Constitución es el resultado de un proceso histórico operado en nuestro país. La Constitución de 1857 permitió la reelección indefinida del presidente de la República. En el levantamiento de Porfirio Díaz en contra de Sebastián Lerdo de Tejada, en el cual aquél tomó como bandera el principio de la no reelección, mismo que incorporó al “Plan de Tuxtepec”. Ya estando Porfirio Díaz en la presidencia, el 5 de mayo de 1878 se reformó la Constitución para asentar este principio con la modalidad de la no reelección para el período inmediato. A través de las reformas de 1887 y 1890 Díaz consiguió perpetuarse en el poder. Francisco I. Madero asentó en el “Plan de San Luis” el postulado de la no reelección, y el 28 de noviembre de 1911, se elevó nuevamente este principio a la Constitución.

La original Constitución de 1917, como era lógico, estableció el principio de la no reelección; pero, en el mes de enero de 1927 se reformó el artículo 83 en el sentido de la no reelección para el período inmediato y en forma absoluta después del segundo período. Con esta reforma se abría la puerta para que Alvaro Obregón ocupara nuevamente la presidencia de la República.

El asesinato de Obregón, que sucedió después de las elecciones presidenciales y antes de que éste fuera declarado presidente constitucional, salvó a México de lo que muy seguramente hubiera sido una segunda dictadura del estilo porfiriano. Este episodio propició la reforma de 29 de abril de 1933 por la que el artículo 83 tomó la forma que

actualmente tiene; no reelección absoluta, aún tratándose de presidente interino, provisional o sustituto.

“Algunos juristas mexicanos han sostenido que el principio de la no reelección es antidemocrático porque limita la libertad del pueblo para reelegir a la persona que en su sentir puede seguir ocupando el cargo por sus características y patriotismo. Sin embargo, este principio representa una realidad histórica de nuestro país que no debemos olvidar y cumple el cometido de fortalecer un sistema democrático como el mexicano”.<sup>21</sup>

Cabe señalar que el Presidente Interino es el que ha sido designado por el Congreso de la Unión en caso de falta absoluta del Presidente elegido, dentro de los dos primeros años de su período constitucional.

El Presidente Sustituto es el designado por el propio Congreso cuando la falta absoluta ocurre dentro de los últimos cuatro años del período.

El Presidente Provisional es el que designa la Comisión Permanente, en caso de que la falta absoluta del Presidente ocurra en el tiempo en que el Congreso general no se encuentra en período de sesiones, y su nombramiento sólo puede surtir efectos mientras el Congreso se reúne para nombrar al interino o sustituto.

En estricto sentido, el caso de ejecutivos colegiados ha sido y continua siendo excepcional.

Por lo que cabe afirmar que fuera de las excepciones mencionadas no ha resultado, ni resulta operante el Ejecutivo colegiado. Sin embargo, existen un conjunto de matices intermedios, entre el Ejecutivo unitario que establecen las constituciones de los sistemas presidenciales, como es el caso de México, Estados Unidos de América, y los ejecutivos que establecen los sistemas parlamentarios de gabinete, donde el jefe del gobierno es el

---

<sup>21</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Derecho Constitucional, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, p.68

primer ministro del gabinete. La posición del primer ministro es de superioridad frente a los demás ministros, pero no deja de ser por ello un ministro, ni le corresponde a él el ejercicio del poder, en forma exclusiva, sino al gabinete en su conjunto, por lo menos formalmente.

Lo anterior permite afirmar que, con base en el artículo 80 de la Constitución, en nuestro país el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al presidente. Por lo que los demás funcionarios y empleados de la administración pública federal, desde los Secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia; por ello, sólo pueden ejercer una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el presidente, de acuerdo a ellas.

“En México, la discusión entre un Ejecutivo colegiado y uno unitario ha dejado de ser un tema que atraiga la atención de políticos y académicos, como sucedió en el pasado. Los argumentos esgrimidos en favor del Ejecutivo unitario han terminado por prevalecer. La naturaleza misma de su función, la ejecución de las leyes que emanan del Poder Legislativo, es uno de los puntos a favor de que sea unitario el Poder Ejecutivo. La ejecución debe ser eficaz y expedita, para ser efectiva. Por lo tanto, cabe señalar que el gobierno del Ejecutivo colegiado es una experiencia muy particular y restringida a unos cuantos países en el mundo, por lo que no se puede afirmar que se trate de una fórmula que pueda ser aplicada fuera de los limitados casos en que se practica”.<sup>22</sup>

El Poder Ejecutivo está comprendido en los artículos 80 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>22</sup> Barquín Álvarez, Manuel. Constitución Política de los Estados Unidos Comentada, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p. 189.

## Poder Legislativo

“Es el órgano del Estado que tiene a su cargo esencialmente la función de legislar.

El Poder Legislativo se encuentra depositado en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores. Desde el punto de vista del iusnaturalismo, se ha dicho que para que las normas del derecho positivo sean válidas es necesario que se ajusten e inspiren en el derecho natural, pero, en realidad, es inaceptable que el órgano legislativo del Estado esté sometido a semejante requisito, pues basta, para que sean consideradas como derecho positivo nacional, con que se conformen con el sentido de la justicia manifestado por el pueblo para el cual se legisla”.<sup>23</sup>

La principal función del Poder Legislativo estriba en otorgar las leyes al país respectivo. La Constitución le indica, en lo fundamental, el procedimiento que hay que seguir, y las diversas hipótesis que se pueden presentar en el proceso de creación de una ley.

Por proceso legislativo entendemos el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley.

El distinguido maestro Eduardo García Máynez señala en su obra “Introducción al Estudio del Derecho”, cuales son los pasos a seguir en el proceso legislativo:

1.- Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. El derecho de iniciar leyes o decretos está comprendido en el artículo 71 de la Constitución:

2.- Discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.

---

<sup>23</sup> Pina. Rafael De, Diccionario de Derecho, Op.cit., p. 389.

A la Cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de Cámara revisora.

3.- Aprobación.- Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.

4.- Sanción.- Es la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso, es el llamado derecho de veto.

5.- Promulgación.- Es el reconocimiento formal por parte del Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.

6.- Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación.

7.- Iniciación de la vigencia.- Se da cuando la ley ya es obligatoria, es decir, es cuando empieza a regir.<sup>24</sup>

La función primordial del Poder Legislativo es crear las leyes, ya sean de carácter general y abstracto; o también en la expedición de decretos que son normas que se refieren a determinadas personas, lugares o tiempos.

El Poder Legislativo está comprendido en los artículos 50 al 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Poder Judicial

“Es el poder del Estado que tiene a su cargo la administración de justicia, salvo en los casos que la aplicación del derecho se realiza por jueces no profesionales o árbitros, o por órganos de carácter administrativo”.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 50 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 53 y ss.

<sup>25</sup> Pina, Rafael de, Diccionario de Derecho, Op.cit., p. 389.



El Poder Judicial realiza la función jurisdiccional; es decir, es quien dirime los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia.

El Poder Judicial está comprendido en los artículos 94 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Podemos decir en síntesis:

El Derecho Federal se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

**La jerarquía en nuestro derecho federal se presenta de la siguiente manera:**

Presidente de la República

Secretarios de Estado

Departamentos Administrativos

Procuraduría General de la República

**La estructura de los tres poderes es la siguiente:**

**El Poder Ejecutivo Federal:**

Reside en el Presidente de la República (art. 80 Constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (arts. 90 y 92 de la Constitución) y por la Procuraduría General de la República (art. 102 Constitucional), así

como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (arts. 90 y 93 de la Constitución).

### **El Poder Legislativo Federal:**

Está integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a la población ciudadana (arts. 50, 51 y 52, Constitucionales), y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (art. 56 de la Constitución).

### **El Poder Judicial Federal:**

Está integrado por los siguientes órganos:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Consejo de la Judicatura Federal

El Tribunal Federal Electoral

Los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo

Los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de Apelación

Los Juzgados de Distrito

## **5. La Soberanía**

“La palabra soberanía proviene de los vocablos *super-om-nia*; luego, etimológicamente, significa sobre todo poder. El soberano es quien decide en última instancia sin que nadie le pueda decir o indicar en qué sentido tiene que decidir. Soberanía es la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo se ha dado. La soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres. La soberanía es la base de todas las instituciones jurídico-políticas”.<sup>26</sup>

“Soberanía nacional. La que corresponde al pueblo de quien se supone emanan todos los poderes del Estado, aunque se ejerzan por representación”.<sup>27</sup>

“La soberanía, es el conjunto de poderes ejercidos por el Estado sobre el Estado, sobre propios ciudadanos y excepcionalmente por los extranjeros. Soberanía territorial; es el conjunto de poderes ejercidos por el Estado sobre su propio territorio”.<sup>28</sup>

Soberanía: Calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo por el cual es reconocido como institución de derecho de la esfera de su competencia que no tiene superior.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece sobre la soberanía nacional y la forma de gobierno lo siguiente:<sup>29</sup>

art. 39.- “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”.

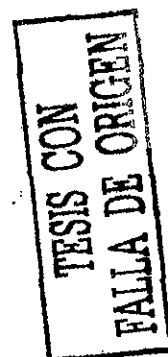
art. 40.- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo

<sup>26</sup> Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Op.cit., p. 299.

<sup>27</sup> Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo XI, 11 Edición, Editorial Cumbre, México, 1979, p. 253.

<sup>28</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Ediciones Mayo, México, 1981, p. 1259.

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 140 Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 50 y ss.



concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

art. 41.- “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones de Pacto Federal”.

“El concepto de soberanía y el vocablo que lo expresa ha tenido acepciones diversas que dificultan seriamente su precisión. En el pensamiento jurídico-político y en la facticidad política misma han denotado ideas distintas. Aristóteles hablaba de autarquía, como afirma Jellinek, era sinónimo de autosuficiencia”.<sup>30</sup>

La soberanía y la autonomía son dos conceptos diferentes.

La soberanía es sobre todo, capacidad de autodeterminación, es decir, un Estado es soberano en la medida que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena; lo que no acontece con las entidades federadas que integran la federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa, están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación, características esenciales de la soberanía.

La autonomía en cambio, expresa la facultad de darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena.

---

<sup>30</sup> Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit., p. 217.

Es por ello, que los estados que forman una federación son autónomos en el sentido de que en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto a las normas federales, de la observancia a las prohibiciones y obligaciones constitucionales.

## 6. La Federación

“Federación viene del latín *feoderativo* que significa, acción de federar. Entidad organismo o Estado que resulta de dicha acción”.<sup>31</sup>

El Estado federal es una unión de los Estados de derecho político interno, investida de soberanía, que forma una unidad política.

Se caracteriza porque los Estados particulares o provincias tienen autonomía participando en el gobierno nacional, y a través de éste, en la formación de la voluntad del poder en el Estado.

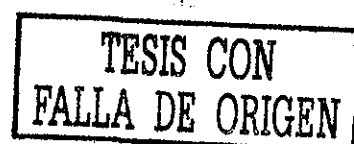
Federación o gobierno federal significa la coexistencia y coordinación de dos órdenes de gobierno, uno central y otro local.

Sus notas principales serían:<sup>32</sup>

1. Los Estados federados no son soberanos;
2. La organización se basa en una Constitución;
3. Prevalece el Estado federal sobre los Estados miembros;

<sup>31</sup> Garrone, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Op.cit., p.142.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.142 y 143.



4. Los Estados federados tienen autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución;
5. Los Estados locales participan en la formación del gobierno federal.

“La Federación es la asociación, o agrupación de individuos que tienen entre sí un vínculo cultural, social, político o económico cuya finalidad es obtener fines comunes superiores que solo juntos pueden alcanzar. Una federación no puede crearse por decreto, se construye a partir de la voluntad consciente de sus miembros que pactan la unión y mantienen la convivencia respetuosa y el reconocimiento de identidades y objetivos”.<sup>33</sup>

“La federación significa unir, es la unión de Estados que se gobiernan en todo lo que les resulta común, mediante el llamado pacto federal, que se establece en la Constitución federal, permitiendo a los Estados miembros que se gobiernen, a contrario sensu del pacto federal, en todo lo que no les es común, es decir una doble contribución de competencias”.<sup>34</sup>

## 7. El Estado Federal Mexicano

“Para México, el federalismo ha significado mucho más que una forma de gobierno modelada por su vecino, Estados Unidos.

---

<sup>33</sup> Faya Viesca, Jacinto, El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal, I.N.A.P., México, 1988.

<sup>34</sup> Martínez de la Serna, Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 83 y ss.

Este sistema significó la consolidación de la independencia mexicana al conferir libertad y autogobierno, no sólo el gobierno colonial de la ciudad de México, sino a las partes más afectadas del país por el coloniaje, de las provincias mismas”.<sup>35</sup>

“Federación, es un sistema de organización política en la cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y economía propia, se asocian, sin perder su autonomía en lo que le es peculiar, para formar un sólo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esa institución”.<sup>36</sup>

“Federalismo: Sistema de confederación entre corporaciones o Estados. Doctrina política que propugna la organización federativa de los Estados. Aplíquese a la organización política de cada una de ellos por leyes propias, están sujetos en ciertos casos a las decisiones de un gobierno central”.<sup>37</sup>

“Federalismo. Sistema político en que el poder está repartido entre un Estado central y los diversos Estados o territorios federados. Doctrina política que propugna este tipo de sistema político, ya por la unión de Estados independientes, ya por la reestructuración”.<sup>38</sup>

La federación es una organización política y unión de Estados investida de soberanía con leyes propias.

“Federalismo viene del latín *federali*, que significa unir, ligar. Sistema republicano de gobierno que tiene como base la autonomía interna de los Estados o provincias cuyo conjunto integra la Federación”.<sup>39</sup>

Ahora bien, el Dr. José Barragán Barragán señala que “el federalismo mexicano empieza en el denominado Plan de Casa Mata y son cuatro los hechos que aparecen como

<sup>35</sup> González Oropeza, Manuel. *El Federalismo*, Editorial U.N.A.M., México, 1995, p. 11.

<sup>36</sup> Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, Op.cit., p. 591.

<sup>37</sup> Casares, Julio, *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, Op.cit., p. 386.

<sup>38</sup> *Gran Enciclopedia Larousse*, Tomo IV, Op.cit., p. 756.

<sup>39</sup> *Enciclopedia de México*, Tomo V, Editorial Compañía Editora de Enciclopedias de México, 1987, p. 2670.

consecuencia de dicha Acta; uno, la reinstalación del Congreso y caída de Iturbide; dos, la convocatoria de un nuevo congreso constituyente; tres, la proclamación de independencia de varias provincias; cuatro, la limitación de poderes impuesta a algunos diputados que van a éste segundo constituyente”.<sup>40</sup>

Lo que condujo a la formación del federalismo fueron los sucesos militares y políticos que se dieron en la conjuración de Veracruz, así como los postulados del Acta del 1º de febrero de 1823, de Casa Mata, la cual indicaba: “los generales rebeldes vencen a Iturbide, son ellos quienes fijan las condiciones al vencido y preparan el advenimiento del nuevo orden político social”.

El federalismo mexicano es más producto del devenir histórico, y consecuencia histórica de las instituciones colonialistas que una imitación o copia de un modelo exterior, como podría ser el norteamericano. El federalismo es una forma de gobierno y no una forma de estado.<sup>41</sup>

Es por lo anteriormente mencionado que es de suma relevancia el conocer el proceso histórico de 1810 a 1824, ya que nadie se atrevería a decir que el federalismo mexicano es exactamente igual al federalismo norteamericano, porque en nada se parecen los hechos sucedidos en uno y otro.

Se insiste en que el federalismo mexicano, como proceso histórico, empieza el 1º de febrero de 1823, fecha en que se crea el Acta de Casa Mata; lo que propicia el movimiento en todos y cada uno de los puntos tratados en el Acta mencionada.

---

<sup>40</sup> Barragán Barragán, José. Introducción al Federalismo, (la formación de poderes 1824), Universidad de Guadalajara, México. 1994. p. 113 y ss.

<sup>41</sup> Basta leer el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, en su Título Segundo. Capítulo I, que se intitula. “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”.



Dentro de los puntos del Acta de Casa Mata estaba la inmediata reinstalación del Primer Congreso Constituyente, que fuera disuelto por Iturbide a fines del mes de octubre del año 1822. La reinstalación fue el 7 de marzo de 1823.

Para el Dr. José Barragán las autotransformaciones de las Diputaciones Provinciales en Estados, son hechos maravillosos y no se parecen en nada a lo sucedido en las colonias norteamericanas y sus procesos de formación.

En sus obras, el Dr. José Barragán ha demostrado que a través del movimiento de 1823 de las diputaciones provinciales de Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, Zacatecas, Guanajuato, Puebla, Oaxaca y Yucatán, el sistema federal fue exigido para nuestro país. Nadie puede decir que el paso fue meditado hasta sus últimas consecuencias; incluso los antifederalistas de la época arguyen que nadie sabía en que consistía el federalismo. No obstante, lo mismo se podía decir de la República y expresamente, por lo menos, nadie abogaba por la monarquía después de la caída de Iturbide. En consecuencia, tanto las instituciones republicanas como federalistas, eran ensayadas por vez primera en México.

Los hechos señalan que el movimiento federalista de las entonces provincias fue natural, sin la imposición artificial o el solapamiento del centro. Así fue, incluso, a pesar de que el gobierno general de México llegó a combatirlo. Tomando el caso conocido de Jalisco, por ejemplo, el Manifiesto de la Diputación Provincial contenía elementos dignos de consideración para definir el sistema federal:

- a) Cada provincia se convierte en un estado independiente.
- b) Esta independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, la diputación provincial se transforma en poder legislativo y el jefe político superior en gobernador.

- c) Por ser independiente, al Estado le compete promover su prosperidad y fortuna internas.
- d) La federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva de la Federación.
- e) El objeto de la federación es ejercer de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.<sup>42</sup>

El 16 de mayo de 1823, al reinstalarse el asamblea después del breve paréntesis monárquico, el Soberano Congreso Constituyente publicó el dominio titulado “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”, conocido como el “Plan de Del Valle” por la influencia que en él tuvo el Diputado guatemalteco José Del Valle, y que a la letra dice:

“La soberanía de la Nación, única, inalienable e imprescriptible puede ejercer sus derechos de diversos modos, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno. El de la Nación Mexicana es una República representativa y federal”. Esta declaración fue afirmada, aparte por Del Valle, por Servando Teresa de Mier, José María Bocanegra, Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Mayoria, José Mariano Martín, José María Ximénez y Francisco María Lombardo.

Querétaro, Yucatán y Sonora se pronunciaron asimismo por esa forma de Gobierno, de tal suerte que la adopción del Federalismo vino a ser una exigencia que se manifestó de la periferia al centro y que se originaba en la conveniencia de proteger intereses locales.

El primer Congreso Constituyente tuvo que formular un voto adquiriendo de antemano el compromiso de decidirse por el sistema federal.

El 21 de junio de 1823, el gobierno expidió el siguiente comunicado:

<sup>42</sup> González Oropeza, Manuel, El Federalismo, Op.cit., p. 23.



“El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de ésta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se formen convocatorias para nuevo Congreso que constituya a la Nación”.

El 30 de octubre cerró sus sesiones el primer Congreso y el 7 de noviembre se instaló el segundo.

El 31 de enero de 1824, la asamblea aprobó el “Acta Constitutiva de la Federación”, redactada por Miguel Ramos Arizpe; la cual en su artículo 1º señalaba:

“La Nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de providencias internas de Oriente y Occidente”.

En esta vasta extensión se alojan salvo Guatemala, que ya se había independizado, las 23 provincias que fueron convocadas al Congreso.

El Acta modificó la división territorial que había supuesto en 1822 y creó, en lugar de 24 provincias, 17 Estados y dos territorios.

Los Diputados Constituyentes advirtieron, al formular el proyecto de la ley suprema, que la voz de la República federal se hizo escuchar por todos los ámbitos del continente mediante el voto público.

Posteriormente, enumeraron con toda precisión las ventajas del sistema federalista: darse cada pueblo asimismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible.

Crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de los habitantes.

El 14 de octubre de 1824, el Congreso aprobó la “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. En el artículo 2° añadió al acervo original de la Nación, enumerado en el Acta, los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares, y dispuso que por una ley posterior se haría la demarcación de los límites de la federación. En el artículo 4° dice: la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal; y en su artículo 5° dispuso que las partes integrantes de la Federación fueron 19 Estados y cuatro territorios.

El Supremo Poder de la Federación se dividió, para su ejercicio, en el legislativo, ejecutivo y judicial; y lo propio se hizo para los gobiernos de cada Estado.

La adopción del sistema federal encendió la pasión de los conservadores y desató levantamientos.

Los liberales, a su vez, se identificaban con el Federalismo porque entendían que los pueblos recién liberados podían ejercer por sí mismos la libertad por la que lucharon.

En 1834, el Presidente de la República, General Antonio López de Santa Anna, cedió a las presiones del partido conservador, disolvió el Congreso e hizo formar otro que trabajó todo 1836 para destruir el Federalismo. El 29 de diciembre de ese año, se expidieron las leyes Constitucionales, o las Siete Leyes, muy a pesar de que el artículo 171 de la Constitución, en una de sus declaraciones ideales mandaba que jamás se podrían reformar los artículos que establecen la forma de gobierno y la división de los poderes supremos de la federación de los Estados.

Los colonos del Estado de Texas aprovecharon estos acontecimientos para declarar su independencia, hecho con el cual se inició la pérdida de los extensos territorios del norte del río Bravo y de Nuevo México, Arizona y la Alta California.

En el curso de 1838 y 1839, las reclamaciones francesas provocaron el incidente bélico que pasó a la historia con el nombre de Guerra de los Pasteles.

El General Santa Anna, que asumía o dejaba la Presidencia de la República a ritmo de los pronunciamientos militares de las conveniencias políticas, no recataba y, en ese lapso, no dejó de ocultar su preferencia por el centralismo.

Y el Diario del Gobierno acentuaba: “El Ejecutivo está convencido de que la federación equivaldría a entronizar principios anárquicos”.

El 6 de enero de 1843, con la instalación de la Junta Nacional Legislativa, denominada por los arzobispos y generales, se formularon las Bases Constitucionales, o Bases Orgánicas, que sancionó Santa Anna el 12 de junio.

José Mariano Salas enarboló la bandera del Federalismo. El 4 de agosto de 1846 declaraba: “Desde que en 1835 fue destruida la Constitución Federal, abandonando el sendero de la ley, nos arrojamos sin tino a la tortuosa senda de la arbitrariedad”.

Y se invitó al General Santa Anna para que volviera del exilio y asumiera el mando de las fuerzas comprometidas. El 22 de agosto, Salas decretó la vigencia de la Constitución de 1824, mientras se publicaba la nueva, con lo cual quedó restablecido el Federalismo.

El 6 de diciembre de 1846 se instaló el nuevo Congreso y el 23 se eligió a Santa Anna Presidente de la República.

El artículo 22 del Acta de Reforma prescribió que toda ley de los Estados que ataque a la Constitución o a las leyes generales, sería declarada nula por el Congreso, debiéndose iniciar esa instancia en la Cámara de Senadores. El artículo 23, a su vez, indicaba que si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, ésta fuera reclamada como anticonstitucional, por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez Diputados, o por seis Senadores, o por tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que

se haría el reclamo, sometería la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darían su voto.

El Acta de Reforma estuvo vigente sólo seis años, durante los cuales se discutieron algunos casos de anticonstitucionalidad de leyes.

El Tratado de Guadalupe Hidalgo modificaba el territorio nacional, eliminando Estados enteros de la Federación. La Corte sentenció no haber lugar a remitir el Tratado de Guadalupe Hidalgo a las Legislaturas, por amargas razones obvias.

Poco después, el General Santa Anna acabó con la economía federal al decretar que todos los bienes, contribuciones y rentas de los Estados quedaban a la exclusiva disposición y administración del Gobierno Central y suprimió los Ayuntamientos.

La oposición liberal a estas formas extremas del centralismo se manifestó en el “Plan de Ayutla”, formulado en esta población el 1º de marzo de 1854, ratificado y adicionado en Acapulco del día 11 siguiente.

El 9 de agosto de 1855, Santa Anna huyó definitivamente de México por Veracruz. Se dividieron en liberales puros y moderados. Los primeros luchaban por una reforma radical; los segundos pretendían establecer fórmulas de equilibrio con el pasado centralista.

El 5 de febrero de 1857, se juró por el Congreso General Constituyente la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”.

Los primeros 38 artículos de la nueva Ley Suprema se dedicaron a las garantías individuales, derechos del hombre y a definir la calidad de mexicanos, extranjeros y ciudadanos.

El territorio nacional quedó formado por las partes integrantes de la Federación y las islas adyacentes en ambos mares.

La plena vigencia de la Constitución Federal fue interrumpida durante dos periodos:

De 1858 a 1860, en ocasión de la Guerra de Tres años; y

De 1862 a 1867, por la intervención francesa y el Imperio. Ambas emergencias fueron superadas por el gobierno de Benito Juárez quien asumió la Presidencia de la República.

El 15 de julio de 1867 regresó Juárez a la Ciudad de México y se restableció de modo pleno la Ley Fundamental.

En relación con la Constitución Federal de 1857, su artículo 42 señalaba:

El territorio nacional comprende:

- 1.- El de las partes integrantes de la Federación;
- 2.- El de las islas adyacentes en ambos mares;

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Y, conforme al artículo 50, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

El poder legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 51). Los Diputados son representantes de la Nación y los Senadores de los Estados (artículos 53 y 56). De los primeros se elige uno por cada 250 mil habitantes o fracción mayor de 100 mil; y de los segundos, dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal (artículos 52 y 56).

El poder ejecutivo se deposita en un sólo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 75), al que se elige de manera directa (artículo 76); entra a ejercer el 1° de diciembre, dura en el cargo cuatro años (artículo 78) y no puede ser reelecto. Son facultades del Presidente promulgar y ejecutar las leyes.

El poder judicial de la federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito. La Suprema Corte se compone de 11 ministros propietarios y 4 supernumerarios, un fiscal y un Procurador General, nombrados por el Presidente de la República (artículos 90 y 91).

El artículo 109 establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

En el sistema federal, los Estados son libres y autónomos, aún cuando en el texto constitucional se enuncie el concepto de soberanía: los ciudadanos de cada Estado, por conducto de la legislatura local correspondiente, elaboran su régimen jurídico y su Constitución local, precisamente dentro de las disposiciones de la Carta Federal.

A los Estados les está prohibido celebrar alianzas o tratados con otro Estado, o con potencias extranjeras; emitir moneda, estampillas y papel sellado; prohibir o gravar el tránsito de personas o mercancías; establecer aduanas interiores; tener tropa permanente o hacer la guerra por sí al extranjero, salvo casos de invasión y peligro tan inminente que no admita demora (artículos 111 y 112).

Las obligaciones de los Estados consisten en entregar a los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que lo reclamen (artículo 113) y en dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales.



(artículo 114) Los Gobernadores están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Los poderes de la Unión, a su vez, tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior; en caso de sublevación o trastorno interior, les prestan igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su ejecutivo.

Corresponden en exclusiva a la Federación, por ejemplo, ejercer en materia de culto y disciplina externa la intervención que designen las leyes; las legislaturas de los Estados únicamente tienen facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos (artículo 123). Es también privativo de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

Finalmente, el artículo 126 indica:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

## **8. Naturaleza Jurídica del Estado Federal**

“El Federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico político, y sus relaciones con las ramas del poder, así como instituciones de los partidos

políticos, grupos de presión, etc., determinan y precisan el funcionamiento del gobierno. Una buena parte de los estudios sobre el sistema federal mexicano se concreta a la historia del mismo de 1823 a 1853, y el pensamiento federal inició su movimiento social de 1913 que culminó con la promulgación de nuestra Constitución actual en 1917”.<sup>43</sup>

El régimen federal en México se identifica con el principio de libertad.

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

Según el artículo 40, el Sistema Federal en México establece Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

El artículo 41 señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por la de los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El artículo 115 prescribe que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

El artículo 40 de ésta Ley fundamental señala: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal.

Manuel González Oropeza considera que son dos los criterios para dar lugar a la clasificación sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal. La idea de soberanía y la diferenciación entre confederación, Estado unitario y Estado federal.

---

<sup>43</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Op.cit., p. 87.

En este orden de ideas, el Dr. Máximo N. Gámiz, señala que “Jorge Carpizo se suma a la tesis de que el Estado federal es una forma de descentralización y, consecuentemente, de esa doctrina extrae las características fundamentales del Estado federal”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Gámiz Parral, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., México, 1990, p. 42.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DERECHO ESTATAL

#### 1. Evolución Histórica

La doctrina mexicana ha descuidado el estudio de los aspectos constitucionales de cada una de las entidades federativas en nuestro país. El derecho público mexicano se ha circunscrito alrededor de la constitución federal y de sus instituciones; sin embargo, las constituciones particulares de los estados miembros de la federación no han tenido un tratamiento sistemático, ni aún esporádico, con la debida profundidad, como se observa con aquellas instituciones federales.

La regulación constitucional de los estados debe abordarse tomando en consideración el tratamiento de las influencias que tiene tanto la federación en las entidades federativas como éstas es en aquélla. De ésta manera encontraremos que hay limitaciones o encuadramientos de instituciones que la constitución federal impone a los estados y a los municipios.

“Esta imposición o determinación de ciertos principios e instituciones se entiende en tanto que la constitución federal resulta ser el documento constitutivo del estado federal en sus tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios), e, históricamente hablando resulta el pacto constitutivo de la federación mexicana”.<sup>45</sup>

Por virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos fuentes de autoridad: una, la central, a la que tradicionalmente se le ha llamado los poderes federales;

---

<sup>45</sup> Gámiz Parral. Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, Op.cit., p. 249 y ss.

y la otra, las locales, que son las que se dan a sí mismas las entidades y a las que la constitución general denomina estados libres y soberanos. Ambas fuentes de autoridad conforman la organización política del país y dan resultado eso que constitucionalmente se denomina Estados Unidos Mexicanos.

La función de gobernar, pues ha sido confiada por la constitución a dos órdenes coextensos de idéntica jerarquía, que realizan una verdadera función de gobierno, dependiendo para su subsistencia y actuación el uno del otro.

La constitución general y las particulares de los estados tienen mucho en común.

“Los elementos teóricos y las instituciones de aquella se han destacado por los estudiosos también en las cartas locales. Ambas, aunque a diferente nivel y respecto a otras materias, regulan el ejercicio del poder, establecen la naturaleza y la forma de las relaciones de sometimiento-obediencia, enmarcan la actuación de las autoridades e intentan hacer operante el principio de seguridad jurídica”.<sup>46</sup>

*Los Estados representan porciones del Estado federal con determinados atributos característicos. Los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o la Constitución federal.*

Los Estados tienen la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad.

“El atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Estado federal, de los Departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el Estado central y que, en rigor, no son personas morales

---

<sup>46</sup> Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Tomo II, Editorial U.N.A.M., México, 1994, p. 3.

sino divisiones político-administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas”.<sup>47</sup>

La autonomía de los estados miembros es una característica esencial del estado federal. Dicha autonomía consiste en la competencia de las entidades federativas para darse su propia Constitución y reformarla.

“Soberanía y autonomía son principios distintos, y si bien ambos se traducen en el acto de dar una Constitución, difieren en cuanto que, respecto del primero, no existen limitaciones jurídicas que condicionen o determinen el contenido de las decisiones constituyentes, mientras que, respecto al segundo, existe una zona de límites y determinantes jurídicos creados por una voluntad distinta a la del constituyente local y que necesariamente deben observarse en el acto de dar la Constitución. En otras palabras, el poder constituyente local no se encuentra ante la nada jurídica en el acto de hacer la Constitución para la entidad federativa, sino que debe atender a las bases de organización creadas por el constituyente originario y plasmadas en la Constitución federal”.<sup>48</sup>

En otro orden de ideas, las Constituciones locales están divididas, al igual que la Constitución federal, en una parte dogmática y en una parte orgánica. En cuanto a la parte dogmática no es indispensable que exista, pues las garantías individuales consagradas en la Constitución federal valen para todas las autoridades, tanto federales como locales.

Las entidades federativas tienen la facultad de ampliar y aumentar las garantías individuales, ya que éstas constituyen mínimos y por tanto son susceptibles de superarse e incrementarse.

No sucede lo mismo respecto a las garantías sociales, las que no pueden crearse ni aumentarse por el constituyente local, ya que implican restricciones a las garantías

---

<sup>47</sup> Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit., p. 875.

<sup>48</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Derecho Constitucional, Op.cit., p.99.

individuales consagradas en la Constitución de la República; asimismo tampoco pueden disminuirse.

En la parte orgánica se establece la forma de gobierno y se crean, organizan y distribuyen competencias a los órganos de gobierno local, a través de los cuales los Estados expiden su legislación ordinaria, la ejecutan y la aplican a los casos controvertidos, dentro del ámbito de validez de su respectiva competencia, y son dentro de ella, instancias decisorias supremas.

En cuanto a la forma de gobierno, el Estado federal mexicano se caracteriza por la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, las que tienen por fundamental obligación la de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

En cuanto al principio de división de poderes, la mayoría de las constituciones locales reproduce, con variación de detalles, la fórmula del artículo 49 de la Constitución federal, en el sentido de que el poder del Estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y que éstos no podrán reunirse en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo. La mayoría de las constituciones locales aceptan las facultades extraordinarias del gobernador para legislar en épocas de emergencia.

“Como caso verdaderamente excepcional es de citarse que la Constitución del Estado de Hidalgo, en un precepto hoy derogado, estableció la división de poderes en legislativo, ejecutivo, judicial y municipal. El maestro Felipe Tena Ramírez criticó ésta situación advirtiendo que el poder municipal no podía estar a la par de los otros tres porque

los organismos municipales no representaban la voluntad del Estado, sino la de cada uno de los municipios dentro de los límites de su competencia”.<sup>49</sup>

Ahora bien, se ha sostenido que la participación de los Estados en la formación de la voluntad federal se realiza a través de una forma indirecta y de una directa.

Se dice que la forma indirecta se concreta a través de la Cámara de Senadores, en donde están representadas todas las entidades federativas. Se dice que los Senadores no son representantes de los Estados, sino representantes de la Nación, por lo que ésta es una forma de participación de los Estados en la formación de la voluntad federal.

“La forma directa se concreta al procedimiento para reformar la Constitución, el cual exige que las reformas o adiciones sean aprobadas, además del Congreso de la Unión, por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El sistema norteamericano de reformas a la Constitución, que es el que recoge nuestra Constitución en su artículo 135, nació precisamente para garantizar el llamado status de las entidades federativas. La participación de los estados en las reformas constitucionales inciden directamente en el orden jurídico del Estado federal y no en el de la federación que, en este sentido, es un orden delegado”.<sup>50</sup>

## **2. Participación de las Entidades Federadas en las Decisiones**

### **Nacionales del Estado Federal**

---

<sup>49</sup> Ibidem, p. 100.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 105.



Este principio está basado en el hecho de que todas las agrupaciones sociales que integran un Estado federal colaboran en las decisiones nacionales que toma el orden jurídico central.

Uno de los elementos esenciales del Estado federal lo constituye la participación de las entidades federativas en la voluntad federal, pues esta acción debe traducirse en una verdadera relación de colaboración entre las propias entidades y el orden central, ya que en un régimen federal no es correcto hablar de subordinación de un orden jurídico con respecto del otro, pues se perdería la esencia del Estado federal, incluso, debe buscarse, en todo caso, la existencia de una relación de efectiva cooperación entre las funciones de ambos órdenes jurídicos.

La participación de las entidades federadas en las decisiones tomadas por el orden central, es decir, aquellas que constituyen o integran la voluntad nacional, no es más que una reafirmación de que ellas actúan como partes integrantes del todo, que es el Estado federal, porque precisamente esta acción de participación es la que viene a determinar la adecuada unificación del Estado federal.

Lo característico de un estado federal es que tanto el orden jurídico central así como el orden jurídico local, tienen la misma categoría y ambos poseen su propio derecho. Ciertamente es que en la práctica existe una relación de supra o subordinación del primero con respecto del segundo, respectivamente. Son dos órdenes jurídicos que convergen en una norma suprema que los coordina, esto es, en la Constitución.

Una de las condiciones esenciales que entraña la participación de las entidades federadas en las decisiones que conforman la voluntad nacional en el Estado federal, es la que presupone que las propias entidades ostenten la característica de la estatalidad, y no que sean meras subdivisiones gubernamentales que únicamente sirvan de correas de transmisión

de las órdenes unilaterales del poder central. De lo que se trata es de que sean partes integradoras de las decisiones nacionales para que pueda hablarse de un Estado federal, pues de lo contrario estaríamos frente a un Estado unitario.

“Las entidades federadas participan en las decisiones nacionales con el poder central, porque su esencia jurídica no es otra cosa que la capacidad real de tener la posibilidad de esta participación, participación que a dichas entidades les es propia y que arranca desde su existencia como ente regional. Independientemente de cual pueda ser en concreto esa participación, las entidades federadas tienen en todo caso la fuerza real que les nutre la presencia de su regionalismo que hace que se conviertan en unos verdaderos núcleos de decisión política y de participación democrática en el contexto de la voluntad nacional. Justamente, ésta es la mejor manifestación de la esencia y el sentido de lo que es un Estado federal”.<sup>51</sup>

### **3. Competencias Legislativa, Ejecutiva y Judicial**

Los Estados representan porciones del Estado federal con determinados atributos característicos. Los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o la Constitución federal.

Los Estados tienen la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad.

---

<sup>51</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, La Forma Federal de Estado, Op.cit., p. 83 y ss.

El Derecho Estatal en relación a la competencia legislativa, ejecutiva y judicial, está prevista en los artículos 40, 41 y 115 a 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En las entidades federativas encontramos también sistemáticamente los tres poderes de la unión, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

#### Poder Ejecutivo

Está comprendido en el artículo 116 de la Constitución.

Podemos mencionar que al igual que el desarrollo de éstas bases constitucionales, las constituciones locales señalan que para el auxilio de las labores propias del Gobernador, habrá un Secretario General de Gobierno cuyas funciones son, entre otras, las de refrendar los decretos, acuerdos y órdenes del Gobernador; servir como conducto para las relaciones con los otros poderes e incluso, algunas constituciones establecen que este funcionario suple ciertas ausencias temporales, generalmente de muy poco tiempo, del Gobernador.

Todas las constituciones locales se refieren al Procurador de Justicia del Estado, y algunas se refieren al Tesorero Local de gobierno y a otros funcionarios que integran lo que puede llamarse el gabinete del Gobernador.

#### Poder Legislativo

La fracción II del artículo 116 se ocupa al respecto del Poder Legislativo en el Derecho Estatal.

Podemos señalar que las constituciones locales, por lo general, han copiado y adaptado a los regímenes interiores, una serie de instituciones establecidas en la Constitución federal, tales como la suplencia de los legisladores, la Comisión o Diputación Permanente y la Contaduría Mayor de Hacienda, entre otras.

Las Constituciones locales establecen uno o dos períodos ordinarios de sesiones de las legislaturas y la posibilidad de celebrar extraordinarias, teniendo facultades para convocarlas la diputación permanente o el gobernador del Estado.

### Poder Judicial

El Poder Judicial en el Derecho Estatal está comprendido en el artículo 116 fracción III de la Constitución.

Podemos señalar que sólo coinciden las constituciones de los estados, en señalar que el órgano judicial máximo es el tribunal superior de justicia que funciona en pleno y salas y cuya composición es de lo más variado. En cuanto a los demás tribunales y juzgados su organización es muy diversa; algunos se componen de jueces de primera instancia, jurados, jueces menores y jueces de paz; otros los designan como jueces letrados locales y jueces auxiliares, y otros más, establecen jueces municipales, jurados populares, jueces de letras y alcaides judiciales.

Podemos decir en síntesis:

La competencia del Derecho Estatal está prevista en los artículos 40, 41 y 115 a 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En las entidades federativas encontramos también sistemáticamente los tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

**La jerarquía en nuestro derecho estatal se presenta de la siguiente manera:**

Gobernador del Estado  
Secretario General de Gobierno  
Tesorero Local  
Procuraduría de Justicia Local  
Oficialía Mayor  
Diversas series de dependencias

**La estructura de los tres poderes es la siguiente:**

**El Poder Ejecutivo Estatal:**

Se deposita en el Gobernador de elección popular directa, quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian.

**El Poder Legislativo Estatal:**

Lo constituye el Congreso Local, integrado por Diputados locales de elección popular directa.

**El Poder Judicial Estatal:**

Está integrado por un Tribunal Superior de Justicia que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de Primera Instancia, Civiles, Penales y Juzgados de Paz.

#### **4. La Autonomía Local**

A la autonomía local se le atribuyen dos aspectos de carácter fundamental: uno, es el hecho de que una entidad de derecho público únicamente puede considerarse dotada de autonomía cuando es capaz de darse su propia organización del poder público, por lo tanto esta característica básica será de contextura estrictamente constitucional, ya que dicha organización no es otra cosa que el hecho de poder darse su propia Constitución.

La única autonomía propiamente dicha, en el sentido literal del término, es la autonomía constitucional, pues resulta válido aceptar que si un ente de derecho público es capaz de darse su propia norma constitutiva, lógico es que se le deba considerar con el carácter de autónomo.

Si bien el poder constituyente de los Estados federales se integra por representantes de los poderes locales y corresponde a aquel determinar el reparto, de cualquier modo la restricción para los estados-miembros se traduce, de hecho, en una limitante a su autonomía.

“La autonomía de las entidades federativas de un Estado federal se halla en relación estrecha con la distribución de competencias entre ambos, y el estudio de esta distribución de competencias obliga a abordar el tema del fortalecimiento del poder central del Estado

federal, dado que es éste el que se reserva, por lo general, una considerable cantidad de atribuciones que bien podrían algunas de ellas comprenderse dentro de las propias entidades federacionales”.<sup>52</sup>

## 5. La Garantía Federal

La garantía federal, es decir la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas, está consignada a nivel constitucional, la cual establece dos hipótesis:

- a) Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, y
- b) La misma protección les otorgará la federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si ésta ayuda es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el Congreso del Estado no se encuentre reunido.

El artículo 34 del Acta Constitutiva de 1824 expresó que la Constitución y la propia Acta garantizan a las entidades federativas la forma de gobierno del Acta; y a su vez los Estados quedan comprometidos a sostener el Estado federal. Tesis que pasó a la Constitución de 1824, ya que el acta fue parte de la misma, y la tesis fue confirmada en el artículo 161-I de la primera Constitución del México Independiente.

“Sin embargo, la garantía de la forma republicana fue suprimida en la Constitución de 1857 y es imposible conocer la razón de tal omisión, ya que el artículo en cuestión fue

---

<sup>52</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, La Forma Federal de Estado, Op.cit., p. 75 y ss.

aprobado sin discusión el 11 de noviembre de 1856. Tal precepto pasó a la Constitución actual sin haber causado discusión y habiéndose aprobado por unanimidad”.<sup>53</sup>

## 6. La Intervención Federal

Independientemente que de hecho los poderes centrales intervienen políticamente en los Estados e, incluso, ejercen sobre ellos: gobernantes y gobernados, un verdadero control; los mismos poderes, legalmente, pueden intervenir jurídicamente.

De una manera u otra existe base constitucional para que los tres poderes centrales puedan intervenir en el campo de acción estatal, no en provecho propio, sino más bien para auxiliar a las autoridades locales, evitar el caos, lograr el respeto a la supremacía constitucional, alcanzar los objetivos de toda unión federal, y evitar la secesión de los Estados miembros. Ninguna de las formas de intervención se ha establecido en beneficio de los poderes del centro y en perjuicio de los Estados.

Existen con altas miras y ajenas a justificar posibles controles de una autoridad sobre otra.

Constitucionalmente los poderes federales pueden intervenir en los Estados de la siguiente manera:<sup>54</sup>

### a) Intervención reconstructiva

---

<sup>53</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Op.cit., p. 113.

<sup>54</sup> Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Op.cit., p. 107.



La intervención reconstructiva en el sistema jurídico mexicano significa, para el gobierno del centro, la obligación de velar porque en los Estados se establezca y subsista la forma republicana de gobierno; pero la misma garantía, por lo que toca a los habitantes de los Estados, no se limita a que se conserve en el gobierno de las entidades tal privilegio, se hace extensiva a que se respeten, igualmente otros principios que, junto con aquel, se han considerado igualmente valiosos que son como que los gobiernos estatales deben ser representativos, democráticos, divididos en municipios libres, con autoridades electas popularmente.

#### b) Intervención ejecutiva

Este tipo de intervención existe a favor de los Estados y a cargo del gobierno federal con miras a reestablecer el orden constitucional, en pro de la seguridad pública y con el fin de evitar que una entidad caiga en la anarquía.

#### c) Intervención política

Desaparición de los poderes de un Estado.

Límites estatales.

Conflictos políticos entre los poderes de un estado.

#### d) Intervención judicial

En defensa de la Constitución y del orden jurídico el poder judicial puede intervenir en los Estados.

## 7. La Supremacía Federal

El artículo 133 de la Constitución establece el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes en el orden jurídico mexicano.

El principio de supremacía constitucional se ha establecido en todas las constituciones mexicanas, si bien en algunos casos no se estableció en forma muy clara. El artículo 126 de la constitución de 1857 fue tomado literalmente de la Constitución norteamericana y es el que quedó en la actual Constitución; con reformas de 1934, en la redacción, no al sentido.

Del artículo 133 en conexión con otros artículos, especialmente el 16, el 103 y el 124, se desprende la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, a saber:

- I) Constitución Federal;
- II) Leyes constitucionales y tratados;
- III) Derecho federal y derecho local.

Las leyes constitucionales son aquellas que afectan la unidad del Estado federal, es decir, su ámbito de aplicación es tanto federal como local; como ejemplo se puede señalar la Ley de Amparo.

Ahora bien, el problema es determinar cual de las dos se aplica cuando existe una aparente contradicción entre una ley federal y una local.

En México se quiso que la división de competencias entre la federación y las entidades federativas fuera clara, tajante, sin ninguna ambigüedad, y de aquí resulta: <sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Op.cit., p. 441.

La redacción de nuestro artículo 124 constitucional, y que contiene el pensamiento de que las facultades no concedidas expresamente a las autoridades federales se entienden reservadas a las entidades federativas, y

- a) Que entre nosotros no existan las facultades concurrentes, ya que ni la Constitución ni la jurisprudencia las admiten.

## **8. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal**

El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado Federal Mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

En cuanto al territorio, el artículo 44 de la Constitución declara que los límites del Distrito Federal son los que ésta entidad tenía en el momento de entrar en vigor nuestra actual Ley Fundamental, es decir, el 1º de mayo de 1917, que se establecieron por los decretos congresionales del 15 y 17 de diciembre de 1898 que ratificaron y aprobaron, respectivamente, los convenios con los estados de Morelos y México. Por lo que concierne a su población, la mencionada entidad es la mayor densidad demográfica, pues como se sabe, dentro de ella se ubica la capital de la República Mexicana, es decir, la Ciudad de México, que es una de las más densamente pobladas del mundo, careciendo no obstante y a

pesar de su importancia histórica, cultural y económica, de personalidad jurídica y política. En lo que respecta a los derechos políticos subjetivos de los ciudadanos que residen en el Distrito Federal, es decir, en lo que atañe a lo que se llama “voto activo”, su ejercicio sólo es constitucionalmente posible tratándose de la integración de las Cámaras que componen el Congreso del Unión, de la designación del Presidente de la República y de la elección de representantes de la Asamblea respectiva; pero no de la nominación del “Gobernador Delegado” de dicha entidad que se denomina “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, ya que su nombramiento proviene de dicho alto funcionario administrativo, quien a si mismo puede removerlo libremente. A diferencia de lo que sucede con los Estados miembros, el Distrito Federal no tiene constitución particular, pues su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide dicho Congreso.

“Es inconcuso que dentro del Distrito Federal se desempeñan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial por los diferentes órganos que integran su gobierno en el amplio sentido del concepto”.<sup>56</sup>

El Distrito Federal, por virtud de un proceso de reformas, ha cambiado de estructura jurídica y política; cuenta con órganos de autoridad propios y ellos han sido dotados de facultades exclusivas.

“El Distrito Federal cuenta con órganos de gobierno; a éstos no se les ha dado el rango de poderes; no lo serán a pesar de que gozarán de autonomía y ejercerán actos de autoridad. No se alude al principio de división de poderes. Todo esto es con el fin de indicar que están sujetos a un estatuto que es impuesto y no a una constitución que los habitantes se den a través de sus representantes. No serán titulares del ejercicio de la soberanía en los términos del artículo 41 constitucional”.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit., p. 931.

<sup>57</sup> Arteaga Nava, Elistur, Derecho Constitucional, Op.cit., p. 225.

El Distrito Federal ha sido tradicionalmente considerado como la circunscripción territorial que sirve como sede o lugar de residencia de los poderes del gobierno del Distrito Federal.

La idea de contar con un territorio exclusivo y propio, parecer ser, desde el punto de vista de la teoría constitucional, poco congruente con el tipo de Estados federales. Lucas Verdú considera que el Estado federal tiene solamente un territorio como lo tiene el Estado unitario; lo que sucede es que se organiza, constitucionalmente, distintos espacios políticos, tantos como Estados particulares. Es decir, el núcleo o base de cualquier Estado federal son los Estados particulares. Sin embargo, como el citado autor lo reconoce, existen ciertas zonas territoriales que pertenecen exclusiva y directamente al Estado federal.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal ha sido poco explorada por la doctrina constitucional mexicana. Algunos lo consideran sin profundizar, como un cuasiestado o un semiestado por no disponer de la Constitución propia, como sucede con las demás entidades que conforman la Federación. Otros lo consideran como un gobierno local, cuyas características no le son del todo favorables.

Por mucho tiempo el gobierno del Distrito Federal, al igual que su administración, dependió de los poderes federales, en el sentido que carecía en sentido material de asamblea legislativa propia, aun cuando formalmente el Congreso de la Unión había funcionado como Órgano Legislativo local al legislar exclusivamente para el Distrito Federal; actualmente ésta situación ha sido superada.

La Suprema Corte ha reiterado en varias ocasiones el criterio de que el Distrito Federal es un territorio sometido directamente al orden federal pero que no se confunde con la Federación, en virtud de la diferencia de intereses que persiguen. Incluso en cuestión de jerarquía de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, las de índole federal son

superiores a las de índole local para el Distrito Federal. Se concluye que su criterio no es confundir al Distrito Federal con la Federación, y no asimilarlo con los Estados.

Un rasgo distintivo para determinar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es el considerarlo como un gobierno local, con todas las características de éstos, es decir, como un conjunto de órganos e instituciones de gobierno y un sinnúmero de relaciones entre éstos y los ciudadanos.

El Distrito Federal debe ser entendido por una parte como sede de los poderes federales y como gobierno local. Si se considera esta última perspectiva, lo importante debe ser, por una parte, la organización democrática de este gobierno, las relaciones de participación y comunicación con los habitantes del conglomerado social y, por la otra, la calidad de los servicios públicos que en éste se presten.

“Si se ubica al Distrito Federal en el modelo federal, en que se encuentra circunscrito, reviste especial importancia para su estudio, el análisis de los principios que deben ensamblarse íntimamente con el resto de los principios y valores constitucionales del Estado federal. En el caso de nuestro país, dichos principios y valores debemos contextualizarlos con los de la democracia, Estado de derecho, justicia social, etcétera, ya que el federalismo, como la división de poderes, o el principio democrático, jurídicamente deben ser interpretados a la luz de la totalidad del marco jurídico y de la historia político social del Estado mexicano. El Federalismo debe ser concebido de acuerdo al presente, atendiendo por ello, a la suma de circunstancias contingentes que lo posibilitan o lo obstruyen, con la idea de seguir manteniendo su núcleo fundamental, pero sin escindirlo del resto de los proyectos como son el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo

económico de la población, y su relación y efectos en el gobierno local del Distrito Federal. A partir de éstas ideas se puede centrar su naturaleza jurídica”.<sup>58</sup>

Ahora bien, tenemos que el Distrito Federal a nivel constitucional se encuentra en:

art. 44.- “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

art. 122.- “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal en los términos que señalen ésta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal”.

---

<sup>58</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Tomo XI. artículo 122 Constitucional, Miguel Angel Porrúa Librero Editor, México, 1994, p. 65T y ss.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **DERECHO MUNICIPAL**

#### **1. Evolución Histórica**

##### **Constitución de Cádiz de 1812**

Siendo la Constitución de Cádiz de 1812 vigente en nuestro país durante los últimos años de la dominación española, es fundamental conocer la forma en que las cortes de Cádiz regularon al Municipio. Cabe señalar que esta Constitución fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y posteriormente en la Nueva España.

El Virrey Venegas suspendió la vigencia de esta Constitución en la Nueva España, siendo el Virrey Calleja quién la restableció en algunos de sus puntos, como el referente a la elección de los ayuntamientos.

El Municipio es regulado en esta Constitución en el Título Sexto de la misma, denominado “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, siendo en el Capítulo Primero donde se habla de los ayuntamientos, regulándolos de los artículos 309 al 323, siendo los principales puntos los siguientes:

a) Se crearán ayuntamientos en todo el reino español, incluso en los poblados que tuvieron mil habitantes. Ello demuestra que se buscaba unificar a todo el reino español bajo el sistema municipal, estableciéndose en cada una de estas comunidades su propio órgano de poder.

b) Consagra al ayuntamiento como la autoridad máxima de los Municipios, siendo el jefe político del lugar el que lo presidiera, y a falta de éste el alcalde, si existían dos, sería el que se nombró primero.



c) Establece a los funcionarios del ayuntamiento, siendo éstos; el alcalde o alcaldes, el regidor y el síndico o procurador. El número de cada una de éstas autoridades lo determinaban las leyes reglamentarias de esa Constitución, de conformidad con el número de los habitantes de cada Municipio, quedando prohibido otorgar esos cargos de por vida.

d) La designación de los funcionarios del ayuntamiento se hacía mediante elecciones de todos los habitantes del pueblo que estuvieran en ejercicio de sus derechos ciudadanos. Sin duda, éste punto es muy trascendente, pues termina con la venta de cargos concejiles dentro de los ayuntamientos, así como la intervención de las máximas autoridades, tanto españolas como Virreinales, en la designación de esos puestos. Manifestándose una mayor participación de la institución municipal dentro del nuevo sistema español, que aunque de carácter centralista, empezaba ya a reconocer los derechos inherentes del Municipio.

e) Los funcionarios del ayuntamiento entraban en funciones cada primero de enero, durando los alcaldes un año en su cargo, la mitad de los regidores y procuradores de cada municipalidad estaría en funciones seis meses, y la otra mitad culminaría el período de ese consejo; si sólo había un procurador, su cargo duraba un año.

f) Se fijaron como requisitos para ocupar uno de esos cargos concejiles, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y haber residido en el Municipio durante los últimos cinco años.

g) Quedó prohibido que cualquier empleado público que designara el rey, desempeñara un cargo de funcionario dentro del ayuntamiento, los militares no entraron en esta prohibición.

h) Consagra cuáles son las funciones del ayuntamiento, mismas que son:

Primero: La de policía, salubridad y seguridad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de los propios arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de formar depositario bajo responsabilidad de los que lo nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y la recaudación de las contribuciones, remitiéndolas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se pagasen del fondo del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás establecimientos de beneficencia.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, debiendo presentar éstas a las cortes para su aprobación por medio del diputado provincial, que las acompañaba con su firma.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos y en cuanto les sea útil y beneficioso.<sup>59</sup>

En términos generales las funciones del ayuntamiento dentro de la Constitución de Cádiz son de policía, administración, servicios públicos y jurídicos.

---

<sup>59</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México (1808-1998), 21 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 96.

i) Para la realización de obras de beneficio general, el ayuntamiento hará uso del caudal propio y sino cuenta con lo suficiente para el efecto, el ayuntamiento mediante su diputado provincial podrá pedir a las cortes la fijación de arbitrios, ya que sólo con la autorización de las Cortes podían fijarse éstos.

j) Todas las funciones del ayuntamiento se realizarían bajo la supervisión del diputado provincial y ante éste mismo, el consejo municipal tendría que rendir anualmente cuentas de funciones y de la Hacienda Pública.

En el Título Séptimo de la Constitución de Cádiz de 1812, denominado “De las Contribuciones”, se consagra en el artículo 338 que las Cortes eran las encargadas de establecer las contribuciones municipales.

Como podemos observar dentro de la Constitución de Cádiz, se regula de una forma completa a los ayuntamientos, como lo demuestra el señalamiento de cómo se formaba el ayuntamiento, y la forma de designarse al mismo, así como cuál sería su competencia, mostrándonos los matices centralistas del sistema municipal mediante la figura del diputado provincial, quién sería el facultado de tratar ante las Cortes todos los problemas municipales, aunque el no era una autoridad propia del ayuntamiento.

### **Constitución de Apatzingán de 1814**

Esta es la primera Constitución de nuestro país, promulgada por el Congreso de Chilpancingo el 22 de Octubre de 1814, con el Título de “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”. Esta ley suprema no pudo tener vigencia en todo nuestro territorio por las condiciones de la época. Pero si tuvo vigencia en las ciudades que estaban bajo el control de los insurgentes.

En esta Constitución no encontramos ningún artículo que se refiera a la organización municipal, ello tal vez porque esta institución había servido como forma de control de la Corona en la Nueva España, y buscando terminar totalmente con todo vestigio español, el Congreso de Chilpancingo consideró no necesario regular al Municipio.

### **Constitución de 1824**

Esta es la primera Constitución de nuestro país siendo totalmente independiente, por ende tuvo vigencia en todo el territorio nacional. La Constitución de 1824 fue publicada el 5 de octubre de 1824.

Es de extrañar que siendo ésta una Constitución de carácter federal, ni el Acta Constitutiva, ni en la propia Constitución se haga referencia al Municipio. Siendo éste el mismo defecto del que adolecen las siguientes constituciones de carácter federal de nuestro país, con excepción de la de 1857 y 1917.

### **Constitución de 1836**

A esta Ley suprema también se le conoce con el nombre de “Siete Leyes Centralistas de 1836”. En ella si encontramos algunas disposiciones relativas al Municipio.

Así, en su primera ley, artículo 9 fracción I, consagra; que todo ciudadano mexicano tendrá la obligación de inscribirse al padrón de su municipalidad.

Siendo la Sexta ley en su articulado del 22 al 26, la que reguló al ayuntamiento de la forma que sigue:

a) Señala a las autoridades del ayuntamiento siendo éstas; los alcaldes, regidores y los síndicos, a quienes se designaría mediante elección popular. Corresponde a las Juntas determinar el número de cada una de éstas autoridades para cada Municipio, señalando que el número de los alcaldes nunca podrá ser mayor de seis, el de los regidores de doce y el de los síndicos de dos.

b) Consagra los requisitos para ocupar un cargo concejil dentro del ayuntamiento, siendo éstos; ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, tener un capital físico o moral que le produzca como mínimo quinientos pesos anuales y ser vecino de la municipalidad.

El exigir, no sólo para ocupar un cargo dentro del ayuntamiento, sino dentro de los departamentos, el percibir determinados ingresos, originó que se comercializara con esos puestos, lo que originó que lejos de ser el ayuntamiento el defensor de los intereses de su municipalidad, tratará de recuperar con creces su inversión.

c) La competencia de los ayuntamientos era la siguiente: Cuidar de las cárceles, hospitales, casas de beneficencia, que no fueran de fundación particular, de las escuelas, construir y reparar puentes, calzadas, caminos, la recaudación de propios y arbitrios entre otras.

### **Bases Orgánicas de 1843**

Esta Carta Magna fue promulgada el 14 de junio de 1843, con el nombre de “Las Bases Orgánicas de Organización Política de la República Mexicana”. Siendo ésta Constitución de carácter centralista.

Dentro de ésta ley suprema de 1843, en varios de sus artículos encontramos la existencia del Municipio a nivel Constitucional.

En el artículo 4 de ésta ley se establece; que el territorio de la república se dividiría en Departamentos, mismo que a su vez se subdividían en Distritos, Partidos y Municipios.

En el artículo 20 se consagra la obligación del ciudadano mexicano de inscribirse en el padrón del Municipio al que perteneciera.

Y finalmente en el artículo 134 fracción X y XIII señala como facultades de las asambleas departamentales, el establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, así como expedir sus ordenanzas respectivas, reglamentar la policía municipal, aprobar los arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los Municipios.

Dentro de ésta Constitución la figura municipal perdió toda muestra de autonomía respecto a los Departamentos, siendo dependientes totalmente de éstos.

### **El Acta de Reforma de 1847**

Mediante esta ley se vuelve de manera definitiva a nivel constitucional al sistema federal en nuestro país.

A consecuencia de las luchas entre México y Estados Unidos, no se pudo crear un nuevo documento constitucional, sino que se vuelve a dar vigencia a la Constitución de 1824, adaptando ésta a la realidad de nuestro país de ese entonces, ello gracias al voto particular de Mariano Otero.

Sin embargo, al igual que la Constitución de 1824, el Acta de Reforma de 1847 no consagra a nivel constitucional al Municipio, dejando esa facultad a leyes secundarias.

### **Constitución de 1857**

Dentro de ésta ley se establece de una manera muy somera al Municipio. Estableciendo en su artículo 31 fracción II, la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de su municipalidad en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En el artículo 36 fracción I, se consagra la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el padrón de su Municipio, estableciendo en dicho registro cual es la actividad a la que se dedica y cuales son sus propiedades.

En el artículo 72 fracción VI señala, que tanto las autoridades municipales del Distrito Federal como de los territorios serán designadas mediante elección popular.

Es importante señalar que dentro del Constituyente que formuló la Constitución de 1857, el diputado Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades, mismo que junto con los votos particulares de Ponciano Arriaga en materia agraria y de Ignacio Ramírez en materia laboral, no fueron incorporados en la Constitución de 1857.

Los puntos principales del proyecto de Castillo Velasco, son:

1. Al igual que se reconoce libertad a las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior, debería reconocer de igual manera la misma libertad para los Municipios que son los que constituyen a los Estados.
2. Que todos los Municipios de conformidad con su Consejo Electoral, puedan decretar las medidas que crean convenientes al Municipio, votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde sin perjudicar a otro Municipio o al Estado.

3. Que todo pueblo dentro de la República deba tener tierras suficientes de uso común, los Estados de la federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre rentas públicas.<sup>60</sup>

### **Constitución de 1917**

Esta Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917, dentro de ella encontramos ya plenamente establecido al Municipio como una institución regulada por nuestra Constitución.

Esta regulación jurídica representa el inicio del reconocimiento a la institución Municipal como figura fundamental en nuestro país, tanto en lo político como en lo administrativo. Muestra de ello es que el Constituyente de 1917 en varios preceptos de nuestra ley fundamental del mismo año regula al Municipio.

Así el artículo 27 fracción VI párrafo primero, establece; la capacidad de los Municipios para poseer los bienes necesarios para los servicios públicos o sea consagra al Municipio como un ente público con personalidad jurídica.

El artículo 31 fracción IV se plasma la obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público de su municipalidad en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En el artículo 115 fracción I, indica que cada Municipio estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

---

<sup>60</sup> Calzada Padrón, Feliciano, Municipio Libre, Editorial U.N.A.M., México, 1983, p. 62.



Este precepto constitucional es muy importante ya que en el Constituyente de 1917 consagra el Municipio como la célula básica de nuestra división territorial. Señalando además los elementos comunes constitutivos del Municipio como son las población, territorio y gobierno.

Es el artículo 115 de la citada Constitución la base fundamental del sistema municipal mexicano, este precepto regula al Municipio de la forma siguiente:

a) Establece al Municipio como la célula de la división territorial y de la organización político - administrativa de los Estados integrantes de la federación y por ende de esta misma.

b) Señala como máxima autoridad política y administrativa municipal, a los ayuntamientos, los que serán electos popularmente en forma directa, dejando bien claro que no habrá entre los ayuntamientos y el gobierno del Estado, alguna autoridad intermedia, lo que viene a terminar con los jefes políticos de otras épocas.

c) Consagra que todo Municipio tendrá su hacienda municipal, misma que se formará por las contribuciones que le establezcan las legislaturas locales, acentuando que las contribuciones municipales deben ser suficientes para satisfacer las necesidades del Municipio.

d) Los Municipios mediante su ayuntamiento, podrán administrar libremente su hacienda.

e) Se dota a los Municipios de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

f) Señala que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán bajo su mando la fuerza pública del Municipio, donde residan habitualmente o estén de paso.

Como podemos observar, los Constituyentes de 1917 establecieron al Municipio como un nivel de gobierno, mismo que está por debajo del gobierno federal y el estatal,

otorgándosele cierta autonomía en lo político y en lo administrativo respecto de éstos dos poderes.

La autonomía en lo político queda de manifiesto al ser el propio Municipio el que designe directamente a sus autoridades, que son los ayuntamientos que se encargarán de gobernar y administrar su comunidad.

La autonomía en el aspecto administrativo, se manifiesta al establecer al Municipio como un ente de derecho público con personalidad jurídica, el cual cuenta con su propio patrimonio siendo éste administrado por el ayuntamiento.

Aunque la autonomía que le otorgó el Constituyente de 1917 al Municipio es mínima, se debe considerar a toda esa regulación jurídica de dicha institución, como el primer intento de darle al Municipio la importancia requerida como el órgano esencial de nuestra división territorial y organización política y administrativa.

La Constitución de 1917, es en la actualidad la que nos sigue rigiendo. Pero a ésta Ley Suprema se le han hecho varias reformas y adiciones en algunos de sus preceptos, con la finalidad de adecuarlas a nuestra realidad social.

Siendo precisamente al artículo 115 uno de los preceptos constitucionales reformados y adicionados. Algunas de éstas reformas y adiciones de que tenemos conocimiento son las siguientes:

La primera reforma publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928, en la cual se establecía el número de representantes en las legislaturas locales.

La segunda reforma publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de abril de 1933, se publica la adición al artículo 115 fracción I, estableciéndose un segundo párrafo el cual señala:

a) Las autoridades que formarán el ayuntamiento son el presidente municipal, los regidores y síndicos, existiendo por cada propietario un suplente, quién será designado mediante elección popular directa, además integrará el ayuntamiento, el demás personal electo indirectamente o el que designe una autoridad.

b) Se establece la prohibición referente a que ninguna autoridad del ayuntamiento se puede reelegir en el periodo de gobierno siguiente. Esto no es válido para las autoridades suplentes del ayuntamiento, siempre y cuando no hayan entrado en funciones.

La tercera reforma publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1843 modificó la correspondiente fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados durarían en su cargo hasta cuatro años.

La cuarta reforma se publicó en el Diario Oficial de fecha 12 de febrero de 1947, basándose en la adición al artículo 115 fracción I, estableciéndose que las mujeres participarán en las elecciones de su municipalidad en igualdad de condiciones que los hombres, por lo tanto podrán votar y ser votadas.

La quinta reforma del artículo 115 se publicó en el Diario Oficial el 17 de octubre de 1953, en donde se le otorga la ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma se publicó en el Diario oficial el 6 de febrero de 1976, se publicó la adición al artículo 115 de las fracciones IV y V, las cuales señalaron los siguiente:

“Fracción IV, Los Estados y los Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de ésta Constitución en lo que se refiera a centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia”.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Tena Ramirez. Leves Fundamentales de México (1808-1998). Op.cit. p. 984.

Debemos dejar bien claro que esta adición al artículo 115, no faculta al Municipio a legislar, ya que esa facultad se establece en favor de los Estados. No obstante ello, si se le otorga el derecho al Municipio de darse sus reglamentos internos y algunas disposiciones administrativas, como es el caso del bando de policía y buen gobierno. Por lo que al Municipio, además de su autonomía política y administrativa, se la adhiere la autonomía jurídica frente a los poderes federales y estatales.

“Fracción V, Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”.<sup>62</sup>

El autor Felipe Tena Ramírez nos señala otra adición al artículo 115, Constitucional, tal adición se hace en la fracción III del citado precepto, estableciendo un último párrafo en el cual se establece: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cuya población sea mayor de trescientos mil habitantes”.<sup>63</sup>

La séptima reforma se publica en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, en la cual se introduce el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

---

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Ibidem, p. 993.

La octava reforma se publica en el Diario Oficial el día 3 de febrero de 1983, señalando que la trascendencia en materia política, financiera y administrativa fue de gran magnitud.

De acuerdo al autor Carlos F. Quintana Roldán en su obra “Derecho Municipal”, señala que “la indudable trascendencia y peso político de la iniciativa presidencial en materia municipal, propiciaron que el entonces Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, compareciera en la Cámara de Senadores el 20 de diciembre de 1982, para explicar los pormenores de dicha iniciativa”.<sup>64</sup>

La novena reforma fue publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987, la cual tuvo como objetivo principal cambiar el artículo 116 Constitucional respecto de algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, y de ésta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones en materia municipal.

La décima reforma se publicó en el diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se caracterizó por la amplitud temática respecto del artículo 115 constitucional. Se reformaron las fracciones I, II, III, IV, V y VII.

La décima primer reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, la cual adicionó el párrafo cuarto de la fracción III para establecer la libertad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas.

Finalmente podemos decir que a nivel constitucional, el Municipio desde 1917, ha estado en evolución, ya que hasta nuestros días sigue siendo motivo de reformas y adiciones, como lo muestran las expuestas anteriormente.

---

<sup>64</sup> Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 98.

## 2. Régimen Legal del Municipio

### Origen del Municipio

En relación al origen del Municipio existen varias teorías, que podemos ubicar en dos grandes corrientes a saber; la corriente Sociológica y, en contra posición a ésta, la corriente Legalista. Antes de manifestar nuestro punto de vista al respecto, analizaremos brevemente cada una de ellas.

### Corriente Sociológica

El tratadista Miguel Acosta Romero, señala que esta corriente sostiene que “la existencia del Municipio, como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad”.<sup>65</sup>

Algunos de los principales representantes de esta corriente son:

Emilio Durkheim creador de la teoría de la “Densidad moral”, establece; “El Municipio se forma por la influencia derivada del crecimiento de la familia, lo cual origina que las necesidades del grupo familiar sean cada vez mayores”.<sup>66</sup>

Por su parte, Gilberto Loyo creador de la teoría “Demográfica” señala: “Sabido es, que la cuestión del origen de la sociedad política se ha planteado en el sentido de saber si por aumento numérico de las familias y por el crecimiento del número de miembros de ellas, se originó la organización municipal, primero como una comunidad más bien autárquica y después como miembro del Estado. No sólo el aumento del número de las familias sino el crecimiento numérico de la familia, producido por progresos en las

---

<sup>65</sup> Acosta Romero, Miguel. Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, en Jiménez Ottalengo, Regina Moreno Collado. Los Municipios de México, U.N.A.M., México, 1978, p. 266.

<sup>66</sup> Durkheim Emilio, Citado por Moisés Ochoa Campos en su obra, La Reforma Municipal, 4 Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p.28.

costumbres y la economía, por la ocupación de territorios favorables para un sistema de producción, que se traduzca en una mejor alimentación, demuestran que es un factor de primera importancia en el origen de la institución municipal el hecho demográfico”.<sup>67</sup>

García Oviedo establece: “El Municipio es la agrupación natural de las familias, formando así una comunidad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes ya sean familias o individuos”.<sup>68</sup>

Para García Oviedo, el Municipio “Constituye una comunidad de personas, preferentemente familias, situados en un mismo territorio, para la satisfacción de necesidades originadas por la relación de vecindad”.<sup>69</sup>

Adolfo Posada afirma: “Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes, y constituye viviendas, alrededor de un núcleo de atracción, un población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a su causa, más que del parentesco de la proximidad y continuidad espacial, surge, aunque sea de manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadas de servicios comunes, que a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común, - Territorial y espacial - se convertirá en régimen de policía y por fin, en régimen local o municipal”.<sup>70</sup>

Dentro de esta corriente podemos ubicar a Moisés Ochoa Campos y su teoría “Sociopolítica”, en la cual hace la siguiente clasificación:

Etapa premunicipal; cuando se habla de la comunidad familiar, que está vinculada por el parentesco sin la existencia de lazos de vecindad.

<sup>67</sup> Loyo Gilberto, citado por Moisés Ochoa Campos, Op.cit. p. 27.

<sup>68</sup> García Oviedo, citado por Moisés Ochoa Campos, Op.cit. p.28.

<sup>69</sup> García Oviedo, citado por Moisés Ochoa Campos, Op.cit. p.266.

<sup>70</sup> Posadas Adolfo, citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1971. p.961.

Municipio primitivo; cuando las comunidades humanas evolucionan de la vida nómada a la sedentaria conservando sus vínculos de parentesco.

Municipio natural; es la agrupación humana con vínculos de vecindad institucionaliza en forma política su régimen social.<sup>71</sup>

Como podemos observar, la corriente sociológica establece como origen del Municipio la comunidad formada por la unión de varias familias de manera natural y con lazos de vecindad derivados del sedentarismo humano, subsistiendo ésta nueva agrupación por encima de los intereses particulares de sus integrantes, buscando cubrir intereses comunes.

### **Corriente Legalista**

Esta corriente surge en oposición a la corriente sociológica. Sus representantes sostienen que el Municipio tiene su origen en la ley, es decir, que esta institución es una creación legal, despojando al Municipio de cualquier base sociológica y lo consagran como institución puramente jurídica.

Vidal Perdomo al respecto señala, “El Municipio no es una realidad social, extra estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente”.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op.cit. p.22.

<sup>72</sup> Perdomo Vidal, citado por Ruiz Massieu, Francisco José y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983, p.246.



“Para la Escuela Legalista, el Municipio es una entidad territorial creada por la ley, con atribuciones delegadas por el Estado, las que pueden serle ampliada, reducidas y aún suprimidas. En esta concepción, el comienzo y fin de la existencia del Municipio se encuentra solamente en la ley, con prescindencia de los factores geográficos y sociológicos que podrán o no ser considerados por el Legislador”.<sup>73</sup>

Esta corriente además de establecer que el origen del Municipio está en la ley, consagra a esta institución como una mera entidad territorial con facultades que le delega el Estado.

Creemos que la evolución de la familia origina la aparición del Municipio, puesto que tal evolución crea nuevas formas de agrupación humana como la gens, el clan, etc.

“Morgan señala que la familia es un elemento activo que nunca permanece estancado sino que pasa de una forma inferior a otra superior”.<sup>74</sup>

“Porrúa Pérez sobre esta materia establece; que las sociedades políticas son el resultado de la evolución de la familia”.<sup>75</sup>

Cabe señalar que la familia es una comunidad formada por vínculos de parentesco, ya sea por consanguinidad o por matrimonio, lo que originó una gran cohesión en éstos grupos humanos. Sin duda la religión doméstica de éstos grupos es el otro factor determinante en la compenetración de estas comunidades.

“Al respecto Fustel Coulanges establece, aunque dos comunidades estuvieran muy cerca, las mismas eran totalmente autónomas en el aspecto religioso, agregando, que el factor religioso y la evolución familiar siempre están ligados”.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Op.cit. p. 961.

<sup>74</sup> Engels Federico, El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, 9 Edición, Editorial Cultura Popular, México, 1977, p. 31.

<sup>75</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, 31 Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 48.

<sup>76</sup> Citado por Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, Op.cit. p. 27 y 60.

Es de establecerse que la familia era una comunidad económicamente cerrada, en los inicios de este grupo. Posteriormente tal agrupación no fue suficiente para cubrir las necesidades tanto materiales como espirituales de la misma comunidad.

La familia se caracterizó por su autonomía en el aspecto administrativo, político, religioso y económico. Características que les legó a las agrupaciones humanas derivadas de su evolución.

La evolución de la familia en comunidades más complejas, fue el resultado lógico del incremento en cuanto a integrantes de ésta agrupación, lo que originó mayor complejidad en las regiones internas de esos grupos, trayendo como consecuencia que la familia fuera insuficiente para cubrir todas las necesidades de sus integrantes.

Por lo anterior y buscando su seguridad y beneficio varias familias se unen de manera natural formando una nueva comunidad denominada "Clan". Esta comunidad contaba con las características que le había legado la familia, esto es; autonomía administrativa, religiosa, económica y política siendo uno de los factores fundamentales en el origen del Municipio la transición de éstas comunidades "Clanes", de la vida nómada a la sedentaria, con lo cual a las características antes señaladas del clan, se le agrega también la de los vínculos de vecindad derivados del sedentarismo humano. Así nos encontramos en presencia del Municipio, teniendo en lo anterior el Municipio Autárquico a que hace mención Gilberto Loyo en su teoría "Demográfica".

En otras palabras: cuando el clan fue la comunidad más compleja que existía y dadas sus peculiaridades, encontramos ahí al Municipio autárquico así por ejemplo en Grecia en la Fatria, en Roma en la Curia. Cabe señalar que Francisco Ruíz Massieu defensor de la corriente legalista del origen del Municipio, reconoce su existencia previa al Estado al afirmar que "El Municipio, es una entidad pre-estatal, emerge aún antes de la

configuración del Estado - Nación y sus orígenes occidentales enraízan en la cultura Greco-Romana”.<sup>77</sup>

La agrupación humana del clan sufrió, al igual que anteriormente la familia, la insuficiencia de satisfacer las necesidades de su grupo a consecuencia de su evolución. El desarrollo de la organización del clan originó nuevas formas de agrupación del hombre como la tribu, aldea y el Estado. Así por ejemplo los Estados antiguos como Grecia, Roma, tenían como base la organización del clan. Con lo cual se demuestra que el Municipio es previo al Estado y no creador por éste.

El crecimiento de los Estados originó que la organización del clan se fuera debilitando hasta llegar a desaparecer, quedando vigente únicamente los vínculos de vecindad sirviendo toda esa realidad existente a las reformas de Clístenes en Grecia y de Servio Tulio en Roma, para estructurar sociopolíticamente y jurídicamente al Municipio en sus respectivos Estados.

Por lo anterior podemos señalar que aún dentro de los Estados el aspecto sociológico del Municipio es la base de donde se parte para estructurar a éste desde el punto de vista jurídico. La ley le da forma legal a toda ésta realidad social consagrando al Municipio como una institución jurídica.

En relación con lo anterior el autor Miguel Acosta Romero señala: “El Municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud”.<sup>78</sup>

“El Municipio es una institución de derecho natural, impuesta por exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente de la continuidad de las familias,

---

<sup>77</sup> Ruiz Massieu, Francisco José y Valadez, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano Op.cit, p. 244.

<sup>78</sup> Acosta Romero. Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit. p. 266.

y que no es, por lo tanto, creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia”.<sup>79</sup>

Para concluir este punto, citaremos uno de los párrafos de la exposición de motivos de la Iniciativa de ley del entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, que reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional. “Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana”.<sup>80</sup>

### **Elementos Integrantes del Municipio**

Hemos hablado de la forma como se origina la institución municipal, y resulta fundamental el conocer cuáles son los elementos que lo integran.

Los elementos que integran al Municipio nos presentan cierta similitud respecto al Estado, en razón de los elementos que integran a éste. Pero debe quedar claro que aunque entre el Estado y Municipio haya semejanzas en ese sentido, entre ambos al respecto hay claras diferencias.

Se hace mención a lo anterior, ya que analizaremos brevemente los elementos que integran al Municipio de un forma parecida a la que se ha usado en el estudio del Estado en ese aspecto y más aún, utilizaremos algunos estudios que se han hecho al Estado en ese sentido para facilitar nuestro análisis del estudio de los elementos que integran al Municipio.

---

<sup>79</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Op.cit., p. 961.

<sup>80</sup> Exposición de motivos de las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en “El proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Cámara de Diputados, México, 1983, p. 7.

“Todo Municipio, como todo Estado, cuenta con una población un territorio y una autoridad común de todos sus habitantes”.<sup>81</sup>

### **Población**

Todo Municipio cuenta con el elemento humano en cuanto a la integración del mismo. Es de mencionarse que en México varía mucho de una entidad federativa a otra, la cantidad de individuos necesaria para formar un Municipio. Ello porque nuestra ley fundamental no dice nada al respecto dejando a la legislatura local el regular esa situación y así por ejemplo, “La ley municipal de Chiapas establecía mil habitantes, hasta hace poco tiempo; Coahuila, Morelos, Oaxaca y Durango mil quinientos; San Luis Potosí, Aguascalientes, Puebla y Zacatecas tres mil; Querétaro y Veracruz un cifra superior a cinco mil”.<sup>82</sup>

De ahí que el elemento humano que forma el Municipio es muy variado en nuestro país.

La población municipal, de conformidad con la doctrina, se forma esencialmente de familias, lo anterior no quiere decir que el Municipio se forme únicamente de familias, ya que cuenta con otras comunidades y asociaciones como: La comunidad religiosa, las asociaciones de comerciantes y otras que conjuntamente con las familias integra el conglomerado social del Municipio.

### **Territorio**

---

<sup>81</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Op.cit. p. 961.

<sup>82</sup> Acosta Romero, Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit. p. 278.

Jellinek señala al respecto “que no es sino hasta los tiempos modernos cuando se ha reconocido al territorio como un elemento esencial del Estado”.<sup>83</sup>

Tal aseveración podemos utilizarla respecto al Municipio.

Lo anterior es en razón de que el territorio es el lugar geográfico donde reside la población que integra al Municipio; es el espacio geográfico donde se manifiestan las relaciones sociales del elemento humano de éste.

Respecto a la extensión territorial que deba conformarlo, no existe una medida mínima o máxima, lo que hace que la extensión territorial sea muy variada.

Acosta Romero indica; “No hay desde el punto de vista geográfico, una constante que nos permita afirmar cual podría ser la medida ideal como extensión municipal”.<sup>84</sup>

### **Poder**

La evolución de la familia origina la agrupación de varias de éstas comunidades formando el clan, tal unión buscaba superar a la agrupación familiar en cuanto a la insuficiencia de ésta, en satisfacer las necesidades de sus miembros.

En la nueva agrupación natural denominada “Clan”, las relaciones de esas familias originan necesidades cuya resolución compete a toda la comunidad, por lo que para alcanzar sus fines crea los órganos políticos y administrativos que serán los responsables de la realización de todos los actos necesarios tendientes a satisfacer sus necesidades y fines.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>83</sup> Jellinek George, Teoría General del Estado, 2 Edición, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1970, p. 296.

<sup>84</sup> Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit. p. 277.

“El Municipio debe contar con una autoridad común a todos sus habitantes cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que pueden ser satisfechas, por sus propios medios sin necesitar la ayuda de otros organismos Estatales”.<sup>85</sup>

Para lograr lo anterior el Municipio debe contar con cierta autonomía. Jellinek al respecto establece; “Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad, ésta voluntad que ha de cuidar los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones es precisamente el poder de la asociación. Por esto, toda asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta a la de sus miembros”.<sup>86</sup>

Por lo anterior podemos señalar que el Municipio cuenta con sus propio poder. Manifestándose ello en el hecho de que esta institución tenga su propia autoridad, quien se encargará de satisfacer las necesidades de su comuna y vigilar que ésta al alcance sus fines, contando así con un sistema de organización local.

Una vez analizados los elementos que integran al Municipio, diremos que los tres elementos que lo integran son esenciales para la conformación de esta institución, ya que no podemos concebir al Municipio sin alguno de ellos.

### 3. Competencias Legislativa, Ejecutiva y Judicial

---

<sup>85</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Op.cit. p. 961.

<sup>86</sup> Jellinek George, Teoría General del Estado, Op.cit. p. 320.

“El Municipio viene del latín *municipium*, que significa oficio, obligación, tarea; y de *capere*, que significa tomar. Es un conjunto de personas asentadas en un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”.<sup>87</sup>

Los municipios son pequeños poderes económicos y administrativos elegidos directamente por el pueblo para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos, es orden a dirigir y administrar, sin injerencias del poder político o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario, en los ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos y mejoras materiales e inteligentes en todo género.

“El régimen municipal es, pues, una forma de gobierno característica de la ciudad, comuna o municipio. Su verdadera función es urbana. Su autonomía política nace directamente de la voluntad popular. Su autonomía jurídica consiste en el poder de crearse un orden jurídico propio, subordinado dentro de la esfera institucional más amplia de la provincia, y la mayor aun de la Nación”.<sup>88</sup>

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados es el municipio libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin existir ninguna autoridad intermedia entre dicho Ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Cada Ayuntamiento se integra con un Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos.

Los Municipios administran libremente su hacienda, la que se forma con las contribuciones que señala la legislatura del Estado correspondiente, las cuales deberán ser suficientes para la atención de las necesidades municipales.

---

<sup>87</sup> Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para Juristas*, Op.cit., p. 895.

<sup>88</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo VII, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1987, p.840.



Los Municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales correspondientes, se les puede concebir como sujetos de derechos y obligaciones.

“También se ha querido explicar etimológicamente el término Municipio a través de la voz francesa *commune*, adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad: así mismo mediante las voces *jura communia*, que significa juramento y acción aunada o conjunta”.<sup>89</sup>

Su competencia está prevista en el artículo 115 Constitucional, el gobierno municipal está a cargo del Ayuntamiento, que es un cuerpo colegiado que realiza fundamentalmente funciones de carácter administrativo, en algunos casos tiene la facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuenta con juzgados municipales.

El Ayuntamiento es una corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio.

“Se le ha definido como una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal”.<sup>90</sup>

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa, el cual le corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. El Ayuntamiento está formado por Regidores, Síndicos, Municipales o Ediles. El Presidente Municipal, se llama también Alcalde.

Como órgano jerárquico superior del Municipio, tiene funciones que sobresalen: la de legislar sobre el bando municipal y los reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, etc.; debe aprobar las especificaciones,

<sup>89</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 3 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 138.

<sup>90</sup> Pina, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. Op.cit., p. 119.

normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del Municipio. El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones del Cabildo y se da constancia en ellas en un libro que se llama libro del Cabildo, que contiene las Actas del Cabildo.

Además debe acordar la convocatoria para las sesiones del Cabildo, municipalizar los servicios públicos, cuando están a cargo de particulares, entre otras actividades.

El Presidente Municipal forma parte del Ayuntamiento y en teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones del Cabildo, así como llevar a cabo la administración del Municipio. Dirige y supervisa el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal; dicta las normas generales de la Presidencia Municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; promulga y publica el bando municipal, da publicidad a las normas de carácter general, entre otras actividades.

Los Regidores tienen funciones específicas cada uno:

El Primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, el de Aguas y Saneamiento.

El Segundo Regidor vigilará los Departamentos de Gobierno, el de Servicios Sociales, el de Colonias Populares, el del Registro Civil, el de Reclusorios, y el Departamento de Turismo.

El Tercer Regidor vigilará los Departamentos de Mercados y Servicios Urbanos, el de Limpia, el de Vía Pública, el de Parques y Jardines y el de Policía.

El Síndico tendrá atribuida la supervisión de la Tesorería Municipal.

El Tesorero Municipal tendrá a su cargo el Departamento de Compras y la Caja de la Tesorería.<sup>91</sup>

Podemos decir en síntesis:

La competencia del Derecho Municipal está prevista en el artículo 115 Constitucional, el gobierno municipal está a cargo del Ayuntamiento, que es un cuerpo colegiado que realiza fundamentalmente funciones de carácter administrativo, en algunos casos tiene la facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuenta con juzgados municipales.

**La jerarquía en el derecho municipal está comprendida de la siguiente forma:**

Presidente Municipal

Regidores

Síndicos

Tesorero Municipal

Diversas series de dependencias

**El Ayuntamiento está conformado por:**

Presidente Municipal

---

<sup>91</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 14 Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 357 y ss.

Regidores

Síndicos

#### 4. Facultades del Municipio

El Municipio cuenta con facultades legislativas catalogadas por la doctrina como “materiales” y no de tipo formal. En efecto, los bandos, ordenanzas, reglamentos y cualquier otra disposición administrativa de carácter general, se insertan en la competencia que en general se puede llamar como reglamentaria y que desde luego es facultad legislativa material.

No obstante, ocasionalmente existen ciertas atribuciones de la municipalidad, que de manera indirecta implican facultades legislativas formales.

Al respecto tenemos la facultad de iniciativa de leyes que todas las legislaciones otorgan al Municipio. Así los municipios del país, por conducto de sus ayuntamientos pueden válidamente participar en el proceso de creación de la ley formal.

“Otra facultad legislativa formal, de tipo indirecto, la encontramos en la competencia que otorgan las constituciones de algunos Estados, para que los Municipios de la entidad participen en los procesos de reforma de la propia Constitución local”.<sup>92</sup>

Es difícil precisar cuáles son las facultades de los municipios, porque no hay unidad en las legislaciones locales; en cuanto a éstos, en términos generales, son:<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Op.cit., p. 146 y 147.

<sup>93</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op.cit., 352 y ss.

- 1.- Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local;
- 2.- Manejar libremente su hacienda y patrimonio;
- 3.- Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio;
- 4.- Organizar la administración y los servicios municipales;
- 5.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación, como estatales;
- 6.- Acción cívica, fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes;
- 7.- Obras públicas municipales, construcción de toda clase de obras públicas municipales, incluidos los edificios del Ayuntamiento;
- 8.- Cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

Ahora bien, pasaremos a explicar las diversas autoridades municipales en relación a las facultades que poseen.

### **El Ayuntamiento**

“La palabra ayuntamiento viene del latín *juguere, junctum*, que significa unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo”.<sup>94</sup>

A este órgano se le denomina también como Consejos, y constituye un organismo colegiado con personalidad jurídica propia, con facultades de decisión y de consulta y de conformidad con lo que consagra el artículo 115 de nuestra Carta Magna, sus integrantes serán designados mediante elección popular directa. El Ayuntamiento será el encargado de la administración municipal.

---

<sup>94</sup> Acosta Romero, Miguel. Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit., p. 279.

Este órgano municipal se integra por un presidente municipal, de uno o varios regidores, de uno o varios síndicos. Cabe señalar que en cada uno de éstos puestos además del titular del cargo debe designarse un suplente.

Los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento son:

- a) Ser ciudadano del Estado al que pertenece el Municipio;
- b) Ser vecino de la municipalidad con residencia habitual durante los últimos seis meses;
- c) No tener antecedentes penales;
- d) No tener cargo, empleo o comisión del gobierno municipal, estatal, federal, cuando menos sesenta días antes de efectuarse su elección con excepción del Magisterio;
- e) No existir litigios pendientes en contra del aspirante a ocupar un puesto en el Ayuntamiento;
- f) No tener lazos de consanguinidad con otros funcionarios municipales.<sup>95</sup>

El Ayuntamiento mediante la reunión de sus integrantes toma las resoluciones relativas a su municipalidad. Dichas reuniones deben ser públicas excepto cuando el reglamento interno indique lo contrario.

A las resoluciones que toma el Ayuntamiento se les da el nombre de Resoluciones de Cabildo, es el secretario del Ayuntamiento quién da constancia de ellas, asentándolas en el libro del cabildo.

Para que las resoluciones que tome el ayuntamiento sean válidas, se requiere que estén presentes más de la mitad de los miembros que integran éste organismo. La votación en el cabildo se toma por mayoría de los miembros presentes.

---

<sup>95</sup> Calzada Padrón, Feliciano, Municipio Libre, Op.cit. p. 144.

Algunas de las funciones del Ayuntamiento son las siguientes:

a) En materia Jurídica:

- 1.- Debe expedir el bando de policía y buen gobierno;
- 2.- Los reglamentos municipales como; el de Mercados, Comercio, Panteones, etc.;
- 3.- Formular y aprobar el presupuesto de egresos de la municipalidad;
4. Proponer la iniciativa de ley de ingresos municipales, a la legislatura local, por conducto del Ejecutivo local.

b) En materia de Gobierno:

- 1.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las leyes municipales, estatales y federales;
- 2.- Hacer públicas las actividades municipales;
- 3.- Reglamentar todos los servicios municipales y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado, por conducto del Ejecutivo del mismo, quien estará facultado para formular las observaciones que estime convenientes;
- 4.- Reglamentar los espectáculos públicos para proteger los intereses de la colectividad, evitando que se ofendan los derechos de la sociedad, en lo moral y en lo que se refiere a las costumbres.<sup>96</sup>

Entre otras facultades en ese sentido.

c) En materia Hacendaria:

Algunas de las funciones principales en este aspecto son:

---

<sup>96</sup> Calzada Padrón, Feliciano, Municipio Libre, Op.cit. p. 147.

- 1.- Recaudar y administrar los ingresos municipales;
- 2.- Formar los inventarios de sus bienes, conservándolos al corriente;
- 3.- Previo autorización de la legislatura local, contar empréstitos, enajenar y gravar de cualquier modo los bienes inmuebles de los Municipios y contraer obligaciones que no se pueden pagar dentro del periodo de su ejercicio.<sup>97</sup>

d) En materia de Servicios Públicos:

- 1.- La determinación de las actividades que deben ser consideradas como servicios públicos en el Municipio;
- 2.- El establecimiento de las normas a que se sujeta la presentación de los servicios públicos;
- 3.- La organización y prestación de los servicios de policía, tránsito, agua potable, alcantarillado, pavimentación, limpia, empedrado, alumbrado de las vías públicas, rastros mercados.<sup>98</sup>

e) En materia de Trabajo:

- 1.- Cooperar con las autoridades federales y estatales, en su radio de acción, para mejor aplicación de la Ley Federal del Trabajo;
- 2.- Proteger los intereses de los trabajadores eventuales que contratan sus servicios a destajo menos de un día de trabajo;
- 3.- Vigilar que no trabajen los menores de edad, en cantinas y otros centros de vicio.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 148.



## f) En materia Económica:

- 1.- Cooperar con las autoridades federales y estatales, a fin de combatir la especulación y la carestía de la vida;
- 2.- Fomentar el desarrollo de la industria local;
- 3.- Rendir oportunamente las estadísticas que le fueran solicitadas por los gobiernos federal y estatal y conservar las del Municipio propio;
- 4.- Fomentar el turismo. <sup>100</sup>

## g) En materia de Agricultura:

- 1.- Colaborar con los gobiernos federal y estatal en cuanto a los programas agrícolas;
- 2.- Impartir garantías para que la producción agrícola no se interrumpa;
- 3.- Fomentar la producción agrícola y ganadera;
- 4.- Combatir el abigeato y el robo de productos agrícolas. <sup>101</sup>

## h) En materia de Obras Públicas:

- 1.- Conservar en buen Estado los bienes públicos municipales.
- 2.- Conservar y cultivar los jardines y parque públicos.
- 3.- Planear la construcción de nuevas obras, de acuerdo con las necesidades del Municipio. <sup>102</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>100</sup> Ibidem, p. 149.

<sup>101</sup> Ídem.

<sup>102</sup> Ídem.

## i) En materia de Educación:

- 1.- Cooperar con los gobiernos federales y estatales para la correcta aplicación de la Ley Federal de Educación;
- 2.- Sostener, cuando fuera necesario, el funcionamiento de las escuelas;
- 3.- Conceder becas a los alumnos distinguidos para que puedan cursar estudios superiores;
- 4.- Patrocinar espectáculos culturales y musicales.<sup>103</sup>

## j) En materia de Salubridad:

- 1.- Cooperar con las autoridades federales y estatales en los programas de salubridad, higiene y asistencia social;
- 2.- Cuidar de la salubridad pública, especialmente en mercados, agua potable, drenaje, limpia y transporte de basura;
- 3.- Combatir la desnutrición infantil;
- 4.- Crear y fomentar centros asistenciales;
- 5.- Perseguir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y toda clase de actividades que constituyen delitos contra la salud pública.<sup>104</sup>

**El Presidente Municipal**

Es el funcionario municipal que se encarga de cumplir y ejecutar las resoluciones del ayuntamiento el cual se designa mediante la elección popular directa.

Algunas de sus funciones principales son las siguientes:

<p><b>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</b></p>
---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>104</sup> *Ídem*.

a) Dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal;

b) Dictar las normas generales de la Presidencia municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el ayuntamiento;

c) Promulgar y publicar el bando municipal;

d) Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;

e) Dentro de su competencia (ejecutiva), cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales. Aplicar las sanciones correspondientes a las violencias hechas a esas normas;

f) Convocar a sesiones extraordinarias de cabildo a los integrantes del ayuntamiento;

g) Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal;

h) Informar cada año, en sesión solemne de cabildo al Ayuntamiento, el Estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año.<sup>105</sup>

### **El Regidor**

Es el servidor público que conjuntamente con el presidente Municipal y el Síndico o procurador conforman el ayuntamiento.

Las funciones de los regidores les son fijados en la primera sesión del ayuntamiento, especificándose cual será la labor de cada uno de ellos.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>105</sup> Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit. p. 281.

### **El Síndico**

Es el funcionario municipal integrante del Ayuntamiento encargado de la defensa y protección de los intereses municipales y es el representante de la comunidad Municipal, siendo agente del Ministerio Público en los lugares donde no haya éste. Tiene funciones hacendarias consistentes en la supervisión de la tesorería.

Se debe mencionar que existen trabajadores municipales cuya función es indispensable para que funcione el ayuntamiento como:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **El Secretario**

Las funciones de éste empleado municipal son las siguientes:

a) Debe hacer un inventario de los bienes muebles e inmuebles que son propiedad del Ayuntamiento, de los destinados al servicio público y del Ayuntamiento, de los destinados al servicio público y del de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación;

b) Debe suscribir las actas de las sesiones del Ayuntamiento, formando un protocolo encuadrado y sellado con respectivo índice numérico, de los actos decisorios del Ayuntamiento y certificar copias de estos documentos de acuerdo a la ley;

c) Recibir, controlar y tramitar toda clase de documentos que ingresen al Municipio;

d) Dar a los demás departamentos municipales toda la información que requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones.<sup>106</sup>

En términos generales la función del Secretario dentro del ayuntamiento es la de fedatario.

---

<sup>106</sup> Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit. p. 282.

### **El Tesorero Municipal**

En él recae el cuidado de la Caja de la Tesorería y el Departamento de Compras.

Como podemos observar, en el Municipio las autoridades administrativas y políticas recaen en las mismas personas puesto que tanto el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, los Regidores y Síndicos realizan tanto las funciones políticas como administrativas. Lo que en cierta medida puede explicar por qué en algunas ocasiones dentro del Municipio, en el aspecto administrativo, las decisiones que se toman son más de carácter político que administrativo.

## **5. La Autonomía Municipal**

Sin duda alguna, ha sido motivo de grandes polémicas, el establecer si el Municipio cuenta con autonomía o no. Existen varios tratadistas que consagran al Municipio como un ente autónomo, pero para todos ésta institución no posee dicha autonomía. Antes de entrar en materia diremos:

Autonomía proviene de las voces "*Autos*"(por sí mismo) y "*Nomos*" (ley). Por lo tanto autonomía es la facultad de darse sus leyes a sí mismo, en otras palabras, cuando una entidad se autoregula es autónoma.

George Jellinek nos dice que la autonomía "No sólo consiste en la capacidad de darse sus propias leyes a sí mismo, sino en la de obrar conforme a ellas y dentro de los límites que éstas imponen", agregando "que cada Estado dispone mediante sus leyes, el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

poder que le corresponde, pero también su función administrativa y su función de juzgar tiene como base sus propia voluntad".<sup>107</sup>

Arturo Itúrriz al respecto, señala; "puede afirmarse que la autonomía constituye dentro de la dinámica Estatal, el fin perseguido por la fuerza centrífuga, por la tendencia descentralizante. Dejando bien claro que el concepto de autonomía no se puede caracterizar fácilmente, ya que en la práctica se manifiesta en una enorme variedad de grados y matices en que juegan, con mayor o menor intensidad, los dos factores básicos contrarios de subordinación e independencia".<sup>108</sup>

De las definiciones anteriores podemos establecer, que la autonomía no únicamente comprende el aspecto jurídico, sino también el administrativo, judicial y nosotros agregaríamos el político y económico, que la autonomía alcanza mayor o menor plenitud según sea el grado de subordinación o independencia de la entidad que la posee. Así por ejemplo, dentro de nuestro sistema federal, la Federación es un órgano soberano, pues no hay por encima de él otro poder, estando facultado para autodeterminarse y autodirigirse, por lo cual puede otorgarse sus propias leyes, así que la soberanía de nuestra federación lleva implícita a la autonomía siendo ésta una de las características de los entes soberanos.

En tanto que las Entidades Federativas sólo cuentan con autonomía, por ello puede regirse en su aspecto interno, pero con las limitaciones que establezca la Constitución de la República.

Lo que nos demuestra que dentro de la Federación, la autonomía se manifiesta de manera plena. En cambio, dentro de las Entidades Federativas, la autonomía encuentra una limitación siendo ésta la Constitución Federal.

<sup>107</sup> Jellinek George, Teoría General del Estado, Op.cit. p. 370.

<sup>108</sup> Itúrriz Arturo, El Municipio como Base Internacional, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba, año XXX, Núms. 1-5, enero - diciembre, 1969, Argentina, p. 320.



Acosta Romero establece al Municipio como una entidad autónoma, al señalar “Que como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la administración central, federal, ni con el gobierno del Estado. La autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las Entidades Federativas, pero no por ello deja de ser autonomía”.<sup>109</sup>

En tanto que Francisco Ruíz Massieu nos dice, “que como el Municipio no puede fijarse su competencia, sino que ésta le es atribuida de un poder externo, ya sea el poder constituyente nacional, el poder constituyente local, por ello no es autónomo” agregando, “que el Municipio se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales, sin injerencias del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad”.<sup>110</sup>

Nuestra ley fundamental en su artículo 115, señala que el Municipio es libre, atribuyéndolo esa libertad en lo político, administrativo y jurídico.

Desde el punto de vista político, el Municipio está capacitado para elegir a su ayuntamiento, siendo éste la máxima autoridad municipal y por ende, el encargado de tratar todos los asuntos referentes a su municipalidad frente al gobierno de los Estados.

Desde el punto de vista administrativo, todo Municipio tiene la libertad de administrar su hacienda, así como aprobar su presupuesto de egresos. Lo que nos demuestra que puede administrarse a sí mismo.

---

<sup>109</sup> Acosta Romero, Miguel, *Relaciones entre el Municipio. La Federación y Entidades Federativas*, Op.cit. p. 271.

<sup>110</sup> Ruíz Massieu, José Francisco, y Valadéz, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Op.cit, p. 250.

Desde el aspecto jurídico los Municipios pueden dictarse sus reglamentos internos, su bando de policía, y buen gobierno y otras disposiciones administrativas, claro que con la limitación de que no sean contrarias a las leyes locales, pudiendo autoregularse en ese sentido.

Además de que casi todas las Constituciones locales le otorgan la facultad de iniciativa de ley y el poder intervenir al realizarse reformas Constitucionales.

Como podemos apreciar, el Municipio de conformidad con nuestra Carta Magna, posee ciertas libertades frente al poder local y al poder federal. La magnitud de la autonomía queda de manifiesto según sea el grado de independencia o subordinación del ente que la tenga. Consideramos que las libertades que otorga nuestra Constitución Federal al Municipio en materia política, administrativa y jurídica, y en tanto no dependa en éstas materias ni del poder local ni del poder Federal, el Municipio cuenta con cierta autonomía al respecto, misma que será menos amplia que la autonomía de las Entidades Federativas.

## **6. Importancia del Municipio en un Régimen Federal**

Previo al análisis de éste tema, es conveniente señalar que la centralización es una forma de organización política y una forma de organización administrativa, ambas son métodos de estructuración de las funciones jurídicas a través de las que se logran ciertos fines y en donde existe una adecuada participación popular en los asuntos públicos. Andrés Serra Rojas nos define cada una de ellas:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Las formas de organización política “Comprenden todos los aspectos del Estado, es decir, es un conocimiento que abarca la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado determinado y que comprende a todos sus órganos”.<sup>111</sup>

En tanto que las formas de organización administrativa, “Se refieren a un aspecto parcial de esa actividad, aquella que regula el poder Ejecutivo”.<sup>112</sup>

Como podemos observar a la centralización la podemos analizar desde dos puntos de vista, uno político y otro administrativo.

Acosta Romero al respecto señala; “que desde el punto de vista político la centralización se refiere a la forma de gobierno, y en lo administrativo consiste en la organización de los elementos dependientes del Ejecutivo”.<sup>113</sup>

La palabra centralización deriva del vocablo centro (del latín *centrum* y del griego *kentrom*, aguijón, punto) y se refiere a la acción de llevar al centro o punto común.

Para André Hauriou la centralización es “... la acumulación en manos del gobierno central de todo lo que existe en un pueblo de poder de Estado, es decir, de poder político y temporal, civil y militar, de suerte que el Estado sea unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc.”.<sup>114</sup>

La centralización es un sistema donde existe un poder supremo, que es el poder central, quien toma las decisiones convenientes a todo el Estado. Este sistema no tolera más que una relación jerárquica entre el conjunto de órganos que lo componen, es decir, se estructura a los órganos del poder central en forma vertical y en base a relaciones de subordinación y de dependencia que va desde el que se encuentra en la cúspide hasta llegar al inferior.

---

<sup>111</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 20 Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 480.

<sup>112</sup> Ídem.

<sup>113</sup> Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit., p. 13.

<sup>114</sup> Hauriou André, citado por Castro A. Evangelina, Estructura y funciones del ejecutivo gubernamental mexicano, núms. 210 y 211, mayo - diciembre, México, 1963, Revista editada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, p.69.

Cuando se ubica al Municipio en el régimen centralizado éste sistema lo considera como un órgano jerárquicamente dependiente, negándole su carácter de entidad política propia siendo simplemente una circunscripción territorial y administrativa artificial. Por lo tanto, el Municipio dentro de la centralización no cuenta con los medios adecuados para que pueda evolucionar, como lo veremos a continuación.

Adolfo Posadas señala que la centralización respecto al Municipio es “La admisión o absorción del núcleo local por parte de un organismo político superior, que convierte al Municipio en un mero distrito de gobierno o administrativo, sin personalidad propia o bien en parte”.<sup>115</sup>

Alberto Domicheli al respecto nos dice; “En el Estado centralista carece el Municipio de personalidad propia por estar jerarquizado a un gobierno superior, sus leyes podrán provocar conflictos de competencia entre los poderes públicos pero nunca infracciones de derechos municipales inexistentes”.<sup>116</sup>

Aherens sobre ésta materia señala que “Según ésta concepción la centralizadora la comuna contiene su existencia sino por el Estado y no tiene facultad más que por delegación del poder central; no tiene una individualidad viviente, sino una posición del territorio que este ser omnipotente, llamado Estado, distribuye en departamento, cantones, comunas”.<sup>117</sup>

El Municipio dentro de la Centralización tiene las siguientes características:

Primero: Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, formando parte del gobierno nacional y se escalonan en tal forma que existe una clara dependencia con respecto a los órganos Nacionales.

---

<sup>115</sup> Posadas Adolfo, citado por Sergio Francisco De la Garza, El Municipio, Editorial Jus, México, 1974, p. 74.

<sup>116</sup> Domicheli Alberto, El Régimen Municipal y las Constituciones, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año III, núms 1 - 2 , abril - septiembre, Montevideo; 1952, p. 637.

<sup>117</sup> Aherens Citado por Sergio Francisco De la Garza, Op.cit. p. 75.

Segundo: Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida.

Tercero: Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional y son primordialmente ejecutores de él.

Cuarto: La integración de los órganos municipales puede hacerse por voluntad popular pero también a través de otros medios.<sup>118</sup>

Como podemos observar en el régimen centralizado, el Municipio se halla sumamente restringido, al grado de estar subordinado totalmente al poder central, muestra de ello es la jerarquización de órganos que existe en éste régimen y en donde el Municipio se encuentra hasta abajo, como órgano sin personalidad jurídica propia, cuyas facultades serán simple delegación que le haga el poder superior y realmente son muy pocas.

El Municipio dentro de éste régimen se reduce a una circunscripción territorial, sufriendo así el despojo de su base sociológica.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **El Municipio dentro de la Descentralización**

La descentralización al igual que la centralización, es una forma de organización política y una forma de organización administrativa. En relación a lo anterior Acosta Romero nos dice:

La descentralización política “Se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico - políticas”.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Gamas Torruco, José, en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit. p. 193.

<sup>119</sup> Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit. p. 66.

En tanto que la Descentralización Administrativa, “Existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que le compete al Estado o que es de interés público”.<sup>120</sup>

La palabra descentralizada significa opuesto al centro, siendo el fenómeno que se dirige del centro a la periferia. Representando la acción inversa que se presenta en la centralización.

Floyd respecto a nuestro tema afirma; “La descentralización realiza una transferencia de competencia en detrimento del poder central y en beneficio de la colectividades locales”.<sup>121</sup>

Al respecto Sergio Francisco De la Garza señala; “... supone, la descentralización, que el Estado separa por división de trabajo y de mayor eficacia, ciertas atribuciones que le son propias y las concede o delega a otros organismos, de creación estatal a fin de que los realice”.<sup>122</sup>

Maurice Hauriou respecto a la descentralización administrativa establece que: “constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen nacional y constitucional que tiene a restituir a la nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para hacer esto, deja subsistir un control del gobierno central del Estado y tiende a la creación de centros de administración pública autónomos donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y en donde éstos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el poder ejecutivo.

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>121</sup> Floyd citado por Ruiz Massieu, José Francisco y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit. p. 249.

<sup>122</sup> De la Garza, Sergio Francisco, El Municipio, Op.cit., p. 75.

De este modo la autonomía de las administraciones descentralizadas está asegurada por dos medios, el nombramiento de los agentes por elección y su agrupación en agencia colectiva que son asambleas participantes en el poder Ejecutivo”.<sup>123</sup>

Evangelina Castro en relación a cuáles son los motivos que originan la descentralización establece: “El crecimiento dinámico del Estado moderno, ha venido a crear una serie de problemas que dentro de los regímenes centralizados han tendido que ser canalizados y resueltos por medio de métodos que exigen del poder público la delegación de ciertas facultades que con cierta relatividad vienen a significar una limitada precaria autonomía”.<sup>124</sup>

Por todo esto podemos establecer que la descentralización surge dentro del sistema centralizado, al delegar el poder central algunas de sus facultades a otras entidades inferiores que él mismo crea.

La delegación de facultades por parte del poder central a otros organismos, tiene como finalidad, que éstos realicen las facultades otorgadas, ello debido a la imposibilidad del Estado moderno de poder atender todos los problemas que se le presentan, dado a las complejas relaciones existentes en los Estados actualmente.

Lo anterior va a originar el mejor funcionamiento del propio Estado y se convierte en una más adecuada forma de cumplir sus fines.

Debemos acentuar que en la descentralización no encontramos organismos completamente autónomos, sino que todavía va a existir subordinación al poder central, claro que ya no tan ampliamente como en la centralización, puesto que en la descentralización gozan los organismos de un poco más de facultades, lo que se traduce en cierta libertad de los organismos descentralizados respecto del poder central.

---

<sup>123</sup> Hauriou, Maurice, citado por Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Op.cit. p. 570.

<sup>124</sup> Castro A. Evangelina, Estructura y funciones del ejecutivo gubernamental mexicano, Op.cit. p. 73.

La doctrina mexicana ha presentado un gran problema, al ubicar al Municipio dentro de la Descentralización, ello debido a que no se ha podido establecer un criterio uniforme.

Para Jorge Carpizo y Francisco Ruíz Massieu, el Municipio dentro de la descentralización puede ser contemplado de dos formas; como un descentralización política y como una descentralización administrativa por región.

“La descentralización política significa que los Municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la Ley local; que tienen una cierta competencia propia; los servicios que deben prestar y que deben tener los recursos económicos para poder realizar esos servicios”.<sup>125</sup>

“La naturaleza del Municipio es política, ya que dicta actos de gobierno y sus órganos se integran mediante voluntad popular”.<sup>126</sup>

En tanto que la descentralización administrativa por región los citados autores la consagran como sigue: “La descentralización administrativa por región de los Municipios, presupone que en cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familiar, que exista una autoridad administrativa, que coincida con la política y que atiendan las necesidades colectivas que la Constitución o la ley señalan”.<sup>127</sup>

“La naturaleza del Municipio es administrativa; puesto que presta servicios públicos”.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Carpizo, Jorge, Evolución y perspectivas del régimen municipal de México, en Ruíz Massieu, José Francisco y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit. p. 233.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 247.

<sup>127</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, citado por Carpizo, Jorge, Evolución y perspectivas del régimen municipal de México, en Ruíz Massieu, José Francisco y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit. p. 233.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 247.

Para el autor Andrés Serra Rojas la descentralización por región “es una forma mixta, administrativa y política, que origina una entidad autónoma. Señalando posteriormente que es el Municipio la forma más característica tanto del derecho constitucional y administrativo mexicano, de la Descentralización por región”.<sup>129</sup>

Gabino Fraga señala la existencia de la descentralización municipal desde el punto de vista administrativo; “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.<sup>130</sup>

En tanto que Acosta Romero al respecto establece; “Que el Municipio no puede ser un organismo descentralizado por región debido a que: En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos, toda vez que realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos, y en segundo lugar, no existe jerarquía directa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula política administrativa que es la base de la organización de las entidades federales”.<sup>131</sup>

Antes de abordar el problema que representa el ubicar o no al Municipio como un órgano descentralizado por región, desde el aspecto político y administrativo debemos dejar claro que en nuestro país, el sistema descentralización corresponde únicamente al aspecto administrativo, con la finalidad de que el Estado logre con ello el cumplimiento de sus

---

<sup>129</sup> Serrá Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Op.cit. p. 570.

<sup>130</sup> Fraga, Gabino, citado por Ruiz Massieu, José Francisco, y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit. p. 247.

<sup>131</sup> Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, Op.cit. p. 263.

funciones y fines, y no en un aspecto político, pues el delegar facultades políticas debilitaría la estructura centralizada de poder en la cual nace la descentralización.

Por lo anterior consideramos que desde el punto de vista político, no se puede considerar al Municipio como un órgano descentralizado, sino como un nivel de gobierno frente a los otros dos poderes reconocidos por nuestra Constitución.

Toda vez, que es el propio Municipio el que mediante elección popular directa designa a sus autoridades, mismas que si están por debajo jerárquicamente de los otros dos poderes es simplemente por la conformación de nuestro sistema federal, y no porque sean establecidos o designados por las autoridades federales o locales.

Aunado a lo anterior señalaremos que cada uno de estos tres niveles de gobierno tienen su propio ámbito de competencia y su propia personalidad jurídica. Finalmente reiteramos que el Estado no crea al Municipio mediante la ley sino que le da forma a toda esa realidad existente.

Desde el punto de vista administrativo tampoco podemos considerar al Municipio como un órgano descentralizado, porque el Municipio no es creado por el Estado mediante la ley, pues lo limitaríamos a una simple entidad territorial despojándolo así de su base sociológica. Y como ya establecimos, el Municipio se integra por la conjunción de su población territorio y poder; y no podemos concebir la existencia de esta institución si falta alguno de estos elementos.

Si bien es cierto el Estado Mexicano enfrenta el grave problema de no realizar de una manera efectiva sus funciones, por lo que es fundamental el descentralizar la vida nacional, para lo cual crea órganos descentralizados. Así las Entidades Federativas y los Municipios coadyuvan en éste proceso, pero no por tal situación se les puede considerar como órganos descentralizados.



Sino que al ser niveles de gobierno que dan forma al sistema federal mexicano deben contribuir al buen funcionamiento de éste, por ejemplo, en los convenios únicos de coordinación, o en los convenios que la Federación celebra con los Estados para que los Municipios recauden las multas impuestas por autoridades federales no fiscales.

### **Relación entre la Federación, Estados y Municipios**

Antes de analizar la relación a nivel constitucional entre el poder federal, el poder local y el poder municipal, creemos conveniente hablar primeramente de si es o no el Municipio un nivel de gobierno consagrado en nuestra Carta Magna.

Dentro de la doctrina mexicana, se presenta el problema de no poder unificar un criterio respecto a que si el Municipio constituye o no un nivel de gobierno. Ya que, mientras para unos tratadistas sí lo es, otros niegan tal situación, así por ejemplo:

Francisco Ruiz Massieu nos dice que “el Municipio no es un nivel de gobierno y menos se le puede asemejar a nivel Constitucional con los dos poderes que éste supremo ordenamiento consagra como son el poder Federal y el poder Local, agregando que la diferencia radica entre soberanía, autonomía y libertad municipal, señalando que el Municipio no es ni soberano ni autónomo, ya que sólo cuenta con libertad municipal”.<sup>132</sup>

En tanto que para Acosta Romero, el Municipio si constituye un nivel de gobierno consagrado en nuestra Ley Fundamental, estableciendo que “la institución municipal no constituye un organismo descentralizado carente de autonomía, puesto que desde el aspecto político su estructura de gobierno es la muestra de la más pura democracia, ya que las

---

<sup>132</sup> Ibidem, p. 250.

autoridades del ayuntamiento son designadas mediante elección popular directa, agregando, que no existe jerarquía directa entre el presidente de la República, el gobernador de la Entidad Federativa y los ayuntamientos, ya que realiza también actividades políticas, administrativas y socio – culturales”<sup>133</sup>.

Nosotros consideramos al Municipio como un nivel de gobierno consagrado en nuestra Constitución conjuntamente al poder Federal y al poder Local. Cabe señalar que jerárquicamente inferior a ellos, ésto debido a la estructura del sistema federal mexicano.

Lo anterior en razón de que los Municipios cuentan con su propio órgano de gobierno denominado ayuntamiento, que tiene facultades políticas y administrativas. Siendo designadas las autoridades del ayuntamiento mediante elección popular directa, sin existencia de jerarquía directa entre ayuntamientos y las autoridades de los otros dos niveles de gobierno.

Siendo precisamente el ayuntamiento la autoridad máxima municipal y por mandato constitucional la encargada de resolver todo lo relativo a su Municipio frente a las autoridades de las Entidades Federativas.

Contando los Municipios con su propia competencia, tanto en materia jurídica, económica, administrativa, política y en cuanto a la prestación de servicios públicos. Por todo ello consideramos al Municipio como un nivel de gobierno consagrado en nuestra Ley Fundamental.

Es preciso señalar que el artículo 115 de nuestra Carta Magna en su fracción I establece; “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento...”. Lo que nos parece un error.

---

<sup>133</sup> Ruiz Massieu, Francisco José y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit. p. 272.

Toda vez que la actividad de éste organismo no se limita al aspecto administrativo, sino que de conformidad con el citado precepto fundamental realiza también funciones políticas, jurídicas y económicas.

Por lo que consideramos que el texto del artículo 115 en la fracción citada debería decir; “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento...”. Puesto que aunque la administración sea una manifestación del gobierno, no abarca de una forma plena toda esta función. Así que creemos conveniente se reforme al artículo 115 Constitucional en éste aspecto. Logrando así precisar la función de los ayuntamientos en los Municipios.

Una vez establecido el Municipio como un nivel de gobierno consagrado en nuestra Constitución, analizaremos la relación entre los tres niveles de gobierno; el Federal, el Estatal y el Municipal dentro de nuestro Supremo Ordenamiento.

El artículo 40 de nuestra Ley Fundamental señala, “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley Fundamental.”

En tanto que el artículo 115 de nuestra Carta Magna consagra, “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicana, Representativa, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre...”

Como podemos apreciar, en éstos dos preceptos constitucionales se consagran a los tres niveles de gobierno que dan forma al sistema Federal mexicano y ellos son el poder Federal, el poder Estatal y el poder Municipal.

La Federación va a quedar constituida por la unión de Estados libres y soberanos, según lo establece el citado artículo 40 de nuestro Supremo Ordenamiento Legal. En

relación con lo anterior debemos aclarar que al implantarse el sistema federal, los Estados pasan a formar parte de la Federación y por ello dejan de ser soberanos, pues aunque poseen la facultad de autodeterminarse y autodirigirse, solamente podrán regular y estructurar su régimen interno con las limitaciones que la Constitución Federal señala, por lo que los Estados dejan de ser soberanos para convertirse en autónomos. En base a lo anterior diremos que la Federación quedará formada por la unión de Estados autónomos.

Las Entidades Federativas de conformidad con el artículo 115 constitucional, quedarán formadas por Municipios libres, que serán la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Mientras que los Municipios son la piedra angular de nuestro sistema federal al establecer a éstos dentro del artículo 115 de nuestra Ley Suprema como la célula básica de los Estados en el aspecto político y administrativo, así como su división territorial.

Corresponde a nuestra Constitución Federal establecer las competencias de estos tres niveles de gobierno.

En lo que respecta a la competencia entre los poderes Federales y Entidades Federadas, el artículo 124 de nuestra ley Fundamental señala, “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Con base en lo anterior podemos decir que para saber cuál es la competencia de los poderes federales y cuál la de las Entidades Federativas, debemos remitirnos a la Constitución de la República, ya que será de competencia de los poderes Federales todo lo que en ese sentido consagre de una manera material, formal y específica, nuestra Ley Fundamental y por exclusión todo lo que no sea de competencia de los poderes Federales será de competencia de las Entidades Federativas.

Al respecto, Miguel de la Madrid señala; “A la federación se le otorgan, fundamentalmente, las competencias idóneas para sus funciones de tipo general: relaciones exteriores, defensa nacional, cuestiones relativas a la integridad del Estado Federal, etc. A los Estados se les dejan competencias suficientes para el adecuado autogobierno local”.<sup>134</sup>

Como podemos observar, en nuestra Constitución se establece mediante su artículo 124 un sistema rígido de distribución de competencias entre los poderes Federales y las Entidades Federativas.

El artículo 73 fracción XXX del mismo ordenamiento legal otorga a los poderes Federales facultades implícitas, que vienen a ser una excepción al sistema rígido de distribución de competencia establecido en el artículo 124, como lo veremos en seguida.

La doctrina señala que las facultades de los poderes Federales están de manera expresa en nuestra Constitución, dividiendo éstas en dos; facultades explícitas y facultades implícitas.

Siendo las primeras las que le otorga a los poderes en forma concreta, específica y determinada, nuestra Constitución Federal.

En tanto que las facultades implícitas, son aquellas que el Congreso de la Unión otorga a cualquiera de los otros dos poderes Federales o a él mismo, con la finalidad de hacerse efectivas las facultades explícitas.

Tena Ramírez señala como requisitos para que el Congreso de la Unión otorgue a alguno de los poderes Federales o a él mismo alguna facultad implícita, los siguientes:

Primero: La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse;

Segundo: La relación de medio o fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la explícita;

---

<sup>134</sup> De la Madrid, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, 3 Edición, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 332.

Tercero: El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento, por el mismo congreso, al poder que lo necesita.<sup>135</sup>

Es la Constitución Federal la que no habla de la distribución de competencias entre los funcionarios Federales y las Entidades Federativas. Presentándose el problema que de acuerdo con nuestra Ley Fundamental, ambos órdenes son de idéntica jerarquía. La doctrina nos dice que si se diera un conflicto entre ambos, prevalecerá el que esté de conformidad con nuestra Ley Fundamental, considerando la distribución de competencias entre ambos, establecidas en la misma.

Al respecto, debemos señalar que el principio que establece el artículo 133 de nuestra Carta Magna no rompe con la igualdad de jerarquía Constitucional entre el orden Federal y el orden Local.

El citado precepto señala, “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 aprobación del Senado, serán ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

En relación con lo anterior, Mario de la Cueva hace la distinción entre Leyes Constitucionales y Derecho Federal Ordinario, estableciendo que las primeras son las que emanan de la Constitución en el aspecto material y formal. En tanto que las segundas emana formalmente de ésta.

Como podemos ver, las Leyes Constitucionales son las que integran a ésta como tal, es decir, son parte de la misma Constitución, en tanto que el Derecho Federal Ordinario es

---

<sup>135</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 32 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 116.

el que deriva de la Constitución pero sin ser parte de ella. Con lo que se muestra que el artículo 133 no rompe con la igualdad de jerarquía entre el orden Federal y el orden Local.

La relación entre Entidades Federativas y Municipios se establece dentro de los artículos 40 y 115 constitucionales. Ya que el artículo 40 faculta a las Entidades Federativas a reglamentar su aspecto interno y por ser los Municipios la célula básica de su división territorial y organización política y administrativa, de conformidad con el artículo 115 perteneciente a nuestra Ley Suprema. Corresponde a las Entidades Federativas el regularlos, ello lo hacen mediante sus leyes orgánicas municipales, pero siempre tomando en cuenta la competencia mínima de los Municipios establecida en el artículo 115 de nuestra ley Fundamental.

En relación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, también se da en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene su fundamento constitucional en el artículo 26 de nuestra ley fundamental, en el que se establece:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

El Estado, buscando un desarrollo integral del país, establece el Sistema de Planeación Democrática, en el que tendrán participación los diversos sectores sociales, jugando en ello un papel indispensable la facultad que la Ley otorga al Ejecutivo Federal de establecer los procedimientos de participación de estos sectores sociales, así como de señalar los criterios para la instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de desarrollo y los programas de desarrollo.

Se deja bien claro que todos los programas de la administración pública Federal deberán apegarse a lo dispuesto en el Plan Nacional de desarrollo, otorgándosele al Ejecutivo Federal la facultad de señalar a que órganos les compete el proceso de planeación. Finalmente se establece que mediante Convenios únicos de Coordinación el Ejecutivo Federal armonice con los Gobiernos de los Estados en lo referente al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Como podemos observar, el Estado Federal, mediante su planeación democrática, da la oportunidad tanto a las Entidades Federativas como a los Municipios de una mayor intervención de éstos en la vida económica nacional, buscando el desarrollo integral del país.

Para apreciar más claramente la intervención de la Entidades Federativas y los Municipios dentro del Sistema Nacional de Planeación, es necesario analizar la Ley de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Planeación y Plan Nacional de Desarrollo en lo referente a ellos, así como los Convenios Únicos de Coordinación.

## CAPÍTULO CUARTO

### DIVISIÓN DE PODERES Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

#### 1. Precusores y Realizadores de la Doctrina

Sin duda, Aristóteles uno de los pensadores más grandes de la humanidad, en su Libro VI Capítulo XI de su obra denominada “La Política”, contempla lo que se ha llamado el punto de partida de la teoría de la división de los poderes al establecer lo siguiente:

“Todo gobierno se compone de tres partes cuyo interés y convivencia debe consultar el buen legislador, cuando las tres están bien constituidas, al Gobierno es necesariamente bueno; y las diferencias que existan entre estas partes es lo que determina, la diversidad de los gobiernos, una de estas tres partes es la que se encarga de deliberar sobre los negocios públicos; otro ejerce las magistraturas, siendo preciso determinar cuales son las que han de establecer, cuál debe ser su autoridad especial y como hay que elegir a los Magistrados, la tercera es la que Administra Justicia”.<sup>136</sup>

Aristóteles distingue la existencia del poder deliberativo, judicial y legislativo.

Aún cuando muchos estadistas consideran que lo expuesto, por Aristóteles no es una franca división de poderes, lo establecido por él, es el punto de partida de la teoría, que más tarde desarrollaron con más claridad John Locke y Montesquieu en su respectiva época y obra.

John Locke asocia la teoría de la división de poderes y los razonamientos sobre el derecho natural al manifestar que el hombre en su estado natural se encuentra débil y en

---

<sup>136</sup> Aristóteles, La Política, Notas y Prólogo de Emiliano M. Aguilera, Editorial Obras Maestras, España, 1975, p. 15.

constante riesgo, cuenta con derechos como es el de la vida, la libertad y la propiedad, los cuales están en un latente riesgo al no haber una autoridad superior que los proteja, de ahí la necesidad de la existencia de una autoridad que salvaguarde éstos derechos y que sancione las violaciones a los mismos ante tribunales, de ésta manera surgirá la autoridad llamada Estado, producto de la voluntad de los hombres al celebrar en contrato social para dar origen a la sociedad civil; una vez constituida ésta sociedad política y que el hombre al transmitir sus derechos a la sociedad para satisfacer el bien común; se origina el poder público.

De aquí parte el antecedente inmediato de la división de poderes al proponer John Locke, que el poder debe dividirse en: legislativo, ejecutivo y federativo.

Teniendo el primero la facultad de promulgar las leyes que rigen en un momento determinado, el segundo le compete ejecutar o llevar a la práctica las leyes, y el último le compete llevar consigo la facultad de hacer la guerra, la paz, el construir embajadas y demás relacionadas con la política exterior.

Por lo que hace al poder judicial, a éste lo coloca como una facultad del poder ejecutivo y lo nombra facultad prerrogativa al manifestar lo siguiente al respecto:

“La prerrogativa no es otra cosa que un poder puesto en manos del Príncipe, con objeto de que provea al bien común en aquellas situaciones derivadas de circunstancias imprevistas, e indeterminadas y que por esa misma razón es imposible reglamentar con seguridad mediante leyes fijadas e inmutables”.<sup>137</sup>

John Locke considera que los poderes no cuentan con igualdad de derechos, y manifiesta que el poder legislativo será siempre un poder superior a los otros que viene a hacer poderes delegados subordinados al poder legislativo.

---

<sup>137</sup> Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, trad. por Ernesto Ponce, Editorial Ediciones Macuomar, S.A. de C.V., México, 1984, p. 130.

Para Locke los poderes deben de estar separados, es decir, cada uno debe encontrarse en manos de ciertos individuos: el legislativo en las manos del parlamento, el ejecutivo será depositado en el gobierno y el federativo en órganos creados para el ejercicio. Muchas de las veces el poder ejecutivo y el federativo se encuentran depositados en una sola o misma persona, como sería el caso de un monarca o un rey.

Tanto el poder ejecutivo como el legislativo deben de estar en distintas manos en razón de la naturaleza distinta que tiene uno de otro; ya que se usurparía el poder si las personas que legislan tuvieran la facultad de aplicar las leyes que ellos mismos elaboran.

De aquí parte la teoría de la división de poderes como necesidad de limitar al poder a fin de impedir su abuso.

Se puede decir que éstos principios expuestos por John Locke, fueron los que abrieron el camino al nacimiento de la teoría moderna de la división de poderes creada por Montesquieu y basada e inspirada en los lineamientos establecidos por John Locke.

Charles Louis de Secondat, conocido también como el Barón de la Brède, fue sin duda, uno de los más distinguidos representantes de la ideología liberal de su época; su obra maestra, la publica en el año de 1784 y la titula "Del Espíritu de las Leyes" la cual abarca 31 libros a saber, siendo el Libro XI, Capítulo IV en donde plasma la teoría de la división de poderes.

De la lectura de la obra clásica intitulada "Del Espíritu de las Leyes" de Montesquieu, Libro XI, Capítulo IV, referente a la División de Poderes,<sup>138</sup> tenemos que se desprende la existencia de tres poderes, ya que como lo señala el propio Montesquieu, que en cada Estado hay tres especies de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen del

---

<sup>138</sup> Montesquieu, Del Espíritu de las Leves, trad. por Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p.111.

derecho civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes por un tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que hayan sido hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. Se llamará a este último potestad de juzgar; y la otra simplemente potestad ejecutiva del Estado. Cuando la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados la potestad legislativa se reúne con la potestad ejecutiva, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o del pueblo, ejerciera éstos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares.

Su pensamiento se basa en la idea de la necesidad de que la separación de poderes es una garantía para que los derechos de los hombres no sean violados, especialmente el de la libertad, y establece por libertad la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad.

El pensamiento de Montesquieu tuvo tanta influencia en las ideas políticas del siglo XVIII, al grado que fue plasmada la división de poderes en la Constitución Francesa de 1789 señalándose que en la sociedad en la cual no está garantizada la separación de poderes ni los derechos del individuo no tiene Constitución. Trascendió ésta doctrina a los Estados Unidos de Norteamérica en su Constitución de 1787 y de ahí a todos los Estados de América, Europa, Asia, Africa y Oceanía.

Para el autor Karl Lowenstein en su obra intitulada "Teoría de la Constitución",<sup>139</sup> señala lo siguiente al respecto: lo que en realidad significa la llamada separación de poderes

---

<sup>139</sup> Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, trad. por Alfredo Gallego, 2 Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p. 390.

no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por un parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones, y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si éstas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la separación de poderes.

La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales, a diferentes órganos del Estado. El concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera figurativa.

Podemos señalar al respecto que la idea medular del principio de la división de poderes estriba en que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre.

Generalmente el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en tres ramas diversas: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Cada uno de ellos tiene su competencia expresamente señalada en la Constitución, así como su propio titular y los órganos que los integran.

El artículo 16 de la declaración francesa de derechos de 1789, expresó que “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución”.

Por lo tanto podemos concluir señalando que la teoría de Montesquieu es tan actual que hasta nuestros días sigue prevaleciendo en la mayoría de los países en el mundo.

Prétende conseguir el bienestar con la sociedad, y de igual forma es necesario aclarar que su objetivo primordial es la aplicación de una mejor distribución de funciones

para una adecuada aplicación del poder, no es que el poder se divida, el poder es uno, lo que se distribuyen son las funciones de cada uno de ellos.

Desde Locke y Montesquieu se habló de dicha teoría, y fue en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 que se puso en práctica, y posteriormente en las Constituciones Mexicanas de 1824, 1857 y de 1917 respectivamente. Posteriormente la teoría fue elevada a rango de principio.

La separación de poderes tiene esencialmente por objeto el evitar los abusos de un detentador único que pusiera en peligro las libertades públicas, por ello, la Declaración de Derechos del Hombre, proclamó que toda sociedad en la cual la separación no está determinada, carece de Constitución.

Desde Aristóteles ya se hablaba de la distribución de funciones, es de suma importancia la palabra *funciones*, ya que en realidad lo que se divide para su ejercicio, no es el poder, ya que en sí mismo el poder es uno, lo que se dividen son sus funciones para su ejercicio.

Posteriormente Juan Bodino en Francia y Puffendorf aludieron al respecto, junto con Hobbes, el cual por su parte defendía la llamada monarquía absolutista.

La aportación principal de Locke es que el poder sea limitado, a través de su separación.

Carré de Malberg opina al respecto que Montesquieu descompone y secciona el poder del Estado en tres poderes principales; en éste sentido la teoría fue severamente criticada por Bentham, Rousseau y el propio Carré de Malberg.

Los sistemas de separación de poderes se pueden clasificar en cuanto a su función en tres tipos:

Parlamentarios, Presidencialistas y de Asamblea.<sup>140</sup>

1.- El régimen parlamentario busca una colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se distingue el parlamentarismo del presidencialismo en que el Ejecutivo es dual o bicéfalo, es decir existe tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno. El Jefe de Estado puede estar representado por un rey o un presidente de la República, que desempeña un papel esencialmente honorífico y es políticamente irresponsable; en cambio el Jefe de Gobierno, denominado primer ministro, dirige efectivamente el gobierno y la administración del país.

El nacimiento del sistema parlamentario se ubica por supuesto en Inglaterra, después países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, y la Unión Soviética adoptaron dicho sistema.

Podemos señalar tres características del parlamentarismo entre otras:

- a) Los miembros del gabinete son también miembros del Parlamento;
- b) El gobierno tiene a la cabeza a un líder denominado, generalmente, primer ministro;
- c) El gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del Parlamento.

2.- El régimen presidencialista, se caracteriza porque la separación de poderes está rigurosamente aplicada desde un ángulo teórico, y el Ejecutivo y el Legislativo son independientes. Se ha implantado en los países subdesarrollados básicamente.

Algunas de las características del presidencialismo son las siguientes:

- a) El presidente de la República es electo por la nación;
- b) Los poderes carecen de instrumentos de presión;

<sup>140</sup> Serna Elizondo, Enrique, Mitos y realidades de la separación de poderes en México, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, U.N.A.M., 1987, p. 835 y ss.



c) Las competencias están estrictamente distribuidas de tal manera que la legislación está reservada a las cámaras y a la ejecución del presidente.

3.- El régimen de asamblea, presenta una confusión de poderes en beneficio del órgano Legislativo, el Ejecutivo es un delegado, un agente de la asamblea, que está merced de los representantes legislativos que lo nombran o revocan cuando les parece adecuado.

En el caso de México el autor en comento lo aborda de una forma interesante, ya que señala que existe más que un equilibrio entre poderes, un desequilibrio entre los mismos. México no corresponde a un régimen presidencial a la americana, pues si bien se plasmaron en la Constitución las técnicas de los llamados pesos y contrapesos, el desequilibrio de los poderes es evidente, porque el Ejecutivo era apoyado y sostenido por un partido oficial, el cual, además de detentar la plenitud del Poder Ejecutivo, era no sólo irresponsable ante el Congreso, sino que fue capaz, por su derecho de veto, de paralizar su acción.

Es notorio como la figura del presidencialismo mexicano es fuerte, ya que es el amo y señor de todas las decisiones políticas del país. Pensamos que es imposible que un sólo hombre, aunque sea muy capaz, pueda determinar y solucionar todos y cada uno de los problemas personalmente, claro para eso tiene a sus colaboradores, lo grave es que ninguno puede ni se atreve a tomar alguna decisión sin antes consultar con el propio señor presidente.

Todos los sistemas de separación de poderes van cambiando, sus mecanismos y están determinados por el sistema de partidos.

En la organización del Estado mexicano, el presidente es la llave de toda la estructura política del país.

En México encontramos que al mito de la separación de poderes lo sustituye la realidad de una estrecha relación de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, con la preeminencia del presidente de la República, desde cualquier punto de vista que sea estudiado.

## **2. División de Poderes y Distribución de Competencias**

### Antecedentes Históricos de la División de Poderes

#### Grecia

En el siglo V A.C., Siglo de Oro del pueblo griego o Siglo de Pericles, como también se le llama, la evolución de la antigua polis llegó a su más alta expresión.

La concepción individualista afirmó la plena libertad social de los atenienses, además de su consagración a la polis. La libertad se extendió en un sentido doble: participación en la vida de la polis y, además, libertad en relación con el organismo político.

El poder político se había debilitado y también se había corrompido su contenido ético, pues su fuerza era utilizada no en provecho general para el bien común de los ciudadanos, sino que se desviaba hacia el provecho de la facción que ocupaba el poder.

La esfera de libertad individual, dio origen a instituciones de Derecho Privado, protectoras de la propiedad. También en la esfera del Derecho Público, se reconocieron los derechos políticos como derechos individuales.

Por tanto la organización política griega ateniense puede caracterizarse, como una asociación de ciudadanos unitaria e independiente y que tiene por base leyes y autoridades propias.

Esta asociación presenta el doble carácter de sociedad a la vez política y religiosa.

La participación de los hombres libres en las actividades del poder, no era, en un plano igual, puesto que la sociedad se encontraba estructurada con divisiones de clases, ya que los derechos y obligaciones de los ciudadanos estaban en razón a la riqueza.

En esta época aparecieron en diversas ciudades griegas, especialmente en Atenas, unos pensadores que se dedicaron a impartir sus enseñanzas. Hubo numerosos pensadores llamados sofistas, siendo los más notables, Protágoras de Abdera, Gorgias de Leontino, Prodicos, Trasímaco y Calicles.

La consecuencia de la Doctrina de los sofistas, es el individualismo más absoluto; la subordinación total de los valores del interés puramente egoísta.

Contra la escuela de los sofistas surgió Sócrates (470-401 A.C.), primero en el tiempo de la gran triada de Filósofos griegos de esta época. Su método, la mayéutica, es decir, el arte de partear los entendimientos para sacar a la luz los conocimientos depositados en el fondo de los mismos. Sócrates fue el fundador de la Ética, como disciplina Filosófica, de ahí que toda su obra y, en consecuencia, su pensamiento político tuviesen un contenido moral. El concepto principal de la Ética, es la virtud que a su vez se identifica con la sabiduría.

En el entendimiento humano, se encuentra la verdad que hay que descubrir, las ideas morales se revelan a través de la conciencia humana.

## Roma

La fundación legendaria en Roma se remonta al año 750 A.C. en los primeros tiempos de la forma de gobierno fue monárquica hereditaria. Había dos clases sociales: una de ellas, los patricios, eran ciudadanos y tenían derechos políticos y la plebe, sin derechos políticos.

Los patricios constituían la clase aristocrática o *gens* romana que al reunirse en diez grupos integraban las curias que en conjunto constituían la Asamblea Curial. Los jefes de las diversas *gens* integraban el Senado a principios del siglo VI A.C., fueron expulsados los primitivos reyes etruscos y apareció la República como forma de gobernar.

La jefatura de la comunidad política recayó en dos cónsules electos por los patricios. Fue un régimen aristocrático.

El fenómeno político romano lo mismo que el griego surgió de la evolución de la aldea, que se transformó en Estado Ciudad. También representaba la organización política romana lo mismo que la griega, una unidad política religiosa. El imperio se concentró, por primera vez en una sola persona, la totalidad de los poderes políticos. Esta concepción influyó considerablemente en las organizaciones políticas posteriores.

Existía una esfera de derecho privado constituida por la situación jurídica de este orden en que se encontraban los individuos.

Pero no todo hombre tenía la calidad de persona en esa esfera, y menos aún igualdad de derechos.

Una relación semejante encontramos en relación con la participación del hombre en la organización política, tratándose de las relaciones de derecho público también existía una esfera de derechos de los hombres, pero limitada a los que tenían la calidad de ciudadanos.

El hombre, como tal, no tenía siempre la calidad de persona, y ésta situación perduró en la organización política romana incluso después de haber adoptado el cristianismo como religión oficial.

“Posteriormente, en la época del despotismo, de la decadencia y especialmente en el Imperio Romano de Oriente, la esfera individual de derechos se redujo a un mínimo en el aspecto privado y se nulificó totalmente en el público”.<sup>141</sup>

### Inglaterra

Conviene tener presente que en Inglaterra regía, desde 1215, la Carta Magna que los nobles impusieron a Juan Sin Tierra, y que tenía normas jurídicas de su interés.

De acuerdo con ella, en efecto, se señalaba que el monarca no podría establecer impuestos sin el consentimiento de los barones; que éstos no podrán ser juzgados sino por sus iguales; que no podrá ser nadie condenado sino mediando el consentimiento de un jurado; que nadie podría permanecer en prisión sin ser sometido a juicio; y al igual, otras disposiciones en virtud de las cuales la clase noble aseguraba de la monarquía el reconocimiento a sus privilegios.

La Carta Magna implicaba una seria limitación al poder real. Y es loable ver en ella el más vigoroso antecedente del régimen constitucional en la Gran Bretaña. Bien perfilada, en consecuencia, la propensión señorial a impedir el absolutismo de los reyes, encontró un nuevo elemento en los estatutos de Oxford, de 1258, impuestos al hijo de Juan Sin Tierra, Enrique III, que había querido hacer a un lado la Carta Magna, pero derrotado por los nobles se vio obligado a aceptar los estatutos que se citan, conforme a los cuales le fue

---

<sup>141</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Op.cit., p. 60.

preciso gobernar con un consejo de quince barones, que tenían la potestad de nombrar a los principales funcionarios del reino.

Por razones especiales, Inglaterra continuo en la Edad Moderna cada vez más hacia el sistema parlamentario, constitucional y de limitaciones al poder del rey, incluida la aparición de los partidos tradicionales de "Torries", o conservadores, y "Whigs", o liberales al darse el hecho de acceder al trono la familia Hannover, cuyo primer miembro Jorge I, de origen alemán, nunca aprendió la lengua inglesa, y los negocios públicos quedaron en manos del primer ministro, designado por el parlamento; atenta la tradición británica de reconocer como norma una costumbre arraigada, ésto coadyuvó a fin de ir, poco a poco, restando cada vez más importancia política al monarca, cuyas funciones ejecutivas fueron quedando en manos del primer ministro, reflejo del poder parlamentario. Lo cual se consagró en la expresión de que "el rey reina pero no gobierna".

#### Estados Unidos de Norteamérica

Las trece colonias que originalmente integraron los E.U.A. se convirtieron en trece Estados independientes, al independizarse de la metrópoli "Inglaterra".

Resistieron, empero el desconcierto inicial propio de la separación y de la vida autónoma, pero a la postre optaron por hacer suya la forma de régimen federal, en la que insistieron tanto hombres como George Washington, el héroe de la lucha, Benjamín Franklin y Alexander Hamilton editor de este último del convincente periódico llamado "El Federalista", persuadidos del mal que se derivaría de una desunión persistente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Fruto de esos y otros esfuerzos que concurrieron al mismo fin, fue la Convención Constitucional que se reunió en Filadelfia, con el propósito de estructurar el país políticamente.

La Constitución elaborada entonces fue resultado de un pensamiento público maduro, experimentado y realista. Desde 1787 en que fue aprobada por la Convención del 17 de septiembre del mismo año, no ha sido sustituida por otra, aunque se le ha hecho objeto de reformas, o enmiendas, según la terminología norteamericana para ponerla a tono con los cambios impuestos por el tiempo. La Constitución estableció una República democrática, representativa y federal.

El Gobierno Federal que se hizo extensivo a toda la nación, podría conocer la multitud de casos en que la antigua Confederación que sirvió de tránsito entre la independencia y el régimen federal, no era posible resolver.

El Poder Ejecutivo fue entregado a un Presidente con auténtico poder, con verdadera autoridad, que no fuera una simple figura decorativa, capaz de intervenir en la vida pública general, aunque su poder estaría limitado por un plazo de cuatro años, con la posibilidad de ser reelecto para gestiones posteriores. En caso de faltar el Presidente, entraría en funciones el Vicepresidente.

El Poder Legislativo, se confió a un Congreso compuesto por dos Cámaras: la de Diputados, representantes de determinado número de habitantes, y la de Senadores, que representaban a los Estados.

El organismo superior del Poder Federal fue la Suprema Corte de Justicia.

En cada Estado habría igualmente tres poderes y los habitantes del país serían finalmente, titulares de sus derechos como individuos.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El análisis de ésta Constitución, con su antecedente en la declaración de Independencia, demuestra que fueron los Estados Unidos el primer país que consignó de manera pública una lista de los “derechos del hombre”, antes de que esto ocurriese en Francia, y fue, asimismo, la corriente de exaltación del Poder Ejecutivo en América, o “presidencialismo”, tuvo un primer modelo en los Estados Unidos, a reserva de verse repetido prácticamente en todas las demás naciones del Nuevo Mundo que se fueron independizando en lo sucesivo.

### México

Bien es sabido que nuestra forma de gobierno es un régimen presidencial, sus principales características son las de preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, reuniéndose en una sola persona las facultades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno que es el Presidente de la República.

El titular del Poder Ejecutivo elige a su arbitrio a sus Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso, y por supuesto dimitiéndolos del mismo cargo.

El régimen presidencial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, es semejante al de los Estados Unidos de América y a la mayoría de los Estados de América Latina.

En 1824 se promulgó la Constitución de México y es donde se instauró el régimen presidencial, no obstante que la Constitución del 22 de octubre de 1814 establece la forma de gobierno dividido en tres poderes: el Legislativo, que residía en el Supremo Congreso Nacional, el Ejecutivo que en esta fecha se depositaba en tres individuos, (Liceaga, Cos y Morelos), el Judicial que desempeñaría el Supremo Tribunal de Justicia.



El 4 de octubre de 1824 fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual se adoptó el sistema de gobierno “Republicano, Representativo, Popular, Federal”.

Esta Constitución había adaptado a los principios de la Constitución de Cádiz un mecanismo de gobierno semejante al de los Estados Unidos de América.

El 30 de diciembre de 1836, se promulgó una nueva Constitución centralista que establecía al régimen de centralización gubernamental y administrativa de la nación.

El 23 de diciembre de 1842, se integra la Junta Nacional Legislativa para elaborar las Bases Constitucionales.

El 8 de abril de 1843, el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad. Solamente tres de ellos fueron aceptados con escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le concedía derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año.<sup>142</sup>

El 18 de febrero de 1856 se reunió en México el Congreso Constituyente formado en su mayoría por diputados de ideas liberales.

El 5 de febrero de 1857 aprobó el Congreso la nueva Constitución Política que organizaba al país en forma de República Representativa Democrática Federal, compuesta de 23 Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, ésta ley de leyes hizo la declaración de los “derechos del hombre” reconociendo las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad a los ciudadanos así como la soberanía popular.

<sup>142</sup> Tena Ramírez, Leves Fundamentales de México (1808-1998), Op.cit. p. 371 y ss.



Se manifestó por la igualdad, que sería la más grande ley de la República proclamando más mérito que el de las virtudes, la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respecto a la moral a la paz pública y a la vida privada; al tránsito, al movimiento, sin dificultades; no habría leyes retroactivas, ni monopolios, ni presiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni se pagaría por la injusticia, etc.

El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible.

Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. “En México no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo”.<sup>143</sup>

#### Concepto de División de Poderes

Montesquieu afirmó que, “Dentro del Estado, no solo existiera la gran fuerza del Rey, o del Ejecutivo, sino poderes que equilibraran la gran fuerza del Rey, y que esos poderes bien podrían ser el Legislativo y el Judicial”.<sup>144</sup>

En este juego de fuerzas y contrapesos, el poder Legislativo frena al Ejecutivo y el Judicial al Ejecutivo y así todos se equilibrarían para una verdadera democracia.

La fórmula encontrada por los tratadistas es que no se trata de una división, de autonomía o separación de poderes, sino propiamente de una cooperación, colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado.

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 403.

<sup>144</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op.cit., p. 48.

Dos argumentos expuestos por Montesquieu en la división de poderes, proporciona un sistema magnífico para llevar a cabo y con eficiencia las funciones cada vez más complejas del Estado Moderno. Ese reparto de funciones para adquirir la eficacia correspondiente a su enunciado técnico, tiene que corresponder en la práctica a un decidido empeño de los funcionarios encargados de las tareas del gobierno y la administración para llevar a efecto sus labores con entera independencia de los órganos del Estado, en cuanto no admitir presiones ni influencias políticas o de otra índole en menos cabo de su respectiva autonomía.

Un sano equilibrio de un eficaz, prudente y autónomo ejercicio de las tres funciones características de la organización política, la legislativa, administrativa y judicial, significan un firme avance en el sendero de la democracia y de la libertad.

En relación al poder podemos decir que es una fuerza al servicio de una idea. Es una fuerza nacida de la voluntad social preponderante, destinada a conducir al grupo hacia un orden social que estima beneficio y, llegado el caso, capaz de imponer a los miembros los comportamientos que esta búsqueda impone.

La ejecución de las leyes se efectúa por otra faceta del poder que se denomina administración.

En su manifestación externa, el poder aparece dividido formalmente de acuerdo con las diferentes funciones a realizar; el Poder Legislativo que esta integrado por un congreso federal que se divide en dos cámaras: la de Diputados que representa a la población ciudadana y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal.

Con el nombre de poder se designan dos cosas: por una parte, las múltiples formas históricas que revisten la autoridad: en esta acepción, el poder se exterioriza a través de sus

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

encarnaciones político-sociales. Es un hecho que pertenece al mundo de lo concreto. Por otra parte, la energía, difundida en toda sociedad política, que asegura su coherencia y desarrollo. Aquí, la palabra poder designa una síntesis de fuerzas, un equilibrio entre tensiones contradictorias; en este sentido, el poder corresponde a la idea que el grupo se forma de esta energía que lo mueve; deja de ser un hecho identificable por sus manifestaciones exteriores para constituir una representación intelectual.

El poder se nos aparece en dos planos distintos: el histórico y el conceptual.

El plano histórico, es un hombre o grupo de hombres.

El plano conceptual, es una potencia organizadora de la vida social.

En suma, el poder es el derecho del porvenir.

El poder proporciona no sólo una visión sistemática y coherente del orden social; indica más bien su atmósfera general, sus lineamientos generales, aunque muy esquematizados.

El sistema jurídico de gobierno tiene adoptado el régimen de separación de poderes; otorga exclusivamente al legislativo la potestad de legislar; tiene prohibido delegarla en otros poderes y enfáticamente prohíbe la sucesión al ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar con excepción de situaciones graves y expresamente señaladas en el ordenamiento jurídico constitucional.

Es la propia Constitución la que directamente asigna al Poder Ejecutivo la facultad de producción de normas jurídicas en determinadas materias, sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo.

La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías se ha convertido en el principio básico de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la organización de los Estados Constitucionales Modernos, desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría.

a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado;

b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de poderes implica la separación de órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes uno de otro, cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes, de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa, el Poder Judicial la función jurisdiccional y el Poder Ejecutivo la administración.

Cumpliendo con esas exigencias, las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

La legislación positiva no ha sostenido la división de poderes, siendo las necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución de un solo poder funciones de naturaleza diferente, esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza; es decir adoptando un criterio formal, subjetivo y orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad;

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función es decir, partiendo de un criterio objetivo, material que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son meramente legislativas, administrativas o jurisdiccionales según tengan sus características.

Cabe mencionar que la idea de “división de poderes” y “separación de poderes”, no es más que por comodidad y semántica del idioma, además de que el término “poder” resulta más retentivo y fácil de manejar. Al respecto, el maestro Salvador Valencia Carmona señala lo siguiente:

“Lo que pasa es que cuando hablamos de poderes en realidad nos referimos a los órganos del Estado. El ejecutivo, el legislativo y el judicial son los órganos principales que desempeñan las funciones del Estado. ¿Por qué, entonces, no se utiliza la palabra “órganos” y nos olvidamos del vocablo “poderes”? Razones de carácter práctico motivan que sigamos empleando el vocablo tradicional”.<sup>145</sup>

La división de poderes se establece en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expresa lo siguiente:<sup>146</sup>

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

art. 29.- “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

<sup>145</sup> Citado por Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, Op.cit., p. 54.

<sup>146</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op.cit., p. 56 y ss.

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 la 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 obstáculos 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 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”.

art.- 131 de la Constitución segundo párrafo: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

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

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

“El régimen federal en México es uno de los pilares de todo el orden jurídico, es parte esencial de nuestro sistema, sigue siendo una idea - fuerza que identificamos con el principio de libertad”.<sup>147</sup>

El estado federal mexicano posee los siguientes principios:<sup>148</sup>

Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, éstas últimas son de instancia decisoria suprema dentro de su competencia. (artículo 40).

Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales. (artículos 40 y 115).

Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal. (artículo 41).

Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté *expresamente* atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas. (artículo 124).

“El poder del estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está plasmado en la Constitución, y se divide en dos campos, se *descentraliza*, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultades de decisión política en la esfera de su competencia”.<sup>149</sup>

El principio de la división de poderes, constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal, porque:<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Op.cit., p. 82.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>150</sup> Rabasa O, Emilio y Caballero, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, 10 Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1995, p. 176.



- a) Obliga a que el poder frene al poder, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales;
- b) Limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia o le corresponde;
- c) Produce, por la repetición continuada de los mismos actos, la especialización en las funciones, logrando su más eficaz desempeño, y
- d) Resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.

La división de funciones es característica de lo que se denomina Estado de derecho, del Estado constitucional, es decir, de aquella forma de estructura política en la que el poder siempre está sujeto a las leyes y nunca el derecho a las arbitrariedades de quienes ejercen las funciones públicas, ya que esa conducta origina la dictadura.

Atendiendo a las necesidades que son propias del Estado actual, la división no es ni puede ser absoluta, en forma que ejerzan funciones aisladas y sin relación alguna entre sí, ya que aun cuando los tres poderes sean independientes, en su forma de organizarse y de actuar, son partes de un todo, y se complementan para lograr el funcionamiento total del Estado. Así, la división de poderes se perfecciona con la colaboración o coordinación de los mismos.

Finalmente, cabe distinguir los siguientes principios de la división de poderes:

- a) La distinción entre órgano constituyente y órgano constituido;
- b) La distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autónoma de la sociedad y de los individuos, a través de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados;

- c) La división horizontal del poder público y que coincide con las directrices de Montesquieu, al distinguir entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial;
- d) La división vertical o federal, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, las cuales se traducen en diversos grados de autonomía;
- e) La división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público;
- f) La división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas; y
- g) La división social del poder entre los diversos estratos y grupos de la sociedad.

“Así pues, se estima que es posible todavía rescatar del llamado principio de la división de poderes la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; esto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un solo órgano, -concentración que sería peligrosa para la democracia- sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos. Consecuentemente, la división de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político a efecto de impedir el abuso del poder en beneficio de la libertad”.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Comentario al artículo 49 por J. Jesús Orozco Henríquez, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p. 128.

### 3. Facultades Expresas de la Federación

Las facultades atribuidas a la federación, se encuentran enunciadas de dos maneras:

En forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73 constitucional y, las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 y 118.

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

Las facultades atribuidas a la federación se establecen en el artículo 73 constitucional, el cual a la letra señala lo siguiente:

art 73.- "El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos estados a la unión federal;

II. (Derogada);

III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al ejecutivo de la federación, el cual enviara su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. Que la resolución del congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

VI. (Derogada.);

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se

contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la republica en los términos del articulo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del distrito federal y las entidades de su sector publico, conforme a las bases de la ley correspondiente. El ejecutivo federal informara anualmente al congreso de la unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del distrito federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del distrito federal informara igualmente a la asamblea de representantes del distrito federal, al rendir la cuenta publica;

IX. Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la republica sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del articulo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo.

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la unión, a saber: ejercito, marina de guerra y fuerza aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la republica.

1a. El consejo de salubridad general dependerá directamente del presidente de la republica, sin intervención de ninguna secretaria de estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el departamento de salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la republica.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el congreso de la unión en los casos que le competan;

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando estos tengan conexidad con delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

XXIV. Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y de los entes públicos federales;

XXV.- para establecer, organizar y sostener en toda la republica escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas practicas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio publico, buscando unificar y coordinar la educación en toda la republica. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la republica.

XXVI. Para conceder licencia al presidente de la republica y para constituirse en colegio electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la republica, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la republica;

XXVIII. (Derogada);

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. Y 5o. Del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y

5o. Especiales sobre:

A) energía eléctrica;

B) producción y consumo de tabacos labrados;

C) gasolina y otros productos derivados del petróleo;

D) cerillos y fósforos;

E) aguamiel y productos de su fermentación;

F) explotación forestal, y

G) producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. Del artículo 27 de esta constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, el distrito federal y los municipios, coordinaran sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la federación, los estados, el distrito federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la unión”.

“Se debe aclarar que la fracción XXX del artículo 73 constitucional, no contiene facultades nuevas sino facultades explícitas, es decir, facultades que le son efectivas a las atribuciones consignadas en las fracciones anteriores que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al legislativo federal”.<sup>152</sup>

#### **4. Facultades Implícitas de la Federación**

La Constitución Mexicana en su artículo 73 enumera una serie de facultades a favor del Congreso de la Unión. Facultades, que posteriormente materializadas en leyes, amplían o reducen la esfera de actuación de los poderes federales. Independientemente de las leyes

---

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 100.

federales con apego a la Constitución, el propio texto constitucional enumera de forma expresa y limitada, una serie de facultades a favor de los tres poderes de la Unión. Hasta aquí, parece muy claro que la Constitución tiene un particular empeño por ceñir la actuación de los poderes federales en base a facultades o competencias previamente enumeradas y limitadas. Enumeración y limitación que sirven de continente a la actuación de los poderes. Sin embargo, la propia Constitución contiene una disposición que permite la futura actuación de los poderes de la Unión, rebasando el contenido expreso y limitado de las competencias conferidas.

Esta puerta de escape de las competencias expresas está prevista en la fracción XXX del propio artículo 73; fracción que le otorga al Congreso de la Unión la competencia “para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los poderes de la Unión”.<sup>153</sup>

“La Constitución niega expresamente una facultad a la federación, con el sólo hecho de no otorgársela, se le esta negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y por qué no es la prohibición de singular importancia”.<sup>154</sup>

La última fracción del precepto establece que las facultades implícitas que son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

“Tena Ramírez señala los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el

---

<sup>153</sup> Faya Viesca, Jacinto, Las Facultades Explicitas, Implícitas, Concurrentes y Coincidentes como Garantía al Sistema Federal y la Igualdad de Jerarquía del Orden Federal y del Orden Local, en trimestre fiscal, Año 20, Número 66, Guadalajara, Jal., Abril-Junio de 1999, p. 99.

<sup>154</sup> Ídem.

Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesita”.<sup>155</sup>

“El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos”:<sup>156</sup>

La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse;

El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

El tercer requisito significa que ni el poder ejecutivo ni el judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del poder legislativo; en cambio, éste poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.

El artículo 73 fracción XXX constitucional, consagra las facultades implícitas, el cual prescribe:

art. 73.- El Congreso tiene facultad:

---

<sup>155</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit., p. 107.

<sup>156</sup> Ibidem, p. 116. - -

XXX. “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”

## 5. Facultades Coincidentes de la Federación

“Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: una amplia y una restringida”.<sup>157</sup>

La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división.

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

El argumento para justificar la existencia de facultades concurrentes consiste en que en las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer las necesidades.

El maestro Mario de la Cueva afirma que en México no existen las facultades coincidentes y basa su aseveración en los artículos 16, 40, y 103 constitucionales.

El artículo 16 constitucional prescribe lo siguiente:

---

<sup>157</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Op.cit., p. 102.

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

El distinguido tratadista señala que los particulares tenemos el derecho de conocer qué autoridades pueden regir nuestro comportamiento y éstas autoridades sólo pueden ser las que están autorizadas por la ley fundamental para tal efecto.

El artículo 40, indica que la acción de las entidades federativas está limitada a su régimen interior y no en la esfera nacional.

El artículo 103, señala la procedencia del juicio de amparo cuando la autoridad local o la federal actúan en exceso de su competencia.

En este orden de ideas, podemos mencionar que una facultad coincidente es la consignada en el párrafo final del artículo 117 constitucional, el cual prescribe:

art. 117.- “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

El pensamiento de Mario de la Cueva sobre la existencia de facultades coincidentes en México, nos parece acertado, y por tanto, al no existir éstas facultades en nuestro orden jurídico, nunca el derecho federal quiebra al local.

En México, éste problema se resuelve indagando qué autoridad es competente para actuar.

## **6. Facultades Concurrentes de la Federación**

Las facultades concurrentes son aquéllas que una parte de una facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; verbigracia: el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso Federal facultad de legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de comunicación: es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XVI.- “Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.

XVII.- “Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”.



## CAPÍTULO QUINTO

### SISTEMA PRESIDENCIAL

#### 1. Reseña Histórica del Sistema Presidencial en México

En el Constituyente de 1824, se discutió si el Ejecutivo debería ser colegiado o unipersonal. Los que estaban por el colegiado afirmaban que era para evitar la tiranía; en cambio los partidarios por el Ejecutivo unipersonal, decían que era para buscar la unidad y celeridad de las acciones a tomar por la inestabilidad del país.

En la etapa centralista de nuestra historia, cuyo prototipo era el General Antonio López de Santa Anna, se dieron los lineamientos de un Ejecutivo poderoso con amplias facultades, y sin limitación alguna.

En cambio la Constitución de 1857 trató de controlar al Ejecutivo por medio del Congreso, en una época llena de incertidumbre política y económica, propiciando que los gobiernos de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y sobre todo el del General Porfirio Díaz, se salieron del marco legal, imponiendo un gobierno personalista para tratar de hacer frente a la inestabilidad del país.

“La presencia de una Presidente fuerte, un Dictador había sido el derivado de la necesidad de sostener al gobierno contra los preceptos legales de una Constitución idílica frente a las condiciones que imponía una estructura social, económica y política desquiciada inorgánica y frente a una exterior amenazante”.<sup>158</sup>

Por tal motivo, la Constitución de 1917 tuvo que establecer un Ejecutivo fuerte, con amplias facultades, a un Estado presidencialista vigoroso, que penetre en la sociedad y la

---

<sup>158</sup> Calderón, José María, Génesis del Presidencialismo en México, 2 Edición, Editorial El Caballito, México, 1972, p. 27.

organice en clases que se reconoce en ellas, las que concilia y las equilibra, actuando como árbitro que la subordina a él y se apoya en ellas.

La novedad de la Constitución de 1917, radicó en que aspiraba a que se reconociera todo el poder que al margen de la Constitución de 1857 había venido ejerciendo de hecho el encargado del poder Ejecutivo.

“Con esto se daba carácter legal a cualquier medida llevada a cabo por el Presidente y para eso tenía s su servicio la fuerza pública, ya que no existe derecho que no se haga prevalecer por la fuerza del Estado”.<sup>159</sup>

Llámase de ésta forma a la estructura de un gobierno a cuya cabeza y como titular del Poder Ejecutivo se encuentra un individuo que las Constituciones modernas denominan “presidente”. Por eso en el seno de los debates de la Convención Norteamericana de 1787, el punto a considerar fue acerca de la estructura y atribuciones con que se dotaría constitucionalmente al presidente.

“James Wilson, James Madison y Gouvernor Morris pugnaron por el Ejecutivo unipersonal, ya que con ello se garantizaría la unidad de acción y de decisión, la energía de los actos de su administración, la eficacia y seguridad de la Nación, así como la responsabilidad política del presidente”.<sup>160</sup>

“Las características del poder ejecutivo mexicano, de acuerdo con nuestra ley fundamental vigente es unitario, electo directamente por el pueblo por un periodo de seis años y no puede ser reelecto”.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>160</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, Op.cit., p. 71.

<sup>161</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Op.cit., p. 328.

## 2. Fortaleza del Poder Ejecutivo

### Poder Ejecutivo y la Administración Pública

El poder ejecutivo está representado por un individuo, el Presidente Constitucional, que le da carácter unipersonal; así el sistema presidencial tiene como característica la supremacía del ejecutivo sobre el legislativo; pero en el sistema parlamentario es al contrario.

En México el presidencialismo es dual, ya que el Presidente es el jefe de Estado y jefe de Gobierno; por lo tanto, las jefaturas de Estado y del Gobierno son unipersonales y recaen en el Presidente de la República. La Constitución de 1917, en su apartado relativo al poder ejecutivo describe y delimita la organización y estructuras en las cuales se conformará el citado poder. El artículo 90 habla de la división de la administración pública y por tanto el jefe de esta es el titular de dicho poder (el Presidente). El titular del ejecutivo tiene ciertas obligaciones y facultades a las que debe atender, por lo mismo ha obligado al presidente a delegar facultades en secretarías de ramos diversos.

El objetivo de su acción de gobierno se disgrega conformando dependencias encargadas de dar solución a los diferentes asuntos públicos; a éstas se les conoce como secretarías de Estado o del Despacho (Gabinete Oficial), las cuales se encargan del manejo de los rubros de la política pública y su administración. Por lo tanto la administración pública es la intermediaria entre el gobierno y la sociedad (población): es una parte del gobierno en acción. A su vez ésta no puede estar desligada de sus marcos de acción: la política y el derecho. Así el gobierno es el todo y una de sus formas de actuar es mediante la administración pública, ejercida por el poder ejecutivo.

Reconocemos como pilar de la administración pública al presidente, cuyas acciones se traducen en prestación de bienes y servicios hacia la sociedad, que en él ha depositado su representatividad. La acción del ejecutivo y sus dependencias están citadas en la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.).

La administración se alinea a los normamientos políticos y jurídicos, y a su vez es la acción del poder ejecutivo-presidente. Las mismas atribuciones del presidente hacen, en determinado momento, que las condiciones de éste se modifiquen; de ahí que haya desaparición y/o fusión de secretarías, que se creen otras, según las necesidades. Factores como la inversión extranjera, la interna, el mercado nacional, el gasto público, las finanzas públicas, la balanza comercial y de pagos, etc., son delimitantes de las políticas presidenciales.

#### Facultades del Poder Ejecutivo

El presidente, primero entre iguales, es el que preside las ceremonias oficiales, y sin él, no pueden dar inicio. Primero ante propios y extraños, nacionales y extranjeros, es el único mexicano que puede contar con las mejores medidas de seguridad; el único que puede comer los mejores manjares culinarios sin llevar una moneda en el bolsillo. En sus funciones ceremoniales todo mundo desea su presencia, acude al día de libertad de prensa, entrega los premios nacionales de administración pública, etc. Dispone a su servicio de una especie de guardia pretoriana: guardias presidenciales. A su alrededor se mueve un complejo cuerpo técnico y de asesoría que le prepara discursos, vestuario, agenda, etc.

El cargo de presidente influye en el hombre que lo ocupa y viceversa.

“La influencia del personaje que ocupa el cargo, éste le inyecta su personal estilo de gobernar; ello implicaría en buena medida la institucionalización, ya que el estilo de actuar político y de gobierno será divisa de su paso por el cargo y la administración, de la persona que lo ocupe”.<sup>162</sup>

Así un presidente podrá actuar caprichosamente y estar influenciado por su formación personal.

Reconocer que el presidente es uno de los primeros obligados a celebrar las cuestiones administrativas lo convierte en el primer servidor público, e incluso así lo dispone la Constitución.

El presidente se encuentra en el centro de la crítica y comentario de los grupos políticos y sociales. Entre estas fuerzas encontramos a los grupos de presión, a los grupos de intereses y de apoyo al sistema; o lo que se conoce como las fuerzas vivas.

El presidente en su calidad de jefe y titular del Poder Ejecutivo, lo es también de la administración pública, y en ese tenor es un servidor público más. Esta postura tiene un carácter dual. Como servidor público, por el mandato de la Ley Suprema contemplado en la Constitución.

El cargo de presidente es de elección popular y además es un empleo más de la administración pública a nivel federal. Y como servidor público tiene facultades legales que podemos ubicar en cinco rubros:

- 1) Facultades de exclusividad presidencial;
- 2) Facultades con la aprobación de la Cámara de Diputados;
- 3) Facultades con la aprobación de la Cámara de Senadores;
- 4) Facultades que requieren la aprobación del Congreso General;

---

<sup>162</sup> Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1987, p. 201.

### 5) Facultades relacionadas con el Poder Judicial.

Al presidente como servidor público solo se le puede acusar por delitos graves del orden común y de traición a la patria y el juicio político será el medio por el cual se podrá disponer de un enjuiciamiento sobre el presidente.

De éstas facultades, el mandatario adquiere acciones políticas y administrativas con carácter de imperium, al estilo romano.

Las causas de fortaleza del poder ejecutivo son:<sup>163</sup>

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales;<sup>164</sup>
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen el presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política;
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado;
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados, y las amplias facultades que tiene en materia económica;
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él;

<sup>163</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Op.cit., p. 339 y ss.

<sup>164</sup> Nótese que cuando la obra se publicó (1991), la situación en referencia prevalecía como tal.

- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación;
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo;
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas;
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado;
- j) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

#### Imperium del Poder Ejecutivo

El imperium denota diversos criterios y manifestaciones políticas, así como facultades y atribuciones ejecutivas. Su raíz data de la época del consulado romano y es el conjunto de poderes que disponía un cónsul para el ejercicio de sus funciones. Dicha magistratura gozaba de las “Facultades pertenecientes a otros poderes”.

“El imperium eran las facultades del cónsul entre las cuales se comprenden: función de policía, la de dirigir la administración de justicia; el derecho de hacer proposiciones sobre los comicios; derecho de pedir la opinión del senado ante los asuntos más importantes; y facultades financieras”.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Margadant, Guillermo F., Derecho Romano, Editorial Esfinge, México, 1988, p. 28.

El imperium que dispone el titular del ejecutivo, es en todos los sentidos dictatorial aunque no al extremo de que se diga que nuestro presidente es un fascista o totalitario; y en esta suposición es donde se equivocan. El totalitarismo no solo es fascista, sino también radical, es decir, comunista: el jefe de este tipo de Estados tenía un imperium excesivo, por tal se descalifica dicha acepción para el presidencialismo mexicano.

El imperium del presidente se reconoce en las facultades jurídicas y políticas de que dispone, configurando el sistema presidencialista.

Si se analizan las facultades de los cónsules romanos, encontraremos un paralelo entre éstos y las facultades presidenciales.

En cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, el titular de dicho poder dispone de dependencias auxiliares internas -nos referimos al presidente- que conforman lo que se conoce como la Presidencia de la República, que es en sus funciones muy diferente a las secretarías de Estado.

La presidencia de la república es una unidad administrativa con funciones de asesoría jurídica, apoyo técnico y coordinación; comunicación social, etc. Con las necesidades de cada presidente ésta unidad ha venido modificándose, por lo que podemos mencionar que la mayoría ha tenido las siguientes funciones básicas:

- 1) Ser el conducto mediante el cual el presidente canalice la toma de decisiones;
- 2) Atender los requerimientos institucionales y personales del presidente.

Algunas Presidencias de la República han sido integradas por: Una Secretaría Privada, el Estado Mayor Presidencial, la Oficina de Coordinación de la presidencia (o coordinación de gabinete), la Dirección de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Comunicación Social y la Contraloría Interna.

La primera atiende los asuntos personales del Presidente de la República.



El Estado Mayor Presidencial, es el órgano de carácter militar y sobre todo resguarda la integridad personal del presidente.

La Oficina de Coordinación tendrá a su cargo la coordinación de las actividades técnicas y de asesoría del presidente.

La Dirección de Asuntos Jurídicos, analiza las iniciativas legales, los reglamentos, acuerdos, y circulares; y revisa el marco jurídico de la administración pública, en el que se circunscribe la actividad presidencial.

La Dirección General de Comunicación Social, informa de las actividades realizadas por el presidente y dirige las campañas de difusión.

La Contraloría Interna, recauda y distribuye los gastos y el presupuesto de la presidencia y de su titular en coordinación con la Dirección de administración y la Oficina de coordinación.

Lo mismo pasa en relación a los gobernadores, pero el presidente destaca ante ellos por tener a sus espaldas a su heraldo militar, signo de su jerarquía e investidura político-administrativa.

Cuando recibe las cartas credenciales de los embajadores acreditados en el país, los recibe con la banda presidencial en su pecho y su inseparable heraldo.

Estas reglas no sucederán así tratándose de un jefe de Estado o de Gobierno extranjero. Así el Presidente mexicano es primero entre iguales en un país democrático y donde las únicas diferencias serán propias del protocolo más estricto.

La posición del presidente lo pone en contacto directo con diversas fuerzas existentes en la sociedad. Dichas fuerzas tienden a conformarse en grupos de intereses particulares y en ocasiones estos llegan a considerarse de presión o de apoyo ante aquél.

Estos grupos dentro de las fuerzas juegan un papel delimitativo en sus intereses; es decir, estar en base a los intereses del grupo.

Consideramos que dentro de los frenos del Poder Ejecutivo, podemos situar a los grupos de intereses en sus dos modalidades: de presión y de apoyo.

“Las fuerzas políticas son en su origen de corte social y no son aisladas; así las fuerzas políticas son importantes como contrapeso real ante la concentración del poder en el Ejecutivo”.<sup>166</sup>

Son las relaciones entre presidente y las fuerzas político-sociales, las que sirven de equilibradores del sistema presidencialista.

Entre las fuerzas sociales citaremos a la opinión pública, la ideología y la conciencia social, que son difusas debido a su intangibilidad, pero redundan en influir en el aparato gubernamental.

Ahora bien, las fuerzas políticas están representadas por los grupos de presión, y los grupos de apoyo.

Esta concentración se da en dos sentidos, política y funcional. La primera se refleja en el ámbito jerárquico superior y cuya finalidad es la de reunir en una sola persona o cargo la facultad de tomar decisiones supremas (*imperium*), con importancia para la sociedad en general y para las fuerzas político-sociales en particular.

La concentración administrativa y política hace del presidente el centro de la Unidad Política Nacional.

Otros mecanismos de equilibrio del Ejecutivo son: El principio de No reelección; el término de mandato constitucional a los seis años; la sucesión presidencial, etc.

---

<sup>166</sup> Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, trad. por Enrique Serna Elizondo, Tomo II, ENEP-Acatlán, U.N.A.M., México, 1986, p. 37 y ss.

### A) Fuerzas Sociales

Entre éstas se encuentran la opinión pública, que se manifiesta en rumores y no pasa de comentarios de todo orden; y en tanto éstos no contengan una estrategia para desestabilizar y dirigir el rumbo de la opinión -en beneficio de algún fin- y en perjuicio de tercero, se tendrá por no importante para el sistema.

La ideología, que mientras no se concrete en un plano político, no es nociva para el sistema presidencialista. Y la conciencia social, por último, que al no contar con aceptación general es casi imposible que ésta fuerza difusa cause alteraciones en el sistema político.

Por lo que toca a los grupos cívicos, éstos surgen en coyunturas para manifestar su descontento y son normalmente minorías segregadas por motivos múltiples que tratan de influir en el ánimo de la sociedad civil.

Entre éstos encontramos a los grupos ecologistas y ambientalistas; otros que se mueven en actitudes similares, lo son los grupos religiosos y secretarios defensores de conceptos como no al aborto y de activismo social-político.

### B) Fuerzas Políticas

Los grupos de presión con carácter político, si influyen en las determinaciones presidenciales. En éste caso los grupos de presión son opuestos a los grupos de apoyo al sistema presidencialista.

En el caso de los de apoyo, son retroalimentadores del sistema político y son mediatizadores ante el presidente, vía institucionalización y corporativismo.

Para controlar al ejército, se han implementado comandancias rotatorias y de esa manera es imposible que un militar pueda hacer los contactos políticos en una zona determinada porque es removido, rotado o trasladado a otra más lejana. Otro mecanismo es reconocer en la persona del presidente al jefe supremo; por lo tanto, él es el máximo símbolo de la institucionalidad y el patrimonio nacional. La edad es un factor importante en el control de los militares de alta graduación, al establecerse los límites de edad para formar parte del cuerpo.

Por otra parte, los sindicatos rojos, afiliados a la C.T.M. o C.R.O.C., son grupos de apoyo por el corporativismo que despliega el partido hegemónico. Aunque ésta actividad no es servicial al sistema; también tiene intereses que seguir y es cuando se dan ciertas desavenencias; pero lógicamente éstos intereses son los de los "líderes" y no los de sus representados, en la mayoría de los casos.

En cuanto a los grupos de presión, los que más la han ejercido, y con cierto éxito, lo han sido los grandes grupos de empresarios. Su presión a sido sobre ámbitos nacionales como el educativo, religioso y sobretodo el económico.

Con ésto podemos ver una vez más que éstas son las dos fuerzas mas grandes que existen en el llamado presidencialismo y que son de apoyo y presión para el régimen de un país y para el gobierno de un presidente.

Los requisitos para poder ser Presidente los enuncia el artículo 82 constitucional, el cual a la letra dice:

art. 82.- Para ser Presidente se requiere:

- I.- “Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; <sup>167</sup>
- II.- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de elección;
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI.- 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 de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”.

art. 83.- “El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I.- “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

---

<sup>167</sup> El “Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 1° de julio de 1994, establece que la nueva redacción de la fracción I será la siguiente: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.  
De acuerdo con el Transitorio del decreto señalado, tal disposición entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999.

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;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado;

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; 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 la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- Derogada;

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX.- Derogada;

XX.- Las demás que le confiere expresamente ésta Constitución”;

En México el poder ejecutivo es predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política del país gira alrededor de él.

En relación a las facultades del Ejecutivo federal en el proceso legislativo y sus facultades legislativas, tenemos que el Presidente mexicano interviene en el procedimiento para la formación de leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el Presidente tiene derecho de iniciar leyes y decretos y en realidad es él quien envía la mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones los proyectos presidenciales se han aprobado sin mayor discusión.

Aunque en realidad parece más bien que el Presidente legisla y el legislativo es quien ejerce una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales.

El Presidente debe ordenar que se publique la ley, es una obligación constitucional de él, de acuerdo al artículo 89 fracción I Constitucional.

Conforme a la Constitución, el Presidente puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:<sup>168</sup>

- En las situaciones de emergencia, y previa suspensión de las garantías individuales, con el objeto de poder superar dicha emergencia. Sólo el Congreso puede suspender las garantías y otorgar esas facultades extraordinarias al Presidente para legislar durante la emergencia: artículo 29 constitucional.
- Las medidas de salubridad son de dos órdenes: 1) Las que establece el Consejo de Salubridad General, campañas contra el alcoholismo y venta de

---

<sup>168</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Op.cit., p. 341.



sustancias que envenenan al individuo y, 2) Las que establece el Departamento de Salubridad en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas;

- Los tratados internacionales. El Presidente celebra los tratados internacionales con la ratificación del Senado, y de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano y de aplicación interna.
- Facultad reglamentaria. El Presidente tiene la facultad de expedir reglamentos;
- De regulación económica. El segundo párrafo del artículo 131 constitucional faculta al Congreso para autorizar al ejecutivo para que legisle ampliamente ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación exportación respecto a las expedidas por el congreso, también puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos y artículos. De las facultades principales del Presidente son regular el comercio exterior, la economía y estabilidad de la producción nacional en beneficio del país.

Ahora bien, cabe mencionar que es necesario distinguir entre sistema presidencial y presidencialismo. A nuestro juicio, el primero sería aquel que plantea un Presidente electo mediante sufragio universal y la ausencia de responsabilidad ministerial para absorberlo totalmente el titular del Poder Ejecutivo. El presidencialismo, cuenta con un acercamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes, y el Presidente es electo mediante sufragio universal y los Secretarios son responsables políticamente ante el Congreso.

El presidencialismo es un sistema con ciertos elementos que lo caracterizan, lo importante es comprender sus elementos.

Dichos elementos para el presidencialismo en México pueden ser los siguientes:

1. Unidad del titular del Poder Ejecutivo;
2. Completa independencia electoral y orgánica del Ejecutivo con el Congreso de la Unión;
3. Estrechas relaciones con el Poder Legislativo;
4. Duración en el cargo presidencial por un período fijo e improrrogable, estando la reelección prohibida absolutamente;
5. El Presidente y sus Secretarios son responsables ante el Congreso de la Unión;
6. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo no pueden desconocerse o disolverse mutuamente puesto que tal decisión sería un golpe de Estado.

El Presidente a su vez posee predominio en los siguientes aspectos a saber:

- a) Jefe de las fuerzas armadas;
- b) Jefe de la Administración Pública;
- c) Coordinador de los sectores políticos y económicos del país;
- d) Representante de la Nación y de la Federación.

De tal suerte que se puede concluir que en México existe un “presidentismo” o “presidencialismo” muy arraigado, solamente nos resta decir que el Presidente en México lo puede todo, no hace lo que no quiere.

“El Presidente es una figura cuya plenitud escapa al esquema racionalista de la Constitución. Es mucho más que el centro de un haz de poderes o que un mecanismo en la

máquina constitucional, y en consecuencia su función jurídico-política rebasa ampliamente la mera titularidad y ejercicio de unas competencias políticas”.<sup>169</sup>

### 3. Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo

El artículo 49 de la Constitución y como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra, establece que únicamente en dos casos el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, es decir, que en ellos éste puede fungir como legislador.

En el artículo 29 Constitucional, es decir, cuando se presenta una situación de emergencia, el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas que estime necesarias a objeto de hacer frente a dicha situación; es obvio que tales medidas no sólo pueden ser de carácter administrativo, sino legislativo.

El Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro Órgano del Estado, para expedir leyes, es decir, normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama “legislación de emergencia” con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.

El segundo de los casos apuntados estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto

---

<sup>169</sup> Moreno, Daniel, *Panorama del Derecho Mexicano, Síntesis del Derecho Constitucional*, Tomo I, Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., México, 1965, p. 45.

en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, “a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país”.

El Presidente de la República puede expedir leyes, reglamentos, acuerdos y decretos; también la Constitución lo enviste con la facultad legislativa directamente, sin la intervención del Congreso, para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, “que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales” por el dueño del terreno donde broten, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de propiedad nacional (art. 27 Constitucional).

Aparentemente la facultad presidencial y la congresional se encuentran en contradicción; sin embargo, la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales que las consagran las demarcan claramente, evitando su interferencia. En efecto, el Presidente puede reglamentar la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo de terrenos particulares expidiendo las leyes respectivas, sin poder legislar sobre tales actos en relación con las aguas de propiedad nacional, pues en lo que concierne a éstas, sólo puede establecer zonas vedadas.

“De igual forma el Presidente de la República interviene en el proceso de elaboración legislativa, a saber; la iniciativa, el veto y la promulgación”.<sup>170</sup>

El primero de ellos entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas

---

<sup>170</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op.cit., p. 775 y ss.

sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo.

Asimismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley Fundamental de conformidad con lo establecido en su artículo 135.

La facultad de iniciar leyes que el artículo 71, fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República, siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición.

La colaboración presidencial en las tareas del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras integrante concierne no sólo a la función legislativa, sino también a la político-administrativa de tales órganos, que se traduce en la expedición de decretos en sentido material, según se advierte del artículo 71 Constitucional en su fracción I.

El veto, que procede del verbo latino "*vetare*", es decir, "*prohibir*", "*vedar*" o "*impedir*", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones en los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes.

El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en éste caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

Se presenta el problema consistente en determinar si el veto presidencial sólo es ejercitable tratándose de leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la Unión, o si

también puede desempeñarse en lo que atañe a las reformas y adiciones constitucionales que dicho Congreso haya acordado.

Se concluye que si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.

La promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una Ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran.

Promulgar es equivalente a publicar, por lo que corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para éste efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (art. 92 Constitucional).

La promulgación no es una facultad, sino una obligación del Presidente de la República (art. 89, fracción I Constitucional), y su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.

La protesta que otorga el Presidente de la República de guardar y hacer guardar la Constitución (art. 87 Constitucional) le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones, ya que en los términos del artículo 108 Constitucional, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El Presidente de la República como titular de la facultad reglamentaria.

“Esta facultad está concebida en la siguiente fórmula que emplea la fracción I del artículo 89 Constitucional: “Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión”. Proveer significa hacer acopia de medios para obtener o conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr, “la exacta observancia”, es decir, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso”.<sup>171</sup>

#### **4. Facultades Administrativas del Poder Ejecutivo**

La órbita competencial del presidente se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio éste alto funcionario realiza actos administrativos de muy variada índole. El conjunto de éstos actos integra la función administrativa, la cual, en su implicación dinámica, equivale a la administración pública del Estado.

Ahora bien, el acto administrativo denota un concepto genérico de carácter formal dentro del que caben múltiples actos materialmente específicos que se distinguen entre sí por su diferente teología. Ese concepto significa que el acto administrativo independientemente de su contenido material, se caracteriza por los elementos con creación, particularidad y personalidad frente a los actos legislativos o leyes, y respecto de los actos jurisdiccionales, que también ostentan los mismos elementos en que, a diferencia de éstos, no resuelven ninguna cuestión controvertida.

---

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 779.

#### Facultades de nombramiento.

El presidente puede designar libremente a los Secretarios de Estado, y sólo con aprobación del Senado a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, (art. 89, fracciones II y IV Constitucionales).

Tratándose de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Coroneles y Oficiales Superiores de tales cuerpos armados, empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte, el Presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta sus efectos se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, (art. 89, fracciones III, IV y XVIII Constitucionales).

#### Facultades de remoción.

Estas facultades las puede ejercitar el presidente libremente en lo que concierne a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, y a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

#### Facultades de defensa y seguridad nacional.

Estas facultades las tiene el Presidente de la República como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, incumbiéndole el mando supremo de éstos cuerpos para hacer frente a la grave responsabilidad que tiene a su cargo, en el sentido de defender al Estado Mexicano a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores (art. 89 fracciones VI y VII Constitucionales).



Congruentemente con éstas facultas, dicho alto funcionario está también investido para declarar la guerra en nombre de México “previa ley del Congreso de la Unión”, (art. 89 fracción VIII Constitucional).

#### Facultades en materia diplomática.

Conforme a ellas (art. 89 fracción X Constitucional), el presidente es el director de la política internacional de México, y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las Naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (arts. 76 fracción I, y 133 Constitucionales), y no al Congreso reunido, como indebidamente lo dispone la fracción X del artículo 89.

#### Facultades de relación política.

El presidente, en la situación constitucional de independencia y colaboración que ocupa frente al Congreso de la Unión, siempre está en constantes relaciones con éste órgano del Estado.

Entre éstos actos destacan los que consisten en la iniciativa y el veto de las leyes, así como en la excitativa a dicha comisión que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias (art. 89, fracción XI constitucional).

#### Facultades en relación con la justicia

Es obligación presidencial facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones (art. 89 fracción XII Constitucional), mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los Jueces y Tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto.

Además, corresponde al presidente “conceder, conforme a las leyes, indultos y a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal”.<sup>172</sup>

#### Facultades generales de administración pública.

La fracción XX del artículo 89 Constitucional dispone que el presidente tendrá las facultades y obligaciones que expresamente le confiera la propia Constitución. El ámbito más amplio de atribuciones presidenciales se demarca por lo establecido en la fracción de dicho precepto, que faculta al citado funcionario para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Facultad para expulsar extranjeros. artículo 33 Constitucional.

Facultad expropiatoria. artículo 27 Constitucional.

---

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 791.

Otra facultad importante del Ejecutivo es la que le corresponde como Jefe del Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios son nombrados o removidos por éste poder, conforme a la ley respectiva, y debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las cualidades requeridas para desempeñar el cargo.

Las atribuciones del Procurador General indican la importancia de ésta función, que sirve para establecer una colaboración entre los Poderes Judicial y Ejecutivo, dándole mayor fuerza al segundo.

“Además del propio Procurador, que nombra y remueve el Ejecutivo, interviene en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes, que constituyen sus segundas manos”.<sup>173</sup>

## **5. Facultades Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo**

El acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial -y sin que en puridad procesal sea necesariamente una sentencia- la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, objetivos a los que no propende el segundo. Por consiguiente, “por facultades jurisdiccionales se entienden las que se confieren por el derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada.

---

<sup>173</sup> Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 11 Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 415.

Aunque la competencia constitucional del Presidente de la República esté integrada primordialmente con las facultades administrativas y comprenda también a las legislativas, incluye asimismo por modo excepcional facultades jurisdiccionales”.<sup>174</sup>

## 6. Facultades Extraconstitucionales del Poder Ejecutivo

En México, la Constitución le otorga al Presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, entre otras, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; se le da al Presidente el control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole, que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México.

En México ha sido y es necesario para mantener la unidad y la trayectoria revolucionaria del país, -base de nuestro desarrollo con justicia social-, que el Presidente de la República concentre todo el poder político desde el momento en que rinde su protesta hasta el último minuto de su mandato, con las facultades y limitaciones que en lo jurídico y en lo ideológico le impone la Constitución; y con su autoridad moral y política, escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de su partido.

Así, éste proceso redundará en una función del Presidente más allá de la normativa constitucional: es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica.

---

<sup>174</sup> Ibidem, p. 792.

Por el momento, todo hace suponer que se acepta, ésta prerrogativa del Presidente de la República, sin que sea posible decir cual será el desarrollo de ésta función presidencial o hasta cuando éstas reglas del juego van a funcionar.

El Presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores.

Ahora bien, una vez nombrados, el Presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores, como son las ayudas económicas y las obras de los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político; empero, algunos gobernadores se han insubordinado.

El Presidente remueve a los gobernadores que le molestan o que por algún motivo no desea que continúen en el cargo. Los medios que se utilizan son desde insinuar la presentación de la renuncia hasta la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa.

“El Presidente mexicano da órdenes y éstas se cumplen, e infeliz el funcionario que no las obedezca tal y como el Presidente quiere; pero hay sectores importantes, el de las organizaciones obreras, agrarias y el de la iniciativa privada, donde el poder del Presidente radica en buena parte en su poder de persuasión, de convencimiento y negociación, que es fuerte y radica en su prestigio y en el temor que inspira el hecho de no accederá sus deseos, por las medidas que pueda tomar dentro del ámbito de sus poderes constitucionales y extraconstitucionales”.<sup>175</sup>

Pero sucede que el presidente mexicano ha concentrado siempre y por tradición demasiadas facultades en comparación con los otros poderes, y no en todo momento ni en todo tiempo ha habido “condiciones” que pongan en peligro la paz social.

---

<sup>175</sup> Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op.cit., p. 10 y ss.

Lo que pasa entonces es que la Constitución le ha otorgado demasiadas facultades, además de que su posición de jefe político de la nación y representante principal del poder central del Estado federal, lo han dotado de numerosas facultades extraconstitucionales.

En la medida en que el presidente mexicano posea la conciencia y la responsabilidad de que su función jamás deberá estar por encima de la ley, y que sus tareas gubernativa y administrativa deberán siempre sujetarse a lo prescrito por la Constitución, respetando a los demás poderes su presencia y su rango, sin sentir que es superior a ellos ciñéndose fielmente al principio de legalidad, para que se pueda hablar de un Estado de derecho en donde se respete y se valore la libertad política, entonces, sólo hasta entonces, yo podría afirmar que tendríamos un presidente fuerte, porque esa fortaleza provendrá del respaldo que le dan la ley y el derecho.

La verdadera fortaleza del que ejerce el poder es aquella que proviene del respecto al derecho. No hay que olvidar que el progreso de los pueblos y la grandeza de las naciones sólo son posibles cuando el ejercicio del poder se encuentra sometido al derecho.

“Por eso se requiere que la actuación del presidente de México esté siempre sujeta al derecho, y que sus actos no vayan en contra del recto ejercicio constitucional del poder, es decir, tal supuesto considera que el presidente deba apegarse estrictamente a lo que le ordena la Constitución y no fuera de ella”.<sup>176</sup>

## **7. El Sistema Presidencial en la Actualidad**

---

<sup>176</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, Op.cit., p. 150 y ss.

Hemos visto a lo largo de los incisos anteriores como el Ejecutivo Federal ejerce una notable supremacía sobre los poderes Legislativo y Judicial respectivamente. Inclusive se ha llegado a afirmar que México vivía en una dictadura presidencial. Se ha mencionado que una de las causas de supremacía del Ejecutivo frente a los otros dos poderes, se basa en la determinación y conducción de todos los aspectos internacionales y política exterior en los cuales interviene el Ejecutivo de manera personal, sin que para ello exista un freno en el Senado; situación que ha cambiado hasta hace relativamente poco; es decir, hemos visto en recientes ocasiones como el Ejecutivo Federal ha sido frenado tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Judicial.

En éste orden de ideas, el Dr. Jorge Carpizo señaló en 1978 en su obra titulada “El Presidencialismo Mexicano” que una de las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros es que la gran mayoría de los legisladores pertenecen al partido predominante, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el Ejecutivo desea; situación que a la fecha ha cambiado a partir de las elecciones presidenciales del año 2000.

De igual forma era costumbre que el presidente en turno designará a su sucesor, situación tal que se ha modificado, o al menos el presidente en turno cada vez más tendrá menos injerencia en la sucesión presidencial.

Con éstas concepciones se puede afirmar que el sistema presidencial, puede ser un producto de la concepción de la democracia y de la división de poderes, pero también puede tener desviaciones que lo conviertan en un presidencialismo, caracterizado por el ejercicio absoluto del poder en manos del Ejecutivo en detrimento de los otros poderes, lo que se ve reflejado de manera total en que el Ejecutivo, al ejercer las facultades

constitucionales que se han mencionado en los incisos anteriores, se encuentra en una situación de preeminencia respecto de los otros poderes.

“El llamado Poder Ejecutivo representa una de las tres funciones vitales que desempeña el Estado. Su rol jurídico es administrar, su papel político es gobernar. Desde la primera Constitución del México Independiente, el Ejecutivo se instauró bajo un sistema presidencial, cuyo titular es una sola persona que recibe el nombre del Presidente. Este personaje es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno; no depende del legislativo y puede vetar los proyectos de ley.

A fin de realizar su función, se encuentra facultado para nombrar y remover libremente a los miembros del gabinete, puede iniciar leyes, expedir reglamentos, y como dice Lapalombra se espera que sea líder de su pueblo y es éste quien lo elige”.<sup>177</sup>

Diversas reformas constitucionales posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1917 tendieron a fortalecer al Ejecutivo Federal, en lo que podríamos llamar un “proceso de concentración de facultades que fueron incrementándose paulatinamente hasta desembocar en un sistema presidencialista”.

A través de la reforma del 6 de enero de 1992 el presidente dejó de ser la máxima autoridad agraria al considerarse que había finalizado el reparto agrario y los conflictos agrarios serían resueltos por el Tribunal Agrario sustituyendo en todo contexto jurídico al presidente de la República.

“Es posible afirmar que a partir de Alvaro Obregón y hasta José López Portillo, el sistema presidencial se transformó en un sistema presidencialista al controlar un partido dominante; los organismos y el proceso electoral; el Congreso de la Unión; el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la

---

<sup>177</sup> Soto Flores, Armando, “El Presidencialismo Mexicano, Tomo I, Número 30,822, artículo publicado en el periódico Excelsior el día jueves 3 de enero de 2002, México, D.F., p.3.



designación y el proceso de elección de los Gobernadores de los Estados; la designación del jefe del Departamento de Distrito Federal; el control absoluto de Banco de México; el manejo y el control de PEMEX; Seguro Social; ISSSTE; Sector eléctrico; Energía nuclear; el control del agua, teléfonos, ferrocarriles, la industria del acero; en fin el manejo del Poder Público y Económico de una manera predominante por parte del titular del Poder Ejecutivo, volvió al Presidente en centro y eje fundamental de nuestro sistema político”.<sup>178</sup>

Se puede afirmar que durante el periodo presidencial de 1994 al 2000 el problema de fondo se refiere a un reequilibrio de poder; es decir, las nuevas formas de adjudicación, ejercicio y control del poder son elementos que constituyen ese reequilibrio. En este sentido, el Presidente ha definido el rumbo político por el camino del diálogo, de la participación de la apertura, logrando un mayor equilibrio entre los poderes, circunstancia que se ha reflejado en diversas reformas a la Constitución.

“El fortalecimiento del Poder Judicial se llevó a cabo en el primer acto de Gobierno que además de trascendente resultó impactante por su magnitud, se verificó el 31 de diciembre de 1994 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación y que podemos resumirla fundamentalmente en el sentido de que la Corte tiene facultades para dirimir controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo controversias entre Estados, Municipios, Distrito Federal y la Federación; la institucionalización de las llamadas acciones constitucionales que se contemplaron en el artículo 105 de la Carta magna federal”.<sup>179</sup>

“El 6 de abril de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional en materia electoral, sin duda alguna como respuesta al fenómeno político

---

<sup>178</sup> Soto Flores, Armando, “El Presidencialismo Mexicano, Op.cit., p.5 y ss.

<sup>179</sup> Ibidem, p. 7.

que en 1988 rebasó la norma fundamental. El artículo 41 constitucional, registra uno de los avances sustantivos que haya tenido la democracia electoral mexicana y se destacan entre los principales cambios, la creación e integración de nuevos órganos electorales que son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. De acuerdo a la constante impugnación de diversas leyes electorales tanto a nivel federal como en el ámbito local, se concluyó que podrían existir leyes en materia electoral que tuvieran vicios de inconstitucionalidad; por tal motivo se modificó el texto del artículo 105 de la Constitución para instaurar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en el texto electoral.

Con base en lo anterior, se incorporó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; circunstancia que sin duda tuvo el propósito de continuar el proceso de fortalecimiento al Poder Judicial; inclusive, éste órgano tiene la facultad de declarar el triunfador respecto de la elección presidencial. Lo que no debe omitirse es que las resistencias al cambio son reales, no una invención de políticos ni académicos; todo indica que el caso mexicano es el de transición de un sistema presidencial a otro presidencial. Éste será uno que permita articular los términos de una democracia consolidada y que ofrezca posibilidades de equilibrar las relaciones de poder en México”.<sup>180</sup>

Finalmente podemos concluir señalando que a propósito del sistema presidencial en la actualidad, algunos autores manifestaron hace algunos años que “*México era la dictadura perfecta*”, debido a que existía en ese tiempo un partido predominante, que todo lo hacía, que todo lo podía, es decir, una fuerza política que nada ni nadie podía modificar o alterar su estructura interna y externa; nosotros podemos afirmar que en México, a pesar del presidencialismo, cuando menos se cumple formalmente con la Constitución y con las leyes que de ella emanan; ahora bien, nuestro presidencialismo no elimina los elementos

---

<sup>180</sup> Ibidem, p. 8 y ss.

esenciales de toda democracia en la cual nuestro país vive un ambiente de libertad, ya que todos los ciudadanos tienen la libertad política y la ejercen no solamente en las urnas electorales sino en la afiliación al partido que más les simpatice y en la formación de grupos y asociaciones políticas.

Podemos decir que en México opera el pluripartidismo, la confrontación y concertación de ideas y tendencias políticas, la amplia discusión parlamentaria entre los diputados de diferente filiación partidista e ideológica; por todas éstas ideas expuestas anteriormente se aspira a que México viva un ambiente democrático tal, que cualquier ciudadano exprese libremente sus ideas; cualquier funcionario público se apegue a las normas que lo rigen, y por supuesto a que el Presidente de la República se vea controlado por los poderes Legislativo y Judicial respectivamente, es decir, sólo se pretende llevar a cabo la aplicación concreta y efectiva de la Teoría de Pesos y Contrapesos de ese gran pensador Charles Louis de Secondat, conocido también como el Barón de la Brède, es decir, Montesquieu.

## CAPÍTULO SEXTO

### FEDERALISMO COOPERATIVO

#### 1. Tendencias Modernas del Federalismo

El federalismo es una decisión política fundamental en la cual coexisten los tres niveles de gobierno: el federal, estatal y municipal. “En realidad solo existen dos niveles de gobierno. Los suscriptores del pacto federal (Estados) y el gobierno federal (producto del pacto), el Estado mexicano ha reconocido como base de su división política y administrativa al Municipio y por ésta razón se habla de un tercer nivel de gobierno”.<sup>181</sup>

Formalmente, México ha sido una república federal con tres poderes nacionales (ejecutivo, legislativo y judicial), 32 entidades federativas (31 estados y un distrito federal). La relación entre éstas tres instancias territoriales de gobierno ha sido objeto de complejas discusiones político-jurídicas, en cierta medida semejantes a las discusiones que se han dado en torno a las federaciones y el federalismo en general.

Uno de los debates que se ha originado en que la Constitución mexicana no es clara en cuanto al fundamento teórico de la federación, por un lado, parece responder a la teoría de Tocqueville de la “cosoberanía”, ya que el artículo 40 habla de “estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta Ley Fundamental”. Sin embargo, el artículo 39 establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”.

---

<sup>181</sup> Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op.cit., p. 134 y ss.

Dado que una soberanía limitada o dual sería una contradicción, más bien podría decirse que la federación mexicana implica un orden jurídico supremo -la Constitución- que crea dos órdenes jurídicos coexistentes o coextensos que le están subordinados: el nacional y el estatal. Así como en toda federación, los Estados son actores formalmente indiscutidos que tienen su existencia constitucionalmente garantizada, y hay un pacto entre ellos y el orden nacional para conducir los asuntos de la federación (lo que por ejemplo se manifiesta en la existencia de una Cámara de Senadores elegidos por el Estado).<sup>182</sup>

Luchar por el federalismo es luchar liberalmente por la autonomía política, luchar democráticamente por una participación ciudadana más incisiva y efectiva en la conducción de la política, luchar socialmente por un gobierno que no limite ni sofoque las potencialidades y los vínculos comunitarios, luchar racionalmente por un gobierno eficaz, equitativo y responsable en la asignación y uso de los recursos públicos.

Al calor de la reciente lucha por un nuevo, genuino o democrático régimen federal, se ha puesto el énfasis en la autonomía de los Estados soberanos y los municipios libres, con críticas correctas o incorrectas al centralismo y al presidencialismo excesivo.

Es preciso entender la autonomía como la capacidad de libre autodeterminación de una comunidad política frente a sus varios asuntos públicos. Por éste camino, las comunidades inteligentes podrán decidir libremente asociarse, coordinarse y colaborar con otros órdenes de gobierno para entender de manera más eficaz sus problemas y necesidades. En las actuales condiciones del país, se cumplen mejor las funciones públicas, estableciendo alianzas intergubernamentales, verticales u horizontales.

---

<sup>182</sup> Wright Deil S., Para entender las relaciones intergubernamentales, Trad. de María Antonia Neira Bigorra, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 29 y ss.

“Un gobierno autónomo, lo que significa abierto a la participación ciudadana, fortalece el gobierno nacional, así como municipios y Estados fuertes potencian la cohesión y fortaleza del estado nacional. Pero gobiernos libremente cooperativos en el cumplimiento de sus responsabilidades generan redes y vínculos políticos y administrativos más sólidos y amplios, que redundan en el fortalecimiento del Estado de derecho del gobierno democrático y del Estado social justo y generador de oportunidades de desarrollo para todos, que es el tipo de estado que queremos y el que normativamente ordena la Constitución. En suma, se aspira a un federalismo cooperativo intergubernamental, basado en las autonomías institucionales y democráticas de cada orden de gobierno”.<sup>183</sup>

Un federalismo más sano tendría los siguientes efectos: fortalece la división del poder político nacional al disponer una división vertical del sistema entre la federación y los Estados, junto a la división horizontal que caracteriza al régimen democrático: poderes legislativo, ejecutivo y judicial; abre nuevas opciones de participación política con los ciudadanos al crearse nuevos mecanismos de participación entre la federación y los Estados, pues el federalismo cooperativo opera una descentralización que hace posible acercar el poder a los ciudadanos potenciándose la participación y la responsabilidad de los ciudadanos participantes; se acrecienta el compromiso entre las fuerzas políticas que participan dentro de los Estados más autónomos y a la vez más colaboradores con la federación. Esto intensifica el consenso social sobre el sistema político mexicano en los Estados y el Distrito Federal.

---

<sup>183</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., Hacia un Nuevo Federalismo en México, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Temas Actuales sobre Organización y funcionamiento de Regímenes Federales, Números 54 y 55, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1995, p. 104 y ss.

Esta tendencia moderna del federalismo se fundamenta en la obligación de la federación, los Estados y los municipios de respetar, de fortalecer el pacto federal y de consolidar los intereses comunes del conjunto, protegiendo el orden fundamental común de todas las partes del Estado mexicano. Esto significa que todas las actuaciones de la federación, de los Estados y los municipios estén subordinadas al interés del conjunto, pues cada orden de gobierno puede desarrollar legítimamente todas aquellas actividades que protejan su interés particular, sino más bien se refiere al lado de éste interés particular más se podría atentar contra el interés del conjunto, pues estaría tentando contra la esencia del federalismo.

La tendencia a la que hacemos referencia reconoce que el municipio libre es un orden de gobierno dentro del marco de competencias constitucionales que ésta Constitución le otorga, y es un orden de gobierno porque el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados, y por el hecho de tener competencia constitucional para expedir ciertos reglamentos y porque el federalismo cooperativo e independiente requiere del municipio libre para su cabal integración y pleno funcionamiento. Por éstas razones los municipios podrán celebrar convenios con la federación, con el Estado al que pertenezcan y con otros Estados, así como con municipios de su identidad o de otros Estados de la República de acuerdo a lo que establece ésta Constitución y las leyes.

Igualmente, los Estados podrán celebrar convenios con la federación o con otros Estados de la República de acuerdo a lo que establece la Constitución y las leyes.

“El moderno federalismo, llamado principalmente cooperativo, ha dejado de entenderse como la organización que separa tajantemente las diversas esferas de gobierno, sino que ahora es conocido como un único mecanismo de gobierno en que participan la

federación y los Estados de una manera conjunta, es decir, que el centro de gravedad ha pasado de los poderes separados a los poderes coordinados, constituyéndose en éste nuevo mecanismo un nuevo equilibrio federal en un proceso permanentemente de reformulación, de acuerdo a las necesidades y a la coyuntura".<sup>184</sup>

Ahora bien, en cuanto a los problemas que enfrenta la practica del federalismo en México, podemos separarlos en los siguiente puntos a saber:<sup>185</sup>

### **I. Problemas que enfrenta la práctica del federalismo en México.**

#### **Centralismo:**

- Concentración de facultades y recursos del Gobierno Federal.
- Inadecuada distribución de competencias.
- Centralización de decisiones en los órganos del Gobierno Federal por exceso de atribuciones constitucionales.
- Imposición central de políticas recaudatorias y aplicación de recursos sin autonomía de los estados ni municipios.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

#### **Presidencialismo:**

- Abuso de los ejecutivos federal y estatales en la reforma constitucional.
- Ejercicio exacerbado del poder en los órganos de autoridad ejecutiva.

<sup>184</sup> Faya Viesca, Jacinto, Concepciones Históricas del Federalismo. Estado y Nación en el Sistema Federal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Temas Actuales sobre Organización y funcionamiento de Regímenes Federales, Números 54 y 55, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., p. 113 y ss.

<sup>185</sup> Memoria del Foro Nacional, Hacia un Auténtico Federalismo, Compromisos para un Auténtico Federalismo en México, Guadalajara, Jalisco, 29, 30 y 31 de Marzo de 1995, p. 427 y ss.



- Insuficiente responsabilidad política y social del Presidente frente a los estados.

**Postración del municipio:**

- Debilidad del municipio para hacerse cargo de sus responsabilidades.
- Incipiente y limitado desarrollo de la estructura municipal.

**Pasividad del Poder Judicial Federal:**

- Inadecuada interpretación del artículo 133 Constitucional.
- Pasividad de los poderes judiciales para definir parámetros y valores del sistema.

**Inequidad en la distribución del ingreso:**

- Mala distribución del ingreso.

**Inoperancia del Sistema de división de poderes:**

- Falta de ejercicio del sistema de pesos y contrapesos.
- Deficiente división de poderes.

**Deficiencia del Sistema de Participación Democrática:**

- Ausencia de un sistema de participación democrática plena.

- Centralización de la vida política por los partidos políticos.
- Prácticas parlamentarias corporativas.
- Ausencia de elementos de gobierno directo.

**Deficiencia del marco jurídico:**

- Vacíos, ambigüedad y oscuridad en las disposiciones constitucionales que impiden la relación armónica entre Federación, Estados y Municipios.
- Ausencia de autonomía de las entidades integrantes de la Federación.
- Anarquía, discrecionalidad y vacíos en el proceso de reforma a la Constitución General.

**Corrupción:**

- Corrupción que forma círculos de intereses y éstos impiden el desarrollo del federalismo.

**II. Características de un federalismo hacendario para la época.****Federalismo hacendario:**

- Donde el ingreso fiscal nacional se distribuya con mayor cantidad a los Estados y Municipios de la que se le da en éste momento.
- Federalismo donde los Estados y Municipios tengan capacidad fiscal y presupuestal para otorgar estímulos y desarrollarse autónomamente.

**Racionalidad jurídica:**

- Aplicación del derecho vigente.
- Existencia de una cultura del federalismo en el pueblo mexicano.
- Federalismo basado en un marco normativo claro y una aplicación rigurosa.
- Respeto a la autonomía real.

**División de poderes y definición de competencias:**

- Donde el Municipio sea la base fundamental del sistema federalista: que tome en cuenta en su praxis las características propias de cada Municipio.
- Con un nuevo modelo de organización política que dé autonomía al ayuntamiento.
- Un federalismo donde se den espacios y condiciones para una participación más democrática en el desarrollo estatal y municipal.
- Donde los Estados y Municipios sean fortalecidos y autónomos, política y económicamente, previa definición de tareas de los diferentes niveles, federal, estatal y municipal.
- Un federalismo con un verdadero fortalecimiento municipal.
- Existencia de una verdadera reforma política.
- Con una auténtica división de poderes y una definición clara de responsabilidad y competencias de los tres niveles de gobierno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Federalismo democrático y participativo:**

- Con esquema de transición donde la sociedad vaya consensando gradualmente los grandes temas del federalismo, dándole aplicación práctica.
- Con organización de la sociedad civil que asegure efectiva participación ciudadana en decisiones públicas, principio de exigibilidad recíproca.
- Con una democratización que nutra al federalismo.
- Que propicie un desarrollo social acorde a las necesidades sentidas en las entidades federativas.
- Un federalismo con equidad social y bien común.
- Con una pedagogía federal basada en principios éticos de referencia a medio ambiente, trabajo, derechos humanos y calidad de vida.
- Construcción de un Federalismo basado en el Municipio.
- Un federalismo promotor de la organización social.

**III. Formas de contribución de la democracia al avance del federalismo:****Reforma política del Estado:**

- Dándole legalidad y legitimidad a los gobiernos y a los poderes federales.
- Sustentando una reforma política o reforma de Estado, para lo cual se requiere una reforma del poder, que consiste en acotar o limitar el poder presidencial.
- A través de gobiernos legítimos que tengan la representación real del pueblo.
- Dando a los organismos electorales autonomía e independencia absoluta.

**Transparencia financiera:**

- Por la vía de un transparente, claro y equitativo manejo de recursos en todos los niveles de gobierno.
- A través de reglas claras entre administradores y políticos.

**Desarrollo regional:**

- Propiciando el desarrollo regional.
- Fortaleciendo la identificación de distintas soluciones en diferentes lugares, para contribuir a la construcción del inmenso mosaico que es México.

**Poder público:**

- Con una mayor eficacia y efectividad en el diseño de las políticas públicas.
- Vía el respeto a las funciones de cada nivel de gobierno y a la voluntad popular.
- Fomentando el respeto hacia las distintas autoridades, permitiendo que cada una en su ámbito de competencia se desarrolle libremente.
- Por el no uso de los criterios de discrecionalidad en la toma de decisiones.
- Vía el respeto pleno a la autonomía municipal.
- A través de un auténtico respeto a las decisiones locales.
- Con un fortalecimiento político, hacendario y social de los Estados.
- Redistribuyendo el poder político en todos los niveles de gobierno.
- Generando flujos de información, los cuales se requieren para que el federalismo funcione.

- Erradicando la imposición de la Federación a Estados y Municipios.
- Vía una reducción del aparato gubernamental federal.

#### **División de poderes:**

- A través de un mayor y mejor equilibrio de poderes.
- Por la vía de un Poder Judicial independiente y una Suprema Corte como supremo poder controlador de la constitucionalidad de los actos de autoridad.
- Con una auténtica, clara y específica división de funciones.

#### **Participación ciudadana:**

- Sensibilizando, mediante la comunicación, la importancia de una responsabilidad participativa.
- Abriendo nuevos canales de cooperación y comunicación entre la sociedad civil y el gobierno.
- Favoreciendo la participación comunitaria en la elaboración de planes y proyectos.
- Incorporando a la comunidad a la toma de decisiones.
- A través de promover más compromiso, confianza y esfuerzo de la ciudadanía y los gobiernos locales en las políticas públicas nacionales y regionales.
- Al practicarse la democracia en su más alta acepción se libera la energía creadora y participativa del electorado en las acciones del Estado.

#### **IV. Acciones concretas para el avance del federalismo:**

##### **Información y difusión:**

- Mejorar sustancialmente la información sobre las actividades y políticas que aplican las administraciones municipales y estatales.
- Concientizar a la población de que el federalismo no implica un debilitamiento del poder federal.
- Que el Gobierno Federal dé informes reales, oportunos y públicos sobre los ingresos y egresos de la Federación.

##### **Reforma Política Electoral:**

- Que se concluyan en forma definitiva las reformas electorales federales y locales.
- Permitir partidos regionales y municipales que puedan participar en todo tipo de elecciones, con la posibilidad de coaligarse sin mayores condiciones.

##### **Marco jurídico:**

- Precisar aún más en el texto de la Constitución General de la República los ~~ámbitos federal, estatal y municipal.~~
- Que se reforme al artículo 108 Constitucional para que el Ejecutivo deje de ser inimputable y responda de sus actos.
- Que se defina claramente cuáles son las facultades y responsabilidades del Gobierno Federal.

- Que se cumpla de manera irrestricta el marco constitucional.
- Que se delimiten constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno.
- Ejercer un verdadero control de las acciones gubernamentales a través del Poder Legislativo, que verifique y evalúe, sancionando en su caso.
- Que exista una correcta distribución de los recursos, con base en un estudio de nuevas fórmulas.

#### **Fortalecimiento del federalismo desde el municipio:**

- Evitar la simulación de descentralización, para un auténtico federalismo.
- Legitimar la autonomía de los poderes estatales y municipales, respetando la administración de sus propios recursos.
- Que el Gobierno Federal no pueda emprender ninguna obra sin antes validarla por los Estados y Municipios afectados.
- Que los Estados y Municipios ejerciten efectivamente sus atribuciones frente al Gobierno Federal.
- Que Municipios y Gobiernos Estatales recauden los impuestos, y conserven la parte proporcional correspondiente antes de enviarla al Gobierno Federal.
- Ampliar las facultades de las entidades federativas de manera concurrente, para la utilización de emisiones de radio y TV que favorezcan la diversidad y acaben con los monopolios.
- Descentralizar el poder y las funciones tendientes a fortalecer el municipio.
- Profesionalizar las administraciones públicas, principalmente las municipales.



- Que los Gobiernos Estatales tengan la facultad para determinar el monto de la tasa de impuesto, y se promueva así la competencia interestatal.

#### **V. Lineamientos que mejorarían el federalismo hacendario actual:**

##### **Profesionalización del servicio público:**

- Instaurar el servicio civil de carrera en las haciendas públicas del municipio, los Estados y la Federación.

##### **Política tributaria:**

- Lograr una participación de Estados y Municipios en el diseño de las políticas tributarias de la Federación.

##### **Subsidiariedad:**

- Perfeccionar el papel redistributivo y equilibrador del federalismo.
- Repartir recursos a las entidades con menor desarrollo, con la participación federal.

##### **Coordinación hacendaria:**

- Reformar el sistema de coordinación fiscal para que sea equitativo, simple y eficiente.

- Revisar el marco jurídico que rige el Federalismo hacendario.
- Replantear el sistema de coordinación fiscal para otorgar más recursos a los Estados y Municipios, a fin de propiciar el desarrollo regional.
- Proveer una distribución equitativa del ingreso nacional entre Federación, Estados y Municipios, encontrando equilibrio con sus responsabilidades.

**Autonomía local:**

- Obtener facultades para participar en las decisiones de los proyectos que se apliquen con recursos federales.
- Lograr que dependencias federales similares en los Estados y Municipios se fusionen complementariamente, evitando duplicidad de funciones y gasto, aplicando el principio de subsidiariedad.
- Que los ayuntamientos decidan la forma en que habrá de ejercerse el gasto público destinado a sus municipios, sin importar el origen de los recursos.

**Transparencia hacendaria:**

- Difundir información sobre el origen y aplicación de los recursos.

**Objetivo a largo plazo:**

- Transformar el sistema de tal manera que sean los Estados y/o los Municipios a quienes compete la captación y distribución de los ingresos nacionales.

**Potestad tributaria:**

- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para transferir materias impositivas, actualmente reservadas a la Federación, a los Estados.

**VI. Impactos del federalismo sobre el desarrollo social, económico y cultural del país:****Impactos en la conducta social:**

- Permitiría generar una actitud positiva de participación creativa democrática en todos los elementos del cuerpo social.
- Provocaría una consolidación de respeto a la ciudadanía, avances en la autonomía municipal y una mayor cultura política.
- Redundaría en Municipios libres, autónomos y fuertes, donde se dé la participación corresponsable de la sociedad en su desarrollo integral.
- Facilitaría la autogestión de la sociedad.
- Se fomentaría el nacionalismo.
- Estimularía el desarrollo social y económico y enriquecería la vida cultural.
- Produciría una corresponsabilidad real.
- Se lograría una sociedad más participativa y comprometida.

**Impactos en la estructura jurídica:**

- Perfeccionaría el andamiaje jurídico.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN
------------------------------

**Impactos en el bienestar social:**

- Se lograría un verdadero desarrollo regional y por ende una mayor generación de riqueza.
- Se construiría más obra social con los mismos recursos.
- Consolidaría niveles de bienestar.
- Traería justicia social.
- Produciría un crecimiento educativo.
- Apoyaría a las clases más desprotegidas.
- Evitaría la fuga de intelectos.

**Impactos en el desarrollo del aparato estatal:**

- Transferiría recursos al Municipio, con una verdadera equidad.
- Tendría un impacto financiero y presupuestal de planificación del desarrollo cada vez más participativo.
- La coordinación de los tres niveles de gobierno, empezando por el municipal hasta el federal, propiciaría un auténtico plan regional y nacional de desarrollo, y facilitarían su ejecución y seguimiento.
- Lograría una mayor competitividad del Estado.
- Generaría un plan nacional y regional de desarrollo sobre bases justas y democráticas.
- Produciría un debilitamiento del poder, con un fortalecimiento de la función de gobierno.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- Produciría un fortalecimiento de las finanzas, con Municipios libres y una sana relación comunitaria.
- Habría libertad en toma de decisiones regionales.
- Llevaría a un proceso de democracia en todos los órdenes de gobierno.
- Frenaría los excesos del Ejecutivo en las decisiones que impactan a la sociedad.
- Potenciaría los recursos de la entidades.

## 2. Federalismo Dual

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cierto es que muchos países han hecho intentos por establecer sistemas federales y han fracasado, pero no lo es menos que tales sistemas una vez que se han establecido, han mostrado ser muy duraderos. Y es curioso pero ningún sistema federal auténtico que ha sobrevivido más de 15 años ha sido abandonado, con excepción de sacudimientos revolucionarios como fue el caso de Alemania, pero aún en estos casos el Federalismo ha mostrado pruebas de una notable resistencia y aún cuando suele abandonar los mapas constitucionales, con el tiempo dicho sistema ha vuelto a ser establecido. En cambio, no es que el Federalismo encarne una etapa de transición en el camino hacia un sistema unitario, como suelen considerar algunos criterios. La historia no registra ningún sistema constitucional que haya evolucionado hacia un sistema unitario. Por el contrario, muchas fórmulas constitucionales son empleadas como fuerza para mantener la unidad, incluso en sistemas unitarios. Puede decirse que aquellos países en cuya estructura constitucional predomina el sistema federal, o bien aquellos que aunque no se consideren federales están fuertemente arraigados por sus principios, son los que figuran entre las formas de Estado

más estables y duraderas. Aún aquellos países que no han adoptado íntegramente la forma federal de Estado, han incluido ciertos ingredientes federalistas en sus formas políticas y constitucionales.

El federalismo clásico o dual se fundamenta en el principio de "*two centers of government*" que consiste propiamente en la división de dos niveles de gobierno, uno general y otro regional, de modo que a cada uno de ellos corresponde por disposición constitucional una esfera determinada de poderes, que ejercen con independencia y plenitud.

La teoría del federalismo dual hace énfasis siempre en la independencia del poder y en la idea de que las funciones de los mismos corresponden, unas, al poder central, mientras que otras pertenecen exclusivamente al poder local.

Cuatro postulados básicos pueden distinguir el federalismo dual hoy en día:

- 1.- El poder central ejerce funciones enumeradas y específicas.
- 2.- Los objetivos que el poder central puede promover, según la Constitución, son pocos.
- 3.- En sus ámbitos de competencia, los dos poderes son iguales; están situados en el mismo plano de igualdad.
- 4.- La relación entre ambos poderes es más bien de un buen entendimiento más que de cooperación.

Y es que en los Estados federales el reparto de competencias entre un orden y otro casi siempre se ha precisado en sus Constituciones generales, cuestión ésta que lleva a considerar a la autonomía estadual de sumo ya limitada por ser el poder central y no otro, el que materialmente se reserva la iniciativa de hacerlo, aún cuando el sistema federal distribuye su poder entre todas las unidades que lo componen. Sin embargo, es un hecho

que con la autonomía las entidades individuales tienen su existencia garantizada mientras tenga vida el cuerpo del sistema federal.

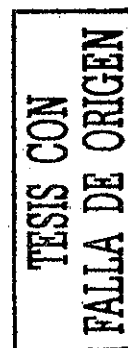
“En suma, debe admitirse que cuando se habla de autonomía, de entes individuales, siempre representa un riesgo construir definiciones concretas y determinativas; como caso se puede aludir a la Constitución Austriaca de 1920 que en su artículo 2.1 califica a ésta Nación como un Estado Federal, pero si se busca una autonomía real y efectiva de los *Länder*, no podría precisarse con exactitud”.<sup>186</sup>

La teoría del “*dual federalism*”, con la que se caracterizó el régimen federal norteamericano desde el segundo tercio del siglo XIX hasta el “*New Deal*”, no está explícita en el texto constitucional, sino que constituye propiamente una creación jurisprudencial, que puede explicarse en parte como reacción a la doctrina del “*national federalism*”, creación a su vez fundamentalmente del “*Chief Justice*” Marshall en los primeros pasos de la vida de la Unión.

El “*dual federalism*” se caracteriza por resaltar los derechos de los Estados frente a la Unión, enfatizando la división y separación de las dos instancias de gobierno. Cada una es soberana dentro de su esfera, y ejerce sus poderes con independencia y exclusividad. Por ello, no mantienen entre sí relación alguna de supra o subordinación, sino estrictamente de igualdad y yuxtaposición.

La ruptura definitiva de la concepción del “*dual federalism*” y la consagración de un “nuevo federalismo”, basado en la coordinación y la cooperación entre la Unión y los Estados en el ejercicio de sus poderes llegará con el “*New Deal*” puesto en marcha por la

<sup>186</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo y Descentralización*, Impulso al Nuevo Federalismo, Número 1, enero-junio de 1996, Revista AMEINAPE, México, 1996, p. 7 y ss.



administración democrática de F.D. Roosevelt, hasta el punto de que el federalismo cooperativo ha sido designado como el "Federalismo del *New Deal*".<sup>187</sup>

### 3. Federalismo Cooperativo

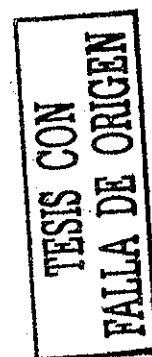
"El federalismo cooperativo puede interpretarse como el intento de una cooperación intergubernamental para conseguir fines comunes, tanto en materia económica, como en lo social y cultural, mediante proyectos de financiamiento conjuntos entre entidades federativas y gobierno central. Este federalismo de cuño cooperativo se puede concretar a través de acuerdos entre gobiernos, realizados a partir de medidas legislativas y reglamentarias en todos los niveles de gobierno".<sup>188</sup>

El federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

La cooperación puede darse en cualquier renglón administrativo y revestir diversas formas. En Estados Unidos de América, la cooperación Federación-Estados data probablemente de 1837, fecha en que se realizó la primera distribución de fondos federales a los Estados para ser aplicados a educación pública; en 1862 se estableció un procedimiento sistemático de donación de terrenos a los Estados para la construcción de escuelas de enseñanza superior.

<sup>187</sup> Alberti Rovira, Enoch, Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 347 y ss.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 10.



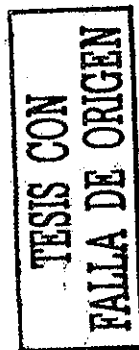


Posteriormente el federalismo cooperativo se desarrollo en forma muy compleja. Se distinguen seis métodos fundamentales de cooperación: colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico; acuerdo formales entre gobierno federal y Estados sobre determinados aspectos administrativos; intercambio y prestación común de servicios del personal técnico; colaboración legal dentro de las zonas respectivas de competencia a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa; ayudas en dinero a los Estados y créditos federales. Por otra parte, es muy frecuente el fenómeno de la “cooperación horizontal”, es decir, arreglos y convenios entre regiones, sin la intervención del gobierno federal, aunque algunos acuerdos del tipo señalado requieran constitucionalmente la aprobación de éste.

Además cabe resaltar que del régimen original de competencias, las facultades de los Estados constituyen aun un conjunto importante: educación, agricultura, carreteras, desarrollo comunitario, desarrollo urbano, etc.<sup>189</sup>

El federalismo de nuestros días se califica en todas partes con el termino clave “cooperación”. Cooperación, en su acepción general, equivale simplemente a colaboración, trabajo en común. No es posible concebir un Estado federal sin que en el seno de sus relaciones intraestatales no se den unos ciertos niveles de colaboración entre sus dos centros de gobierno. El propio concepto de federalismo reclama un “*mínimum*” de colaboración, y ésta, de hecho, con mayor o menor intensidad se ha producido siempre entre las dos instancias del poder estatal, aún en los sistemas que más énfasis ponían en la independencia, igualdad y autonomía de las partes.

<sup>189</sup> Gamás Torruco, José, El Estado Federal: Orígenes, Realidades y Perspectivas, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Temas Actuales sobre Organización y funcionamiento de Regimenes Federales, Números 54 y 55, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., p. 129 y ss.



“Por tanto, cooperación no puede designar simplemente una colaboración general entre la federación y los miembros. Y, en efecto, es posible formular una concepción específica de la cooperación, cuyo fundamento objetivo y punto de partida esta constituido por la aparición y el desarrollo de una serie de formas especiales de relación entre dos instancias estatales que se diferencian con claridad de los mecanismo clásicos de relación federal. Sobre ésta base, y no sobre la idea de colaboración general mínima e indispensable, se construye la teoría de la cooperación federal, y más específicamente, de las relaciones cooperativas federales”.<sup>190</sup>

La cooperación consiste propiamente en una *toma conjunta de decisiones*, en un *coejercicio de competencias*, y, consiguientemente, en una *corresponsabilización* de las actuaciones bajo tal régimen.

Una determinada función o competencia no se realiza ya de forma autónoma y separada por cada instancia, con todos los límites externos de aplicación al caso, sino *de forma conjunta*, de modo que tal función o competencia para que se traduzca en concretas actuaciones, sólo puede ser ejercida conjuntamente por varias partes, que deben actuar mancomunadamente.

De éste modo se rompe el principio de atribución alternativa de las diversas competencias en que se divide el poder estatal y el de separación, autonomía e independencia en su ejercicio que constituyen los principios ordinarios y generales sobre los que se asientan los sistemas de distribución de poderes y de relación entre las diversas instancias territoriales del poder estatal, y se sustituyen por un principio de *atribución conjunta*, que dá lugar a la exigencia de un ejercicio así mismo conjunto de las mismas.

---

<sup>190</sup> Alberti Rovira, Enoch, Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana, Op.cit., p. 345 y ss.

La cooperación sólo puede ser establecida, en su caso, y fuera de la Constitución, de forma bilateral, en base al acuerdo de las partes. De éste modo, todo régimen cooperativo no previsto directamente en la Constitución, como obligación o mera habilitación, deberá resultar del libre acuerdo de las diversas instancias interesadas, y constituirse en forma voluntaria o facultativa.

“La cooperación constituye propiamente un régimen competencial, un modo de distribución y ejercicio del poder estatal. Fuera de los casos explícitamente previstos en la Constitución que obligan o facultan expresamente a las partes a actuar bajo tal régimen, rige el principio general de separación en independencia. Esto es, la Constitución diseña diversas esferas competenciales, que atribuye a cada instancia, y quiere que los poderes en ellas contenidos sean ejercidos autónomamente por quien corresponda”.<sup>191</sup>

#### **4. Federalismo y Regionalismo**

El resultado ha sido un modelo de organización territorial del Estado de difícil adscripción en relación con el binomio Estado Federal/Estado Regional habitualmente manejado por el Derecho Constitucional para clasificar los distintos supuestos de descentralización política, puesto que participa de las características propias de uno y otro.

Quizá fuera por eso conveniente emplear un neologismo -Estado federal regional- expresivo del entrecruce de concepciones, fácilmente perceptible en los trabajos del constituyente y en sus resultados.

---

<sup>191</sup> Ibidem, p. 369 y ss.

El derecho de autonomía de las regiones, -no otorgado ni concedido por el Estado, sino *reconocido* por la Constitución- aparece como un derecho *subordinado a la soberanía*, tanto por la no determinación de su contenido como por la primacía del ordenamiento estatal sobre los ordenamientos territoriales autónomos, cuyas manifestaciones más típicas, aunque no únicas, son la primacía del derecho estatal sobre el derecho autonómico; la presunción de la competencia estatal para las materias transferibles, pero no asumidas expresamente por los Estatutos de las comunidades autónomas y el carácter supletorio del Derecho Estatal respecto del de dichas comunidades, así como la adopción estatal de medidas conducentes al cumplimiento forzoso de las obligaciones autonómicas o a la protección del interés general.

Técnicamente, estamos en presencia de una forma de organización territorial del Estado que se encuentra a mitad de camino entre el Estado Regional y el Estado Federal. No es posible su asimilación pura y simple al Estado Regional en la medida en que las autonomías especiales otorgan a las comunidades autónomas un particular status difícilmente equiparable al de las regiones autónomas de dicho tipo estatal. Pero, por otra parte, las regiones de régimen común guardan clara similitud con sus homónimas del Estado Regional.

Por otro lado, la proximidad al Estado Federal, es evidente, si se tiene presente que las Comunidades autónomas de régimen especial:

- a) Poseen potestades cuasi-constituyentes, dado que el carácter de la regulación adoptada para el ejercicio de la potestad estatutaria, y la singular naturaleza y rango que de ese hecho deriva para los estatutos de régimen especial.
- b) Tienen potestades legislativas, ejecutivas y judiciales, lo que configura un verdadero poder político, que incluso puede tener su propia policía.

- c) Participan como tales en la segunda cámara de parlamento estatal. Y, si bien su representación en ésta cámara es minoritaria, la necesidad de contar con una mayoría absoluta para ciertas decisiones de especial relevancia para las Comunidades autónomas, unido a la incidencia del sistema de partidos, puede dar especial significación e importancia a dicha participación.<sup>192</sup>

Los Estados regionales son siempre Estados unitarios (al menos así suele entenderse).

Un Estado que quiera llamarse regional o federal ha de estar provisto de una *autotutela*, esto es, de un control sobre la legitimidad u oportunidad de los actos de los órganos locales. Dicha autonomía en fin -tanto en el Estado regional como en el federal- ha de entenderse como un proceso que debe fluctuar entre un nivel máximo compatible con la unidad del Estado, y un nivel mínimo que debe ser asegurado, garantizado, a cada una de las unidades territoriales, precisamente para salvaguardar y tutelar sus diversidad dentro de la unidad del Estado.

Se ha dicho por los juristas que el federalismo es un proceso que se desarrolla en una de éstas dos direcciones: o como consecuencia de la descentralización de un Estado anteriormente unitario, o por la integración en una asociación de Estados, en su origen soberanos que quieren integrarse en una nueva unidad estatal. En uno y otro caso se desarrollan fuerzas centrífugas y centrípetas que de cualquier modo deben coexistir. Esto significa que tanto la técnica del regionalismo como la del federalismo, tratan de conciliar las tendencias de uno y otro signo. Por eso se dice siempre que un Estado en el que la autonomía tiene reconocida y sancionada constitucionalmente, es un Estado que forma una categoría intermedia entre dos, que varían según los casos.

---

<sup>192</sup> Trujillo, Gumersindo, Federalismo y Regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 16 y ss.

El “Estado Federal” -decían los primeros comentaristas de la Constitución Norteamericana- es el punto de entrecruce del “Estado Unitario” y la “Confederación”. El “Estado Regional” -han dicho los Constituyentes italianos de 1948- es el entrecruce del “Estado Unitario” y el “Estado Federal”. Pero, de igual modo, podríamos decir que la “Confederación” es un cruce entre una “Liga” o una “Alianza” internacional y un “Estado Federal”. Se trata siempre de una mediación entre dos polos extremos entre los que puede fluctuar el variado juego de las fuerzas centrífugas y centrípetas.

Finalmente, “el Estado Regional tiene una estructura análoga a la del Estado Federal, aunque no idéntica, en la medida en que puede adoptar determinados elementos de éste último y rechazar otros (tal como ha sucedido, por ejemplo, en Italia, donde la rigidez de la Constitución y la Corte Constitucional cumplen funciones similares a las que realizan respecto de los Estados-miembros dentro de un Estado Federal, en tanto que no se ha adoptado un dispositivo de participación de las regiones análogo al representado por las Segundas Cámaras Federales)”.<sup>193</sup>

El modelo de la Región Española de 1931 sirvió para construir las regiones especiales italianas, que son las grandes islas y algunas zonas fronterizas. Señalemos brevemente los rasgos distintivos de las cinco regiones especiales: su Estatuto es aprobado mediante Ley Constitucional; se le atribuyen competencias exclusivas en determinadas materias; y tiene algunos otros privilegios, entre los que cabe señalar el de Sicilia de enviar al Presidente de la Región con voto deliberante al Consejo de Ministros de Roma cuando se traten materias de competencia regional siciliana. Al principio, Sicilia tenía, además, una “Alta Corte” propia, de composición paritaria estatal y regional, que resolvía en los conflictos de atribuciones entre el Estado y la Región. Y, por último, Sicilia tenía una

---

<sup>193</sup> La Pérghola, Antonio, Federalismo y Regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 168 y ss.

potestad tributaria propia, una “self sufficiency” económica que fue negada a las demás Regiones.

Cabe señalar que la Constitución italiana permite que las Regiones reciban por transferencia del Estado otras atribuciones administrativas que, en un principio, corresponden e materias de competencia estatal. Esto supone un principio de elasticidad que atempera la rigidez de la distribución del poder.

“Las leyes de las Regiones y las del Estado son dos emanaciones paralelas del poder legislativo. Todas las Regiones están habilitadas para impugnar las leyes del Estado, pero al mismo tiempo, las leyes regionales pueden ser impugnadas directamente por el gobierno estatal antes de su promulgación y por vía incidental -como las leyes estatales- quedando en ambos casos sujetas al control de constitucionalidad por la Corte Constitucional”.<sup>194</sup>

## 5. Coordinación Federal

La existencia de una estructura federal en México ha implicado la necesidad de coordinación entre las tres instancias de gobierno. Hasta principios de los años ochenta, sin embargo, dicha coordinación se dio de una manera muy poco reglamentada y ordenada.

Después de un importante crecimiento del Estado en los años setenta, en la década siguiente se hizo necesaria la reorganización y modernización de la administración pública, tanto a nivel federal como intergubernamental.

De ésta manera, en 1983 hubo importantes cambios en la Constitución. Los más importantes fueron los realizados en los artículos 25 y 26 constitucionales (aunque también

---

<sup>194</sup> Ibidem, p. 177 y ss.

se hicieron modificaciones parciales en los artículos 27 y 28; en el caso del último se explicitaron los principios y áreas de la intervención estatal en la economía).

En enero de 1983 se decretó la Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 (con lo que se abrogó la Ley de Planeación General de la República de 1930). En la Ley se estableció la facultad del Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos de los Estados su participación en la planeación nacional del desarrollo, determinando los aspectos que podrían ser materia de coordinación entre ambos ordenes de gobierno. Para reforzar la coordinación y la planeación se desarrolló el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que promueve a su vez el desarrollo de sistemas estatales de planeación. Un conjunto de leyes más particulares establecen también áreas de coordinación o concurrencia entre Estados y Federación en una variedad de materias como pueden ser salud (con base por ejemplo en la Ley General de Salud), desarrollo urbano, cultura, deporte, etc.

En síntesis, ante la expansión del aparato estatal y del monto presupuestal, a principios de los años ochenta fue eminente la necesidad de una mayor coordinación (con su correspondiente mayor reglamentación). “Esto llevo a que fuera modificado el marco constitucional que por su cercanía en primera instancia con la teoría de cosoberanía, tendía (vagamente) a separar las facultades o especificar algunas de carácter concurrente”.<sup>195</sup>

La coordinación consiste en un *modo de proceder*, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre las partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que se intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes para producir un resultado armónico.

---

<sup>195</sup> Wright Deil S., Para entender las relaciones intergubernamentales, Op.cit., p. 34 y ss.



La coordinación constituye un método de actuación, consistente en el establecimiento de un procedimiento de participación de varias instancias en la determinación de objetivos y medios, de proyectos que, una vez así formulados, indicarán el sentido que debe adoptar el concreto, e independiente, ejercicio de poderes de las partes, sin que en ningún caso se expanda en lo más mínimo el ámbito de las competencias sustanciales de las mismas, ámbito que viene fijado por la Constitución y cuya concreta delimitación deriva de los títulos materiales de atribución competencial en ella previstos.

“La nota esencial de la coordinación es el mantenimiento íntegro de los poderes y de las partes y de su capacidad de actuación autónoma en todo momento, sin perjuicio de que se intente el acuerdo sobre el modo de ejercicio de sus respectivos poderes, intento y acuerdo que constituyen el contenido y el objetivo principales, respectivamente, de la coordinación”.<sup>196</sup>

La coordinación debe contemplarse en sus justos límites, enmarcada en el contexto de los diversos instrumentos que el orden federal pone al servicio de la unidad y la armonía del conjunto.

La coordinación no es sino un medio más en éste amplio abanico de técnicas y mecanismos de reconducción a la unidad, especialmente significativo, novedoso y problemático, si se quiere, pero uno más al fin y al cabo, sin que pueda pretenderse convertirlo en el único y exclusivo, ni tan siquiera en el general y ordinario método de relación entre las diversas instancias del poder estatal.

“El orden federal es siempre un equilibrio inestable y cambiante entre dos polos opuestos y en permanente tensión: la *unidad* y la *pluralidad*.”

---

<sup>196</sup> Alberti Rovira, Enoch, Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana, Op.cit., p. 367 y ss.

Su funcionamiento óptimo en cada momento se alcanza en aquel punto donde se compatibiliza toda la unidad necesaria con toda la pluralidad posible. La coordinación, junto a las técnicas de interrelación competencial y los mecanismos de auxilio y coordinación, se encuentra al servicio de la unidad, y su utilización debe producirse en las dosis precisas para aprovechar todas sus ventajas y minimizar sus riesgos y peligros. En la concreta combinación de cada una de éstas técnicas, mecanismos e instrumentos de relación, cada orden federal debe hallar en cada momento su punto óptimo de equilibrio”.<sup>197</sup>

## 6. Convenios Interinstitucionales

En 1976, la coordinación intergubernamental en México fue reforzada por la creación de los convenios únicos de coordinación. En sus orígenes el convenio fue un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterios y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales.

“Después de las reformas constitucionales de 1983, éstos convenios adquirieron un nuevo nombre: Convenio Único de Desarrollo (CUD). En 1984 se señalaba que el convenio “tiene por objeto instrumentar la política de desarrollo regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la coordinación de los ejecutivos federal y estatal, para la realización de programas y acciones tendientes a lograr el desarrollo estatal, el

---

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 565.

fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional”.<sup>198</sup>

Solidificar el sistema de convenios sobre bases de mayor participación de las entidades federativas permitiría:

- Redistribuir competencias y atribuciones sin realizar reformas constitucionales o legales que llevan tiempo y necesariamente dotadas de generalidad son, sin embargo, inaplicables en algunas entidades federativas.
- Establecer fórmulas específicas y compromisos concretos conforme al alcance y posibilidades de cada entidad federativa.
- Disponer de mayor flexibilidad operativa para corregir errores y aprovechar la retroalimentación del medio ambiente sociopolítico-económico.

Funcionalmente, los convenios federales no pueden alterar el orden competencial constitucionalmente dispuesto. No obstante, a través de convenios se celebran a menudo pactos o se acuerdan actuaciones que suponen de hecho una cierta transferencia de competencias de unas instancias a otras, por ejemplo, cuando se encarga a un órgano determinado de una instancia la realización de ciertas funciones con efectos sobre las demás, o bien se crea un órgano común y mixto al que se encomienda también la ejecución de ciertas funciones que, originariamente, pertenecen a las partes.

Los convenios pueden celebrarse en toda la extensión del ámbito de competencia de las partes en que él intervienen.

Así, los convenios normativos se presentan propiamente como meros acuerdos políticos, con el valor, si se quiere de un pacto entre caballeros pero desprovistos de eficacia jurídica alguna.

---

<sup>198</sup> Wright Deil S., Para entender las relaciones intergubernamentales, Op.cit., p. 37.

“Unánimemente, la doctrina alemana distingue entre dos grandes clases de convenios federales, aunque no hay ya tanto acuerdo a la hora de fijar nítidamente las fronteras entre ambas: los Convenios Estatales (*Staatsverträge*) y los Acuerdos Administrativos (*Verwaltungsabkommen*). En general, puede decirse que los *Convenios Estatales* vinculan a las partes en su conjunto, consideradas cada una como una unidad, mientras que los *Acuerdos Administrativos* producen sólo sus efectos entre sus respectivas Administraciones Públicas. Por el contrario, los Acuerdos Administrativos son aquellos que pueden realizarse en el marco estricto de las competencias administrativas, en sentido material, y que por tanto no requieren la intervención del poder legislativo”.<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> Alberti Rovira, Enoch, Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana, Op.cit., p. 496.

## CONCLUSIONES

1. La federación va a quedar constituida por la unión de Estados libres y soberanos, según lo establece el artículo 40 de nuestro Supremo Ordenamiento Legal. En relación con lo anterior debemos aclarar que al implantarse el sistema federal, los Estados pasan a formar parte de la Federación y por ello dejan de ser soberanos, pues aunque poseen la facultad de autodeterminarse y autodirigirse, solamente podrán regular y estructurar su régimen interno con las limitaciones que la Constitución Federal señala, por lo que los Estados dejan de ser soberanos para convertirse en autónomos. En base a lo anterior diremos que la Federación quedará formada por la unión de Estados autónomos.
  
2. La Constitución de 1917 fue promulgada el 5 de febrero de ese mismo año, dentro de ella encontramos ya plenamente establecido al Municipio como una institución regulada por nuestra Constitución. Esta regulación jurídica representa el inicio del reconocimiento a la institución municipal como figura fundamental en nuestro país, tanto en lo político como en lo administrativo. Muestra de ello es que el Constituyente de 1917 en varios preceptos de nuestra ley fundamental del mismo año regula al Municipio, los Constituyentes de 1917 establecieron al Municipio como un nivel de gobierno, mismo que está por debajo del gobierno federal y el estatal, otorgándosele cierta autonomía en lo político y en lo administrativo respecto de éstos dos poderes.

3. La naturaleza del Municipio es política, ya que dicta actos de gobierno y sus órganos se integran mediante voluntad popular. El Municipio cuenta con tres elementos esenciales en su conformación; población, territorio y poder. Es la conjunción de éstos tres elementos lo que le da forma, por lo que no podemos concebir la existencia de ésta institución si falta alguno de ellos.
  
4. Consideramos que desde el punto de vista político, no se puede considerar al Municipio como un órgano descentralizado, sino como un nivel de gobierno frente a los otros dos poderes reconocidos por nuestra Constitución. Toda vez, que es el propio Municipio el que mediante elección popular directa designa a sus autoridades, mismas que si están por debajo jerárquicamente de los otros dos poderes es simplemente por la conformación de nuestro sistema federal, y no porque sean establecidos o designados por las autoridades federales o locales. Aunado a lo anterior señalaremos que cada uno de estos tres niveles de gobierno tienen su propio ámbito de competencia y sus propia personalidad jurídica. Finalmente reiteramos que el Estado no crea al Municipio mediante la ley sino que le da forma a toda esa realidad existente.

5. Consideramos al Municipio como un nivel de gobierno consagrado en nuestra Constitución conjuntamente al poder federal y al poder local. Cabe señalar que jerárquicamente es inferior a ellos, ésto debido a la estructura del sistema federal mexicano. Lo anterior en razón de que los Municipios cuentan con su propio órgano de gobierno denominado ayuntamiento, que tiene facultades políticas y administrativas; contando los Municipios con su propia competencia, tanto en materia jurídica, económica, administrativa, política y cuanto a la presentación de servicios públicos. Por todo ello consideramos al Municipio como un nivel de gobierno consagrado por nuestra Ley Fundamental.

6. Podemos señalar que las diversas reformas y adiciones al artículo 115 constitucional han sido muy positivas, en virtud de que dotan al Municipio de varios atributos que le van a permitir hacer frente a sus problemas y así lograr su desarrollo. Consideramos que éstas reformas y adiciones deben ser el primer paso en busca de que nuestro país cuente con un Municipio firme y sólido, para el mejoramiento de todos los habitantes que residen en él.

7. Se requiere del fortalecimiento del Municipio, mediante el otorgamiento de mayores responsabilidades políticas y recursos económicos, así como apoyar la descentralización y la simplificación administrativa a nivel federal, que permita a los gobiernos locales mayor capacidad administrativa en la solución de las demandas sociales; de tal forma que podemos afirmar que se requiere de una auténtica Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional, para llevar a cabo un verdadero fortalecimiento a nivel municipal.
  
8. El fortalecimiento de los gobiernos municipales implica una reestructuración y redistribución de las funciones y competencias de los gobiernos federal y estatal, de manera que se requiere de una verdadera reforma en los tres órdenes. Hasta ahora, los esfuerzos y acciones a favor del gobierno local se han centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión, como una premisa para que pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones y atribuciones. Sin embargo, es apenas el inicio de una larga marcha en el camino de la descentralización, lo más difícil falta por venir, es decir, avanzar en la delegación de funciones y competencias federales hacia el orden estatal y de éste hacia el municipal.



9. El federalismo debe sustentarse en la manera de canalizar recursos suficientes para cubrir las necesidades regionales, lo que sólo podrá lograrse a partir de una racionalización administrativa del gobierno federal. El federalismo representa en los hechos un arreglo de competencias que apoya el desarrollo democrático porque evita la excesiva concentración del poder en un ámbito de gobierno y porque busca una distribución equitativa y equilibrada de las potestades públicas entre la competencia nacional y las competencias de los Estados.
  
10. Nuestra legislación a nivel federal posee una Constitución Federal, nuestra legislación a nivel estatal cuenta con Constituciones Estatales, nuestra legislación a nivel municipal creemos que debe de contar con Constituciones Municipales; de tal forma que los tres niveles de gobierno deben poseer y contar con sus respectivas Constituciones, basadas en ideas de cooperación más no de subordinación.
  
11. La Teoría de División de Poderes de Montesquieu se basa en un juego de fuerzas y contrapesos, en donde el poder Legislativo frena al Ejecutivo y el Judicial al Ejecutivo y así todos se equilibrarían para la consecución de una verdadera democracia.

12. Un sano equilibrio de un eficaz, prudente y autónomo ejercicio de las tres funciones características de la organización política, la legislativa, administrativa y judicial, significan un firme avance en el sendero de la democracia y de la libertad.
13. El sistema jurídico de gobierno tiene adoptado el régimen de separación de poderes; otorga exclusivamente al legislativo la potestad de legislar; tiene prohibido delegarla en otros poderes y enfáticamente prohíbe la sucesión al ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar con excepción de situaciones graves y expresamente señaladas en el ordenamiento jurídico constitucional.
14. La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados Constitucionales Modernos, desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría:
- A) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado.
  - B) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

15. Para garantizar un debido equilibrio entre los poderes de la federación, se sugiere adicionar al artículo 71 constitucional, el conferir al la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley, especialmente las relativas a la impartición y administración de justicia, ya que el poder judicial, debido a su actividad, podría realmente hacer valiosas aportaciones en ésta materia.
  
16. En México el presidencialismo es dual, ya que el Presidente es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; por lo tanto, las jefaturas de estado y del gobierno son unipersonales y recaen en el Presidente de la República. La Constitución de 1917, en su apartado relativo al poder ejecutivo describe y delimita la organización y estructura en las cuales se conformará el citado poder.
  
17. El Poder Ejecutivo, posee facultades legislativas y judiciales. Se halla al frente de un gobierno en que el Poder Legislativo y Judicial son débiles ante el Ejecutivo.

18. En México existe de manera clara la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, y ésta preponderancia influye en el riesgo que establece un gobierno oligárquico, es decir, en el poder de unos cuantos individuos o de una sola persona, llamada presidente o jefe del Poder Ejecutivo Federal, cuando un poder determinado invade su esfera competencial, podría resultar lo siguiente al respecto:

- A) El establecimiento de un régimen oligárquico;
- B) El pensamiento político y económico (en cuanto al estado financiero del Estado) de un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- C) En que existan privilegiados o que se instale una “Monarquía sexenal”;
- D) En que un solo individuo o grupo de personas físicas representen un poder inmenso de coacción;
- E) Que las tareas representativas del pueblo frente al gobierno no sean llevadas a cabo o totalmente se nulifiquen;
- F) La pérdida total de la libertad en todas sus formas y expresiones.

19. El cargo de presidente es de elección popular y además un empleo de la administración pública a nivel federal. Y como servidor público tiene facultades legales que podemos ubicar en cinco rubros:

- 1) Facultades de exclusividad presidencial;
- 2) Facultades con la aprobación de la Cámara de Diputados;
- 3) Facultades con la aprobación de la Cámara de Senadores;
- 4) Facultades que requieren la aprobación del Congreso General;
- 5) Facultades relacionadas con el Poder Judicial.

20. Las facultades del poder ejecutivo son tan amplias que podemos llegar a decir que el presidente lo puede todo, ya que es omnímodo y sus poderes van desde dirigir y organizar una inmensa nación; así como el tener visión para guiar los destinos de un gran Estado; llevar a cabo las negociaciones que se dan de manera externa e interna en nuestro país; hasta legislar, nombrar a su colaboradores y removerlos cuando considere conveniente y hacer uso de la Guardia Nacional y de los demás cuerpos militares, lo que permite señalar que el poder ejecutivo detenta el predominio del poder del Estado, ya que no hay frenos ni contrapesos que lo limiten, que si bien es cierto que el Congreso de la Unión puede ser uno de ellos, también lo es que hay una marcada sumisión dada la influencia del presidente, y ésto ocasiona que muchas veces esa toma de decisiones se dé a través de la voluntad caprichosa de un solo hombre, todo lo cual nos lleva a confirmar que el presidencialismo absoluto que se tiene es consecuencia de dicha acumulación de atribuciones y facultades.

21. Se debe de impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se debe de auspiciar el federalismo y se debe de limitar el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la Nación.

22. La falta durante muchos años de un gobierno del pueblo y para el pueblo, en el que no concurren únicamente los intereses personales de riqueza de los sujetos que forman el tan cerrado círculo de los dueños del poder han originado en la actualidad la existencia de niveles desequilibrados de vida entre los mexicanos, en donde predomina la excesiva pobreza, que tiene quizá a su mayor aliado en el cada vez más grande desempleo, lo que a su vez origina la delincuencia como solución desesperada de algunos para sobrevivir y como medio de riqueza para otros que aprovechan la impericia del sistema de seguridad pública, todo éstos nos sitúa entre un panorama patético de violencia, inseguridad, desánimo y falta de credibilidad en el gobierno, puesto que al transcurrir de los años lejos de observar una mejoría, la sociedad ha visto con tristeza el crecimiento desmedido de tales problemas ante la contemplación e ineficacia del gobierno, por lo que pensamos como medio de solución que tales problemas sociales deberán ser atacados o atendidos de manera específica por departamentos administrativos u oficinas gubernamentales, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal que tengan la facultad y el presupuesto necesario para tomar sus propias determinaciones ejecutorias sin limitación alguna.

23. El federalismo en México tiene ciertas deficiencias en su aplicación, sobre todo, al usar un criterio recaudatorio que inhibe las posibilidades de desarrollo de los gobiernos locales. Debido a que la relación de estados-federación provoca una excesiva concentración en ciertas regiones del país, agregada a la centralización política, generan una incapacidad administrativa y política de los gobiernos estatales en la solución de problemas que enfrentan.

24. Las tendencias modernas en las percepciones sobre el federalismo necesitan modificarse, para dar respuesta a un centralismo político, económico y social que impide a los gobiernos locales desarrollarse en el ámbito de sus posibilidades, por lo que la administración pública tendrá que ser eficiente y eficaz mediante el uso de políticas descentralizadoras que ofrezcan la creación de gobiernos locales enfocados a tener una gestión pública vinculada con la participación de los grupos que conforman a las regiones.

25. El futuro del federalismo cooperativo en México debe basarse en una verdadera participación democrática de las entidades federadas en las decisiones nacionales del Estado federal, en donde se realicen programas de participación con actitudes y programas cooperativos para la consecución de los diversos proyectos, ya sea nacionales, estatales o municipales.
  
26. La situación del federalismo debe favorecer la participación de los Municipios y de los Estados en la elaboración de los programas de desarrollo, porque con políticas centralistas que desconocen la problemática local, no se pueden resolver las demandas sociales; de tal forma que éstas actividades sean realizadas por las entidades federativas y no por el gobierno central.
  
27. Pensamos que durante muchos años el Estado y su administración no siguieron en México ningún patrón previamente concebido y calculado de crecimiento, no hubo una política diseñada expresamente para la administración pública, no hubo límites a su expansión, como tampoco frenos y/o contrapesos contra el presidencialismo, consecuentemente el Estado y su administración sobrepasaron por mucho lo previsto.



28. Es necesario replantear el federalismo por razones políticas, económicas y sociales.

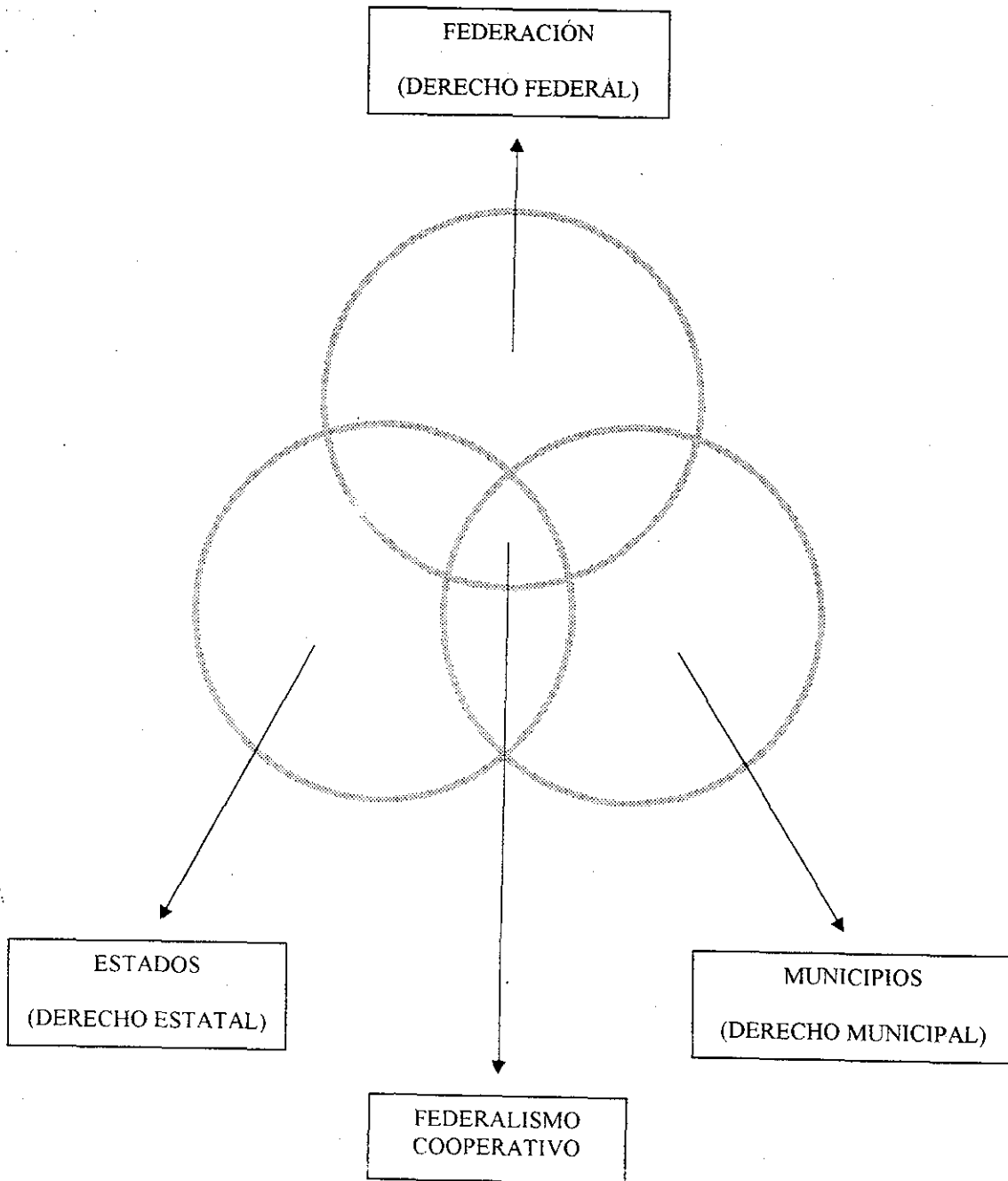
Desde el punto de vista político, requerimos contar con un federalismo que coadyuve a nuestro desarrollo democrático y fortalezca nuestro sistema político.

Desde el punto de vista económico, necesitamos de un federalismo que permita que la función pública se desarrolle desde el nivel de gobierno no sólo más apto, sino también con mayores ventajas comparativas, a la par que promueva el desarrollo regional. De igual forma, requerimos que desde el punto de vista social, el federalismo responda a las necesidades concretas de nuestras comunidades y de nuestra sociedad.

29. El llevar a cabo un federalismo cooperativo en México, implica dar cabida a una nueva forma de comunicación política donde el trato entre poderes federales, estatales y municipales permitan ensanchar los cauces de la vida democrática del país. Los tiempos de la omnipotencia central no son consecuentes con las proclamas de la democratización.

30. Tanto la Federación (Derecho Federal), como los Estados (Derecho Estatal) y los Municipios (Derecho Municipal), deben de participar de manera coordinada para lograr alcanzar un federalismo cooperativo en México; es decir, los tres niveles de gobierno son independientes el uno del otro, pero cada uno debe de aportar sus elementos significativos para poder lograr tener una conjunción en donde el federalismo cooperativo posea elementos integrantes de los tres.

(ver figura en la siguiente página)



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 14 Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, La Federación y Entidades Federativas, en Jiménez Ottalengo, Regina Moreno Collado, Los Municipios de México, U.N.A.M., México, 1978.

Aguilar Villanueva, Luis F., Hacia un Nuevo Federalismo en México, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Temas Actuales sobre Organización y funcionamiento de Regímenes Federales, Números 54 y 55, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1995.

Alberti Rovira, Enoch, Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

Aristóteles, La Política, Notas y Prólogo de Emiliano M. Aguilera, Editorial Obras Maestras, España, 1975.

Armenta López, Leonel Alejandro, La Forma Federal de Estado, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

Armenta López, Leonel Alejandro, Federalismo y Descentralización, Impulso al Nuevo Federalismo, Número 1, enero-junio de 1996, Revista AMEINAPE, México, 1996.

Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Tomo II, Editorial U.N.A.M., México, 1994:

Barragán Barragán, José, Introducción al Federalismo, (la formación de poderes 1824), Universidad de Guadalajara, México, 1994.

Barquín Álvarez, Manuel, Constitución Política de los Estados Unidos Comentada, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, trad. por Enrique Serna Elizondo, Tomo II, ENEP-Acatlán, U.N.A.M., México, 1986.

Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 8 Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

Calderón, José María, Génesis del Presidencialismo en México, 2 Edición, Editorial El Caballito, México, 1972.

Calzada Padrón, Feliciano, Municipio Libre, Editorial U.N.A.M., México, 1983.

Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, 3 Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1991.

Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 11 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1987.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Derecho Constitucional, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

Casares, Julio, Diccionario Ideológico de la Lengua Española, 2 Edición, Gili, Barcelona, 1980.

Castro A. Evangelina, Estructura y funciones del ejecutivo gubernamental mexicano, núms. 210 y 211, mayo - diciembre, México, 1963, Revista editada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 140 Edición, Editorial Porrúa, México 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Comentario al artículo 49 por J. Jesús Orozco Henríquez, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

De la Garza, Sergio Francisco, El Municipio, Editorial Jus, México, 1974.

De la Madrid, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, 3 Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Tomo VI, artículo 40 Constitucional, Miguel Angel Porrúa Librero Editor, México, 1994.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Tomo XI, artículo 122 Constitucional, Miguel Angel Porrúa Librero Editor, México, 1994.

Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo XI, 11 Edición, Editorial Cumbre, México, 1979.

Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 32 Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

Domicheli Alberto, El Régimen Municipal y las Constituciones, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año III, núms 1 - 2 , abril - septiembre, Montevideo, 1952.

Enciclopedia de México, Tomo V, Editorial Compañía Editora de Enciclopedias de México, 1987.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VII, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1987.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1986.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1971.

Engels Federico, El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, 9 Edición, Editorial Cultura Popular, México, 1977.

Exposición de motivos de las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en “El proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Cámara de Diputados, México, 1983.

Faya Viesca, Jacinto, El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal, I.N.A.P., México, 1988.

Faya Viesca, Jacinto, Las Facultades Explícitas, Implícitas, Concurrentes y Coincidentes como Garantía al Sistema Federal; y la Igualdad de Jerarquía del Orden Federal y del Orden Local, en trimestre fiscal, Año 20, Número 66, Guadalajara, Jal., Abril-Junio de 1999.



Faya Viesca, Jacinto, Concepciones Históricas del Federalismo, Estado y Nación en el Sistema Federal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Temas Actuales sobre Organización y funcionamiento de Regímenes Federales, Números 54 y 55, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1995.

Gamas Torruco, José, El Estado Federal: Orígenes, Realidades y Perspectivas, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Temas Actuales sobre Organización y funcionamiento de Regímenes Federales, Números 54 y 55, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, México, 1995.

Gámiz Parral, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., México, 1990.

García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 50 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Garrone, José Alberto, Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, Tomo II, E-O, Buenos Aires, 1981.

Gran Enciclopedia Larousse, Tomo IV, Duc-Fra, 2 Edición, Editorial Planeta, Barcelona, 1980.

González Uribe, Héctor, Teoría Política, 11 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

González Oropeza, Manuel, El Federalismo, Editorial U.N.A.M., México, 1995.

Güitrón Fuentesvilla, Julián, Tesis, Editorial Promociones Jurídicas y Culturales, S.C., México, 1991.

Heller, Hermann, Teoría del Estado, 14 Reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1992.

Itúrriz Arturo, El Municipio como Base Internacional, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba, año XXX, Núms, 1-5, enero - diciembre, 1969, Argentina.

Jellinek George, Teoría General del Estado, 2 Edición, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1970.

Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Editora Nacional, México, 1972.

La Pégola, Antonio, Federalismo y Regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, trad. por Ernesto Ponce, Editorial Ediciones Macuomar, S.A. de C.V., México, 1984.

Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, trad. por Alfredo Gallego, 2 Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.

Margadant, Guillermo F., Derecho Romano, Editorial Esfinge, México, 1988.

Martínez de la Serna, Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983.

Martínez Pichardo, José, Lineamientos para la Investigación Jurídica, 2 Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Memoria del Foro Nacional, Hacia un Auténtico Federalismo, Compromisos para un Auténtico Federalismo en México, Guadalajara, Jalisco, 29, 30 y 31 de Marzo de 1995.

Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes, trad. por Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.

Moreno, Daniel, Panorama del Derecho Mexicano, Síntesis del Derecho Constitucional, Tomo I, Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., México, 1965.

Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 11 Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, 4 Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

- Palomar De Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, Ediciones Mayo, México, 1981.
- Pina, Rafael de, Diccionario de Derecho, 26 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, 31 Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1995.
- Rabasa O, Emilio y Caballero, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, 10 Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1995.
- Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, 3 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Ruiz Massieu, Francisco José y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Serna Elizondo, Enrique, Mitos y realidades de la separación de poderes en México, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, U.N.A.M., 1987.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 20 Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- Soto Flores, Armando, "El Presidencialismo Mexicano, Tomo I, Número 30,822, artículo publicado en el periódico Excelsior el día jueves 3 de enero de 2002, México, D.F.

Soto Pérez, Ricardo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 6 Edición, Editorial Esfinge, México, 1976.

Taborga, Huáscar, Como Hacer una Tesis, 8 Edición, Editorial Grijalbo, México, 1980.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 32 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México (1808-1998), 21 Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Trujillo, Gumersindo, Federalismo y Regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

Vargas Menchaca, José Manuel, Manual Para la Elaboración de Tesis Profesionales, México, 1993.

Witker Jorge, *et al*, Metodología Jurídica, Editorial Mc Graw Hill, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.

Wright Deil S., Para entender las relaciones intergubernamentales, Trad. de María Antonia Neira Bigorra, Colegio Nacional de ciencias políticas y Administración pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.