



525  
29

# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

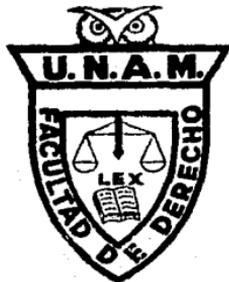
EL DISTRITO FEDERAL Y LA FEDERACION  
(CONDICIONES POLITICO ADMINISTRATIVAS PARA EL CAMBIO  
DEL DISTRITO FEDERAL EN ESTADO DE LA UNION)

## Tesis Profesional

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

Pablo Eleazar Moreno Moreno



México, D. F.

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INTRODUCCION

Muy discutido es el tema de la conversión del Distrito Federal en un Estado miembro de la Federación: partidos políticos, ideologías, agrupaciones y en general la sociedad se ha manifestado en favor o en contra, de acuerdo a los conocimientos o ideología de grupo o de cada ser con razones y criterios diversos, puede afirmarse que el único concenso es la necesidad de un cambio, pero de aquí surgen interrogantes: ¿Por qué? ¿De qué manera? ¿Cuál será su consecuencia? ¿Cómo debe darse para que sea positivo? e incluso ¿En realidad es necesario?

Todo se circunscribe a la eficacia o ineficacia de la actual organización política y administrativa del Distrito Federal, a su vez, la forma propuesta por el sentir común de cambio en Estado integrante de la Federación, ambas organizaciones inmersas en un fenómeno complejo como lo es un Estado organizado bajo una República, Democrática, Federal y las relaciones políticas que de ello derivan.

Evaluar condiciones, aspectos negativos o positivos en el cambio que se trata, conlleva a la necesidad de ser objetivos, para lograrlo, se hace necesario el conocimiento teórico, categorías y fenómenos que se encierran en torno al tema ocupado, en tal virtud la sistematización incluida en nuestro índice, la cual, pretende -- cubrir los aspectos generales; primeramente creí importante tener conocimientos básicos en relación al Estado en general, incluyendo en ellas Formas de Estado y las Formas de Gobierno, posteriormente, partiendo del derecho objetivo mexicano, se pasa a estudiar categorías esencia

les que nos inducen al entendimiento del fenómeno político y administrativo: soberanía, autonomía, centralización, función de gobierno, función de administración, etc.

Parte medular resulta conocer el Distrito Federal y las Entidades Federativas, en ambos casos entender su forma de organización política y administrativa, habiendo analizado previamente el marco teórico.

En los capítulos V y VI se entra en lo que es esencialmente el objeto último del presente estudio: cuales son las condiciones de cambio del Distrito Federal en Entidad Federativa, tanto políticas como administrativas, por último se entra a valorar en cada caso, el enfoque de la actividad política y ejecutiva, los aspectos positivos como negativos, haciendo incapié en la objetividad del análisis, que por cuanto a sus conclusiones, pudiera parecer para unos lógico, o para otros, hasta aberrante, pero lo cierto es, que procura sustraerse de alguna carga ideológica, pero dentro del entendimiento teórico y --- práctico que como fenómeno social resulta complejo y del que debe procurarse su totalización.

Desde los orígenes del hombre, éste ha tratado su bienestar, en función de su esencia gregaria ha buscado formas políticas de organización radicalmente distintas, la más última: el Estado, desde un punto de vista axiológico, surge para procurar el bien común, luego entonces, éste debe ser el criterio de toda actividad del hombre esencialmente la política como instrumento para alcanzar tal fin que garantiza la convivencia armónica de los hombres, por ello, el cambio,

sea cual fuere, debe encontrar su fundamento en el ciudadano, quien es parte del medio y fin mismo del Estado.

## INDICE

### EL DISTRITO FEDERAL Y LA FEDERACION { CONDICIONES POLITICO ADMINISTRATIVAS EN EL CAMBIO DEL DISTRITO FEDERAL EN ESTADO DE LA UNION }

#### CAPITULO I

##### DIFERENCIA ENTRE FORMA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO.

1.1.- Características de las Formas de Estado. . . . .	1
1.2.- Características de las Formas de Gobierno. . . . .	20
1.3.- La Federación. . . . .	33

#### CAPITULO II

##### ENTIDADES FEDERATIVAS.

2.1.- Soberanía o Autonomía. . . . .	40
2.2.- Centralización o Federación . . . . .	51
2.3.- Entidades Federativas (Gene- ralidades) . . . . .	61

#### CAPITULO III

##### GOBIERNO Y ADMINISTRACION

3.1.- Función de Gobierno y Función de Administración. . . . .	71
---	----

3.2.- La Organización Administra - tiva.	77
3.3.- Formas de Organización Ad- ministrativa.	82

#### CAPITULO IV

##### EL DISTRITO FEDERAL Y EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1.- El Distrito Federal.	94
4.2.- El Departamento del Distrito Federal.	112

#### CAPITULO V

##### CONDICIONES DE CAMBIO DEL DISTRITO FEDERAL EN ESTADO DE LA UNION.

5.1.- Las Condiciones Políticas.	128
5.2.- Las Condiciones Administrati- vas.	140

#### CAPITULO VI

##### ASPECTOS POSITIVOS Y ASPECTOS NEGATIVOS.

6.1. Consideración previa.	149
6.2.- Aspectos Politicos Positivos	151
6.3.- Aspectos Politicos Negativos	155
6.4.- Aspectos Administrativos Po- sitivos.	159

6.5.- Aspectos Administrativos Ne- gativos.	.....	160
CONCLUSIONES	.....	166
BIBLIOGRAFIA	.....	176

CAPITULO PRIMERO  
DIFERENCIAS ENTRE FORMA DE ESTADO Y  
FORMA DE GOBIERNO

1.1 Características de la Forma de Estado

Consideramos importante comenzar haciendo una exposición de cada uno de los conceptos que integran el primer tema; - esto es, tomar por separado lo que es Forma, de lo que es Estado, cada uno aisladamente, de manera que podamos establecer más adelante lo --- que es, o debe considerarse sea, las Formas de Estado y sus caracterís-  
ticas.

La palabra Forma proviene del latín Forma, --- --sin desarrollo etimológico-- que significa figura exterior de un --- cuerpo, modo de hacer las cosas. Forma consiste en la "...Ordenación estructural de la materia constitutiva de un cuerpo... La Forma es - una integración de miembros y no una suma de elementos; por tanto no - comprende sólo la figura del objeto o del hecho, sino también sus rela-  
ciones de medio..." (1)

Evidentemente, no son los únicos significados, ya que incluso, desde el punto de vista jurídico la Forma constituye - los requisitos externos que deben revestir los actos jurídicos, pero - para el enfoque que queremos dar es la única acepción citada en el ---

(1)--- Gran Diccionario Enciclopédico de Nuestro Tiempo, Vanidades Continental, Tercera Edición 1974, (Impresión Foto Repro, S.A. Concesión exclusiva México Chapultepec, S.A.) T. II p. 579.

párrafo anterior la que nos interesa, desde luego sin dejar de observar el contenido de las otras acepciones ya que todas de un modo u otro se refieren a la manera en que se constituye un cuerpo, una cosa, por consecuencia, si hablamos de constitución de un cuerpo, no sólo nos referimos a la magnitud o dimensiones de los que consta, sino que también nos referimos a lo que materialmente lo integra.

De lo anterior podemos establecer en cuanto al tema que nos ocupa, que la Forma, se va a referir a los elementos que integran al Estado, su relación entre ellos y sus características y no exclusivamente a lo que son sus componentes. Para mayor claridad, si entendemos por características "lo peculiar de una persona o de una cosa" (2), esto es, aplicando al estado las cualidades que lo harán una forma de Estado, de aquí que sea importante que dediquemos un espacio especial, pero breve, a lo que es el Estado, abarcando un poco de sus orígenes y elementos que lo integran dentro de su gran complejidad.

El Estado se constituye como una organización humana compleja, que desde luego en sus orígenes no se dió de la misma manera como actualmente lo conocemos.

---

(2)--- Op. cit. p. 264.

En el momento en que apareció el hombre en la vida del planeta, tuvo necesidades, fundamentalmente el ser gregario, puesto que de esa forma, al unirse a los demás satisfacía sus propias insuficiencias.

El hombre ha tenido diversos imperativos como el comer, el vestir, la habitación y para satisfacerlos tuvo que valer se de los medios e instrumentos para allegarse a los recursos necesarios, tal es el caso de los hombres que se dedicaron a la caza, la siembra, la pesca, la fábrica de rudimentarios utensilios, etc., es así como apareció la división de trabajo en la vida social; y a través de la evolución de los grupos humanos surgieron las primeras organizaciones sociales a saber: el clan, la gens, la tribu, la fratria, hasta llegar a la organización compleja que es el Estado.

Así, el origen del Estado deriva del desarrollo de los grupos humanos a que antes nos hemos referido. El Estado es una creación colectiva que responde a numerosas causas, "Si el nacimiento de las sociedades civiles responde como expresaba Platón a la necesidad de asociación, el nacimiento de organizaciones políticas, principalmente la comunidad política más perfecta como es el Estado responde a causas muy diversas" (3), esta idea es una de las teorías que explican los orígenes del Estado, la llamada teoría de la Constitución espontánea y necesaria del Estado, consideramos importante citar

---

(3)--- Serra Rojas Andrés, Ciencia Política, Editorial Porrúa, S.A., --  
Séptima Edición, México, 1983, p. 62.

otra de las ideas o tesis que se sostiene respecto del origen del Estado; para tener una idea más clara del origen de éste, Juan Jacobo Rousseau, considera que el origen del Estado lo encontramos en una cierta etapa de la evolución de las organizaciones sociales, cuando aparece la injusticia y por consecuencia el antagonismo, de donde deviene la necesidad de que exista un ente que haga el equilibrio de fuerza, mediante la cesión del hombre de una parte de su libertad; idea que tal vez es la más conocida y con la que estamos más identificados, puesto que explica el nacimiento de una estructura social compleja que como tal es el Estado, esta teoría del contrato social, se asimila a un pacto del hombre con el hombre o grupos con otros, mediante el cual cada uno se restringe en su conducta para que ambos convivan armónicamente dentro del concierto social.

Resulta importante resaltar la teoría del origen violento del Estado, que se funda en la idea de grupos dominantes y dominados como producto de la guerra, donde se hace necesario el establecimiento de un orden que le permita al primero, actuar sobre el segundo; en donde encontramos cierta similitud con la teoría del contrato social de Rousseau.

Las anteriores explicaciones sociológicas del origen del Estado (4) nos dan una idea vaga de lo que es, pero aún no podemos afirmar lo que en sí tradicionalmente se ha considerado al Estado, de acuerdo a sus tres elementos: Pueblo, Territorio y Poder, a través del devenir histórico.

---

(4)--- Serra Rojas Andrés op. cit. p. 1-3 cfr.

El Estado históricamente considerado, es el resultado de una transformación de las diferentes formas de organización humana, en los párrafos anteriores, mencionamos lo que la doctrina ha considerado tradicionalmente los elementos del Estado, refiriéndose a los conceptos clásicos, Pueblo, Poder y Territorio; el primero de ellos se refiere a un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado, el pueblo comprende aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado, ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y la existencia de derechos y obligaciones recíprocos.

García Maynes al referirse al pueblo considera que es aquel que se encuentra sometido a la Autoridad Política y no al Estado, porque debemos recordar que el Estado es el todo y no una parte como sí lo es el poder público ante quien se ejercen los derechos públicos subjetivos, mismos que en su contenido determinan la calidad de sujeto para pertenecer al pueblo de un Estado y gozar los derechos políticos. (5)

Jellinek al hablar del pueblo, le atribuye una doble función a saber, como sujeto y como objeto del Estado. (6)

El ser sujeto del Estado constituye un elemen--

---

(5)--- García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., Trigésima cuarta edición, México 1982 p. -- 100 cfr.

(6)--- Jellinek George. Teoría General del Estado. Traducción de la 2da Ed. Alemana. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978, p. 304 cfr.

to de asociación estatista de pertenencia al poder público, por otra parte, el individuo como objeto del imperium del Estado, es sujeto de deberes, que se exterioriza por el reconocimiento del individuo como miembro de la comunidad popular que posee una esfera de Derecho Público que le permite a su vez plantear las exigencias jurídicas al poder del Estado, mismas que pueden dividirse en tres categorías.

a) La subordinación del individuo hasta donde el derecho ordena.

b) Aquellas que proponen acciones positivas -- del Estado, en servicio de intereses individuales.

c) Aquellas que determinan la colaboración de voluntades individuales a realizar las funciones del Estado mediante la concesión de derechos u obligaciones.

Al existir un pueblo es ineludible pensar en quién lo dirija; la separación entre dirigentes y dirigidos, gobernantes o gobernados; podemos afirmar entonces que los gobernantes son la manifestación personal y objetiva del ejercicio del poder.

Debemos hacer una distinción clara entre el poder político y entre quienes lo ejercen, esto es, entre el poder y la autoridad; por el primero podemos entender la fuerza que obliga a una voluntad a obedecer, aún por medio de la coacción, y por el segundo -- quien tiene el derecho a mandar e imponer su voluntad.

La existencia del poder implica la existencia de la coacción y de dos voluntades, ya que una de ellas hará valer sus

determinaciones mediante la coacción.

El maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "El poder puede definirse por la capacidad que posee un actor de la vida política para obligar a otro a realizar un acto determinado; se diferencia de la influencia por su carácter obligatorio, por el eventual uso de la coacción y se distingue de la Autoridad por la ausencia de toda precisión en cuanto a su carácter de legitimidad".(7)

La existencia del poder surge de la necesidad de garantizar la convivencia humana en forma armónica, ya que de lo contrario quedaría a merced del más fuerte, quién impondría su voluntad arbitraria y tiránica; en ese orden de ideas, también implica la aceptación de los sujetos que integran la comunidad, de los factores reales de poder y del orden jurídico, de aquí su justificación.

El poder se divide en no dominante y dominante; el poder no dominante según Georg Jellinek, es aquel en donde el sujeto de la autoridad puede ordenar, pero carece de fuerza coactiva para obligar, en consecuencia, el miembro sujeto a tal poder, podrá sustraerse en cualquier momento de su acción; caso contrario, el poder dominante es irresistible e incondicionado, ya que puede ejercitar la coacción para que se cumplan sus mandatos.

---

(7)---Serra Rojas Andrés. op. cit p. 379.

El Estado es el único depositario del poder de dominación, en consecuencia indivisible, nota característica del poder estatal.

Por último el territorio del Estado, "la tierra sobre que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea, la de poder público. En este sentido jurídico la tierra se denomina territorio".(8)

El territorio realiza una doble función, una positiva y una negativa; la primera se refiere a que las personas que se hallen en el Territorio del Estado, quedan sometidas a su poder; y por lo que hace a la función negativa del territorio, se refiere a la prohibición a cualquier otro poder que no sea el del Estado o sometido a él, ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa.

Las dos formas de exteriorización del territorio apuntadas, son lo característico y distintivo del poder del Estado del de otras corporaciones en la que probablemente se encuentren dotadas de autoridad, la que podrán ejercer sus miembros pero sin territorio y se afirma que en el Estado no existe dominio distinto de las ---

---

(8)--- Jellinek George, op. cit. p. 295.

personas y del territorio, por tanto, todos los actos de dominio realizados dentro del Estado mantienen necesaria relación con el territorio.

El territorio del Estado posee dos propiedades; la primera considera el territorio como sujeto del Estado que posee una extensión determinada, que señala el límite de su soberanía en donde también descansa el principio de impenetrabilidad del poder del Estado.

El territorio es un supuesto necesario para la actuación del Estado sobre sus miembros poblacionales, todos aquéllos que en él se localicen se encuentran sujetos a la autoridad del Estado, y aun aquellos que con el carácter de ciudadanos se hallen en otro Estado, se encuentran sujetos a su autoridad, pero las consecuencias jurídicas habrán de actualizarse hasta que el ciudadano nuevamente se encuentre en el territorio del Estado al que pertenece.

Por otra parte como objeto de dominio del Estado, del que se afirma como un derecho real que se exterioriza por acciones físicas que constituyen la propiedad, "un poder de mando que puede referirse a los hombres" (9) el ejercicio del imperium, el que existe en tanto que el poder del Estado obligue a actuar a los hombres

---

(9)---Jellinek Georg. op. cit. p. 299.

en determinado sentido respecto del mismo territorio, para Kelsen el territorio es el ámbito especial de validez del orden jurídico del Estado.

Hasta ahora hemos hablado de los elementos tradicionales del Estado en los que con frecuencia nos referimos al orden jurídico. Este orden normativo algunos autores también lo consideran como elemento del Estado y viene a ser el sustento de la relación entre el Pueblo, el Territorio y Poder, mediante el cual se regulan y delimitan tales relaciones, derivado de la voluntad del grupo humano organizado que integra el Estado, del propósito del equilibrio de los factores reales de poder en el que se ve formalmente legitimado, en consecuencia el elemento fundamental que supone la existencia del Estado.

Algunos autores incorporan como supuesto necesario la existencia de la soberanía y los fines del Estado; la soberanía como atributo esencial del poder político, de la cual consideramos innecesario tocar por el momento, ya que será objeto de análisis en ulterior capítulo; en cuanto a los fines del Estado, estos se determinan históricamente, variando según las exigencias políticas y las necesidades del hombre en la colectividad pero que en lo general se refiere a la meta u objetivo del Estado, tanto en el punto de vista temporal como ideal.

De acuerdo a lo expuesto, el Estado en su concepto se ha definido considerando sus elementos. Históricamente "El uso de la palabra Estado, en sentido de sociedad políticamente organizada, es realmente moderno, ya que ha tenido comienzo en tiempo de Maquiavelo. Los griegos usaron los términos *nóhic, nohiteia*; los romanos hablaron de *res pública, civitas*. La frase *status rei publicae*, así como otras semejantes (V.gr. *status rei romanae*), ya usadas de antiguo, condujeron, probablemente, a adoptar el término Estado en el -- sentido que acabamos de indicar".(10)

Etimológicamente Estado proviene del latín --- *Status, Stare*, que significa condición de ser, lo que fué utilizado -- posteriormente como una forma o estado de convivencia humana en un momento histórico determinado. El Maestro Rojina Villegas en su libro *Teoría del Estado*, basado en ideas Kelsenianas, sostiene la imprecisión del término, no obstante ello, es término común como científico -- que describe una organización humana, aunque evidentemente, en forma -- común, se asimila a concepciones, tales como que por Estado se entien-- de al Gobierno, al que lo ejerce, al Territorio, a una parte de la Fe-- deración, etc.

---

(10)--- Rojina Villegas Rafael, *Teoría General del Estado*, Edit. Porrúa, S.A., Segunda edición, México 1968, pág. 64.

Para concluir, el término científico de Estado se ha definido de diferentes formas a saber (11) :

LEON DOUGUIT.- En su sentido más general se puede decir que hay Estado todas las veces que existe en una sociedad-determinada una diferenciación política, por rudimentaria o por completa o desarrollada que ella sea. La palabra Estado designa sea los elementos o al poder público, sea a la sociedad misma cuando existe esta diferenciación de gobernantes y gobernados donde por esto mismo --- existe un poder político.

MATERIALISMO HISTORICO.- El marxismo concibe al Estado como a las demás manifestaciones, como immanentes respecto de la sociedad, es decir, en último término como resultado de las condiciones económicas de producción.

JELLINEK.- Como concepto de Derecho, el Estado es la corporación formada, por un pueblo, dotada de un poder de --mando originario.

KELSEN.- El Estado, no es más que un orden --normativo, un esquema interpretativo. El Estado es un orden de conducta humana.

---

(11)---Serra Rojas Andrés, op. cit. p. 279 y sigs. cfr.

HERMAN HELLER.- El Estado es una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido encarnadas en una realidad social.

Habiendo visto en forma sencilla algunos conceptos que consideramos importantes tener presentes, pasamos propiamente al fondo de nuestro tema, formas de Estado.

En este primer capítulo, separamos lo que son las formas de Estado y las formas de Gobierno en dos incisos, considerando apriorísticamente que son fenómenos o conceptos distintos, ya -- que el primero de ellos, se refiere a la totalidad del Estado como unidad política, y el segundo, a la organización del mismo Estado.

La doctrina ha establecido una clara diferenciación entre un concepto y otro; no obstante algunos autores han hablado de formas de Estado cuando en realidad están tratando las formas de Gobierno. Así, el maestro Rojina Villegas en su libro Teoría General de Estado, trata a las formas de Estado o forma Estatal, pero en nuestro concepto equivocadamente, puesto que analiza realmente lo que la generalidad ha denominado formas de Gobierno; simple y llanamente -- por razón de conceptos dialécticamente analizados.

En las formas de Estado, no puede considerarse al estudio exclusivo de la manera en como se elige o integra el poder-político o gobierno, porque estaríamos asimilando Estado y Gobierno en un solo concepto, siendo que en realidad el Estado es un todo y el Gobierno es una parte de aquél, de otra forma hubiera sido inútil las anteriores exposiciones sobre la idea del Estado y los elementos que lo constituyen -pueblo, territorio y poder-, por lo que es de concluir en este sentido que las formas de Estado se han de referir a la unidad total de los elementos que hemos establecido con apoyo en la doctrina y que integran la más compleja organización social que es el Estado.

No obstante lo anterior, las ideas expuestas - por el Maestro Rojina Villegas, son de gran ilustración para el desarrollo de este trabajo, pero haremos referencia a ellas, en el siguiente inciso, relativo a las formas de Gobierno.

"Las formas de Estado, diremos ante todo que - estas son fruto de la técnica constitucional moderna, tanto en el terreno del Derecho Interno como en el Derecho Internacional. La clara separación entre las formas de Gobierno y las de Estado, es un mérito del formalismo jurídico, que recogiendo la tradición de la escuela de Derecho Natural Racionalista de los siglos XVII y XVIII, delimito los conceptos de Pueblo, Nación, Estado y Gobierno".(12)

---

(12)--- González Uribe Héctor, Teoría Política, Editorial Porrúa, S.A., 3a. edición, México 1980, p. 403.

El Maestro Serra Rojas define a las formas Estado como "La estructura o contorno de las Organizaciones Políticas, - es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas" (13), o sea el Estado visto, como una totalidad.

Como formas de Estado que históricamente han aparecido en el mundo, los teóricos han establecido al Estado Unitario y al Estado Federal, asimismo a la Confederación de Estados, otros más la llamada Unión Personal.

El Estado Unitario supone el ejercicio de una soberanía y una centralización tanto política como administrativa, el encargado de la toma de decisiones políticas lo hace por el Estado como unidad única.

Asimismo toma importancia la existencia de un solo orden normativo, sin que abajo o arriba de él exista jerarquía o limitante de la cual no deba excederse.

Bidart Campos al respecto del Estado Unitario nos dice que es tal, cuando sus instituciones de gobierno constituyen un solo centro de impulsión política. En el Estado Unitario todos es

---

(13)--- Serra Rojas Andrés op. cit. p. 617.

tán sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y un orden jurídico común. (14)

Cuando el "Ejercicio de la Soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces, el Estado compuesto" (15); dentro de éste se ubica al Estado Federal, reconociendo también a las Confederaciones y Federaciones de Estado.

El Estado Federal, es aquel que se integra por una serie de entidades menores, con un orden jurídico supremo que le otorga autonomía a las demás entidades integrantes de la federación, para el establecimiento de un orden jurídico propio en tanto no contravenga el pacto federal, quedando a cargo del Estado Federal el ejercicio de la soberanía y la personalidad jurídica desde el punto de vista del derecho internacional; la Confederación de Estados se considera -- históricamente por la doctrina como el antecedente inmediato de la Federación, lo que significa el primer paso para la Constitución del Estado Federal.

La Confederación de Estado surge de la necesidad de sus miembros de resolver sus insuficiencias económicas, de defensa, o alguna otra, pero los estados que deciden integrarse a ella, -

---

(14) Bidart Campos, Derecho Constitucional, Realidad Normatividad y -- Justicia en el derecho Constitucional, T.I. EDIAR Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires, Arg. 1964.

(15)---González Uribe Hector, op. cit. p. 403.

no pierden su soberanía ni pretenden formar un orden jurídico o ente estatal superior a ellos que a diferencia de la Federación es generalmente de carácter transitorio, en consecuencia tenemos lo siguiente:

a) En principio, desde el punto de vista de la soberanía, el Estado Federal se integra por entidades dotadas de cierta autonomía, sin soberanía, toda vez que sobre las entidades integrantes existe un orden jurídico y una personalidad suprema que es el Estado Federal y que es, el que en efecto ejerce la soberanía. La soberanía habrá que entenderla, desde este punto de vista, en el campo del Derecho Internacional, como la facultad formal para autodeterminarse; por el contrario, la Confederación de Estados integrada por elementos soberanos plenamente, en un campo de igualdad entre todos los Estados miembros, sobre ellos no existe otro con personalidad jurídica distinta que los subordine y haga ejercicio de la soberanía.

b) Históricamente, se ha sostenido que la Confederación es previa en la formación de un Estado Federal.

c) Se contempla la modificabilidad de la Confederación y la inalterabilidad de la Federación.

d) Por la finalidad y duración se atribuye a la Confederación una condición transitoria que responde a la satisfacción de nece-

sidades en un momento histórico determinado de los Estados miembros, - la ausencia de tal circunstancia atribuye al Estado Federal el carácter de perpetuo.

e) En relación a los Estados miembros de la - Confederación y del Estado Federal, en el primero están dotados de -- Soberanía y en el segundo de Autonomía.

f) En cuanto a la relación de los Estados --- miembros de la Confederación y los de la Federación, en el primero -- hablamos de que existe una relación de igualdad entre ellos indivi--- dual y colectivamente considerados, pero en cuanto a la Federación, - individualmente guardan una relación de igualdad, y colectivamente -- para con la Federación será siempre subordinada por el pacto Federal.

g) En cuanto a los medios para obligar a los Estados miembros, en la Confederación será el ejercicio de la fuerza- legítimada por condiciones materiales, en la Federación el Estado Fe-- deral ejerce sobre sus miembros, un imperium, toda vez que no poseen- soberanía sino autonomía.

"Semejantes a la Federación, es el caso de -- las uniones reales y personales, fueron relativamente frecuentes en - los Estados Monárquicos y Europeos antes de la primera guerra mundial

(1924-1918). Ahora casi han desaparecido. Ambas formas de unión -dice Jellinek- concuerdan en que, a causa de la identidad de la personalidad física del Monarca, aparecen al propio tiempo en dos o más Estados una completa separación jurídica de distinta propiedad del soberano. Estas uniones están limitadas, por consiguiente, a las monarquías. Cuando la unidad de la persona física del monarca no ha sido intencionalmente establecida por el Estado, sino que se trata de una coincidencia contingente, en sentido jurídico existe una unión personal. Por el contrario, si la comunidad de personas ha sido jurídicamente querida, tiene el carácter de una unión real. Esta es la forma en que se han fijado ambos conceptos por la nueva ciencia Alemana" (16).

Partiendo de la idea de lo que se consideró como Forma, y como Estado, diremos que las Formas de Estado, simplemente, es el modo en el que se integran y actúan entre sí los elementos del Estado, considerado como un todo y no en sus elementos aislados.

---

(16)--- González Uribe op. cit. p. 405.

## 1.2. CARACTERISTICAS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO.

Siguiendo el método que hasta ahora hemos establecido, sabemos lo que debe considerarse por característica, aceptándose como lo peculiar; el contenido de Formas, como la integración y relación de los elementos constitutivos del Gobierno y de éste como el instrumento del ejercicio del poder sobre su contraparte que es el gobernado.

De la división entre gobernantes y gobernados, surge precisamente la relación del ejercicio del poder; de donde puede decirse que gobierno es la directriz y voluntad del Estado, ya que no hay que olvidar que Estado es el todo y el Gobierno es el poder del órgano, poder derivado, o poder de autoridad.

Justino Jiménez Arechaga define al Gobierno como "Un sistema orgánico de autoridades, a través del cual, se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico" (17), considera un sistema de autoridades en tanto se refiere a quienes ejercen el poder, los que serán material y objetivamente vistos en las personas que actuarán sobre otras que constituyan la voluntad de todo el Estado para cumplir con sus fines de ---

---

(17)--- Jiménez Arechaga Justino.- Teoría del Gobierno Tomo I Ed. Fundación Cultural Universitaria, Montevideo, 1974. p. 4.

crear , afirmar y desenvolver el orden jurídico. Este concepto nos --- permitió comprender a los autores cuando hablan de las Formas de Gobierno, desde diferentes puntos de vista.

Para determinar las características de las -- formas de gobierno, es importante resaltar que el tema reviste mayor -- complejidad, que aún el referente a las Formas de Estado; las Formas de Gobierno han sido objeto de estudio desde la antigüedad, remontándonos al pensamiento de Platón y pensadores de su tiempo, hasta la actualidad con los teóricos del Estado, de donde evidentemente, se ven evolucionadas las ideas según el paso de la historia; lo que significa que las -- características, puntos de vista y descripción de las formas de gobierno, han sido determinadas de acuerdo al momento histórico de las sociedades. Así, brevemente observaremos a grandes rasgos el pensamiento de los autores que han hablado de las formas de gobierno y los criterios - que han considerado para llamarlas así. cuales históricamente se han -- dado, y las características que las han revestido hasta nuestros días, partiendo de la exposición que al respecto hace Jiménez Arechaga (18).

HERODOTO.- Consideró como característica fundamental para distinguir las formas de gobierno, el número de quién o - quienes detentan el poder, así la monarquía como el gobierno de uno;

---

(18)---Op.cit. p. 8 y sigs cfr.

la aristocracia como el gobierno de varios y por último el gobierno -- del mayor número, la democracia; Heródoto ya empieza a analizar los defectos que en su ejercicio pueden presentar estas formas de gobierno y a su vez establece sus aspectos positivos.

PLATON.- Acepta el mismo criterio de Heródoto orientado por el número de quienes gobiernan, reconoce como formas de gobierno la democracia, la aristocracia del conocimiento y la timocracia, con la particularidad de que a cada una de ellas les atribuye --- ciertas virtudes, respectivamente la temperancia a la democracia, el - valor a la timocracia y la sabiduría a la aristocracia del entendimiento, o sea el filósofo rey, inclinándose por ésta última ya que consideraba como forma ideal al gobierno de un rey filósofo y sabio.

ARISTOTELES.- Guiado por el pensamiento de Herodoto y Platón, reconoce las mismas formas de gobierno con base en el mismo criterio del número gobernantes, pero amplía otorgando también como características el beneficio para el cual sirven el o los gubernantes, de donde deviene lo que él llamó las formas impuras, que son - las antítesis de la monarquía, aristocracia y democracia, esto es, --- cuando el gobierno no se inspira en el interés de todos, sino en el interés del propio gobernante degeneran respectivamente en tiranía, oli

garquía y demagogia; advierte también las ideas de las formas de go --  
bierno mixtas, aunque antes de éste ya Hipodamo de Mileto había pro --  
puesto estas formas de gobierno.

TOMAS DE AQUINO.- Al igual que Aristóteles, -  
considera las mismas formas de gobierno, pero se basan en dos ideas --  
fundamentales que considera deben atenderse en el gobierno de una ciu-  
dad; una de ellas es la forma o régimen en que se organizan los pode -  
res y la otra, es en cuanto a la participación que tengan los goberna-  
dos en la formación del poder. Estas últimas ideas influirían en lo  
sucesivo en el pensamiento de los estudiosos del Estado y la Política;  
evoluciona la idea de la democracia en razón de la participación de --  
los gobernados, como el mejor sistema para elegir a los gobernantes, -  
que si bien no serían tal vez los mejores, sí implicarían al gobernado  
como creador del poder, lo que ayudaría al mantenimiento de la paz.

MAQUIAVELO.- Nicolás Maquiavelo reduce las -  
formas de gobierno clásicas a tan solo dos, la República y el Principado.  
de esta última sostiene y utiliza el criterio de la posición que -  
tiene el gobernante frente a la Ley, por tanto, el principado es el ti  
po en el cual el individuo está colocado por encima de la Ley y por ex  
clusión. concluye que son repúblicas todas aquellas formas que no sean  
principados.

MONTESQUIEU.- Este autor reconoce tres formas de gobierno a saber: El republicano, el monárquico y el despótico; en el libro segundo del tomo primero de su obra "El espíritu de las Leyes", entra a la explicación y consideraciones para determinar cada una de ellas, apoyándose en datos históricos de las sociedades romana, griega, musulmana y otras.

Dentro de su estudio y en el libro Tercero de la citada obra, distingue la naturaleza de un gobierno: que es lo que le hace ser y su principio: que es lo que le hace obrar; consiste por tanto en su naturaleza lo que permite distinguir a cada gobierno; así la naturaleza de un gobierno republicano es "Que el pueblo en cuerpo, o bien ciertas familias tengan el poder supremo; y que la del gobierno monárquico es, que el príncipe tenga el supremo poder, pero ejerciéndolo con sujeción a las Leyes preestablecidas. La naturaleza del gobierno despótico es que uno solo gobierne, según su voluntad y sus caprichos" (19).

En relación a la república, afirma que la Ley es creada por todos o por un grupo según se trate, en el primer caso, de una república democrática, o de una república aristocrática, en el segundo.

---

(19)--- Montesquieu, "Del espíritu de las Leyes", Versión de Nicolás Estévez, Tomo Primero, París, Casa Editorial Garnier Hermanos, p. 28

Montesquieu trata en capítulos distintos a la república democrática y a la república aristocrática.

En relación a la república democrática par --  
tiendo de su concepto, manifiesta que el pueblo puede tener un doble -  
carácter, esto es, puede constituirse como monarca o como súbdito, se-  
gún se considere que por sus votos exprese lo que quiere al ejercer el  
poder soberano o por otra parte, cuando materialmente le es imposible  
al pueblo hacer por si mismo lo que quiere, deberá hacerlo a través de  
sus ministros, que en otras palabras es en estos en quienes se delega  
la función de gobernar.

Como Leyes fundamentales de esta forma de go --  
bierno establece el de aquellas personas que tienen el derecho al su --  
fragio público, la manera de entregar el boletín de voto, y principal -  
mente, que el pueblo dicte las leyes.

Por cuanto a su principio le atribuye la vir--  
tud señalando que si se dejan de cumplir las leyes, deviene la corrup -  
ción y ruina de la república y en consecuencia del Estado.

Por lo que hace a la república aristocrática,  
afirma que el poder supremo se encuentra en unas cuantas personas, mis -  
mas que se encargarán de la elaboración y ejecución de las leyes, y se-  
rá más perfecta en tanto se acerque a la democracia mediante una aris -

tocracia popular, además de que se hace necesario el equilibrio del -- poder dentro de la misma clase aristocrática, en tanto se impida al -- pueblo su participación.

En relación a su principio, lo constituye la templanza fundada en la virtud, derivada de la idea antes precisada -- del equilibrio del poder dentro de la aristocracia, ya que ésta; entre sus miembros harán ejecutar las leyes, pero no deberá ser en contra de sí.

El gobierno monárquico es el gobierno de uno en base a leyes fundamentales, éstas, derivan de la existencia de poderes intermedios, subordinados y dependientes, mismos que se constituyen en vigilantes del cumplimiento de las normas y con ello permite la estabilidad del gobierno; ejemplifica dentro de éstos poderes a la Iglesia.

Por cuanto al principio del gobierno monárquico, lo es el honor, de acuerdo a cada categoría, preeminencia o clase noble, esto es, en los poderes intermedios; el honor se manifiesta como centro motor del régimen, así guía la voluntad de los hombres, la recompensa de la fama y el honor.

En la última forma de gobierno reconocida por este autor, el gobierno despótico, manifiesta, que si el gobernante o déspota confía su gobierno a varios hombres, surgirían disputas entre ellos; nada más propio que la designación de un visir con el mismo poder del príncipe para la estabilidad del Estado, que en su lugar se en cargue de administrarlo, ya que el príncipe no será el que ejerza sus funciones, sino que éste se dedicará a los placeres y la degradación.

El principio de esta forma de gobierno despótico lo constituye el temor, el que impedirá el ánimo de todo sentimiento de ambición.

Al término del libro tercero donde explica -- los principios para cada gobierno dice: "Quedan explicados los principios de los tres gobiernos. Lo dicho no significa, ciertamente, que en toda república haya más virtudes, sino que debe haberlas. Tampoco prueba que en toda monarquía reine el honor y que en cualquier Estado despótico el temor impere, sino que será imperfecta la monarquía sin honor y lo será también, sin temor, el régimen despótico". (20)

---

(20)--- Montesquieu op. cit. p. 42.

JELLINEK.- Reconoce dos formas de gobierno - la monarquía y la república; la primera, es aquella forma de gobierno en donde la voluntad del Estado se expresa a través de un individuo, - por la voluntad de éste a la que Jellinek le llama voluntad psíquica; en la república, la voluntad del Estado se expresa mediante un conjunto de voluntades individuales a las cuales el orden jurídico le atribuye ese carácter de voluntad estatal.

Es claro observar que para Jellinek, las formas de gobierno están determinadas de la manera como se forma la voluntad estatal, que él denomina voluntad psíquica para la monarquía y voluntad jurídica para la república.

Además de las formas de gobierno antes dichas, Jorge Jellinek elabora una clasificación para cada una de ellas, así la monarquía, la subdivide en aquellas donde el monarca se concibe como integrante del Estado, éste es, como servidor de él, y por otra parte, aquella monarquía donde el monarca se encuentra fuera o por encima del Estado, y a su vez, esta última la subdivide en aquellas en donde el monarca se considera como divinidad y aquella que lo considera como representante de esa divinidad.

Por otra parte clasifica a la república en -- las siguientes formas, a saber:

a) Primeramente distingue un tipo primitivo-- de república, en la que el órgano inmediato está constituido por una - corporación privada.

b) Como segunda forma, incorpora a la repúbli- ca oligárquica, donde el órgano inmediato se integra por un pequeño -- grupo de personas.

c) La república aristocrática, se integra por un grupo social determinado.

d) Por último, la república democrática, cu-- yo órgano inmediato se integra por el pueblo ciudadano, estableciendo a su vez una subclasificación en antiguas y modernas, las que se distin guen por la actuación ciudadana, de donde en la primera, se actúa en - la función pública en cumplimiento de un deber, y en la segunda en ejer- cicio de un derecho.

Las repúblicas democráticas modernas también son objeto de clasificación y manifiesta las siguientes:

-Aquellas donde la asamblea se integra por - representantes populares, las que denomina democracias representativas- puras.

-Por último las democracias representativas -- con instituciones propias de democracia inmediata o directa, donde con juntamente a la actuación del órgano de representantes actúan los re- presentados; tal es el caso, por ejemplo, en el referendum o la inicia tiva popular.

Podemos afirmar en relación a este autor, que al separar la república en democrática y aristocrática, resultan cuatro formar de gobierno, y no las tres que originalmente reconoce.

LEON DOUGUIT.- Para diferenciar las formas -- de gobierno, utiliza como criterio la manera en como se designa a los gobernantes; así distingue sólo dos formas, la Monarquía, que es la -- forma de gobierno en la que existe una cabeza de Estado hereditaria, y por otra parte, la República que es aquella en donde no existe, por exclusión tal cabeza.

HANS KELSEN.- Considera como tipos ideales -- de gobierno: La democracia y la autocracia; las cuales se diferencian en que en la primera, los mismos sometidos a las normas participan en su creación, en la segunda por el contrario, los sujetos a las normas están excluidos de la creación de las propias normas.

El criterio utilizado por Kelsen para concluir con tales formas de gobierno es precisamente "la relación en que se ha

llen los sometidos al orden jurídico ( o sea el Estado ) con la creación de éste; es decir, hasta qué punto los sometidos a las normas, participen o dejen de participar en la creación de éstas". (21)

Sostiene el autor que ambas formas de gobierno no se dan de manera pura o absoluta, dado las limitaciones físicas, psicológicas o morales para que los individuos asuman la función de crear el derecho, de donde deviene la necesidad de que se delegue en mandatarios dicha función y nazcan en cada caso, instituciones como: el principio de las mayorías, sistemas electorales, iniciativa popular y referendum; además considera que todos los órdenes estatales presentes y los dados en la historia, contienen elementos de ambos tipos; se presentaron como formas inmediatas más o menos próximas ya sea a la democracia o a la autocracia, de aquí que los considere tipos ideales.

Consideramos prudente señalar que Hans Kelsen habla de formas de Estado y no formas de gobierno.

ROJINA VILLEGAS.- Para este autor como en su oportunidad lo indicamos, habla de formas de Estado y no formas de gobierno; apunta a la heteronomía y la autonomía como criterios para la clasificación de los que nosotros llamamos formas de gobierno; con ello

---

(21)--- Hans Kelsen, Compendio de Teoría General del Estado, Traduc. Recasens Siches y Azcárate Justino, Editora Nacional, México, 1974, p.213

manifiesta que se deberá tomar en cuenta la participación de los sujetos en la creación del derecho, además de la posición que guardan respecto de la propia norma y la organización estatal.

Considera como heterónomas aquellas formas en las cuales las normas jurídicas son elaboradas por un órgano del poder público sin la intervención directa o indirecta del pueblo, por el contrario, serán formas autónomas aquellas en que la intervención de los súbditos sea directa para la elaboración del derecho.

Por otra parte, afirma que estas formas no se darán de manera plena, precisamente por la característica de heteronomía de la norma jurídica. Surge entonces como clasificación: las formas heterónomas puras, las relativamente autónomas y las heterónimo-autónomas.

La primera de las formas de gobierno se define del propio criterio de heteronomía antes apuntado; las relativamente autónomas encuentran su origen en razón de que no todos los sujetos tienen la característica, cualidad o calidad para participar en la formación del derecho; las formas heterónimo-autónomas, se darán por el fenómeno de la división de poderes, ya que uno de éstos podrá tener un carácter autónomo y otro de ellos heterónimo.

### 1.3. LA FEDERACION.

En el punto 1.1. del presente capítulo hablamos de las formas de Estado que se conocen de acuerdo a las características con las que cuentan, determinamos: El Estado Unitario, el Estado Federal, la Confederación de Estados, la Unión Real y la Unión Personal.

Nos referiremos ahora exclusivamente al Estado Federal, ya que es el marco del objetivo del presente trabajo, esto es, si el Distrito Federal, puede ser un Estado más de la Federación de la República Mexicana y cuales son sus condiciones en la actualidad para lograr su transformación.

La forma de Estado Federal fue adoptada primeramente por lo que ahora conocemos como Estados Unidos de Norte América, pero aún el término que definía a esta forma no se conocía; la connotación de Federación o Estado Federal se usó primeramente en 1814 en el Tratado de París como Producto de la doctrina alemana, continuó en las constituciones Suizas de 1848 y 1874. (22)

---

(22) Bidart Campos German J. op. cit. p. 477

Burdeau sostiene que el Estado Federal "Es --- aquel en el que una pluralidad de ideas de derecho que concurren al establecimiento de un poder estatal federal, al mismo tiempo que fundan, so sobre materias constitucionales determinadas, el poder estatal de las - colectividades particulares" (23); por su parte Wheare, citado por Bi - dart, sostiene que "consiste en el método de dividir los poderes de ma - nera que los gobiernos general y regionales sean, cada uno dentro de una esfera, coordinados e independientes" (24).

La concepción del federalismo es producto de - la doctrina; divide a sus autores en aquellos que consideran que su fun damento es la conciliación de la autonomía y la libertad, y, por otra - parte, aquellos que consideran al Estado Federal como parte del desarro - llo de las diferentes organizaciones sociales autónomas, incluso parten de la propia persona, pasando por la familia, municipio, provincia, re - gión, Estado y por último, la federación, asimismo se le han atribuido una serie de características que le son propias y que nos permiten de - terminar la existencia de esta forma de Estado, son a saber las siguien tes:

---

(23)--- Burdeau Georges, Traite de Cience Politique, I, II p. 451.

(24)--- Bidart Campos German J. op. cit. p. 481.

a) Desde el punto de vista formal, el Estado - Federal encuentra su origen en una Ley Fundamental, la Constitución, ésta da las bases de la actuación de la federación y sus Estados miembros, permitiendo la existencia de dos órdenes jurídicos: el orden federal y el orden común de cada uno de los Estados, pero reservándose el primero el principio de supremacía constitucional.

Es precisamente de la Constitución, de donde - surgen los órganos federales con funciones específicas, sean legislativas, ejecutivas o judiciales, que hacen actuar al poder federal frente al orden jurídico y órganos de los Estados miembros, los cuales también encuentran sus bases de organización y función en la constitución, consecuentemente, es la norma fundamental y sobre la cual no admite otra -- que la contravenga; adquiere con ello la federación el carácter de indisoluble.

b) El gobierno federal, tiene el poder directo sobre la población y el territorio de la federación, sin perjuicio de-aquel que tienen los gobiernos locales sobre sus propios elementos.

La federación, formal y teóricamente, no puede limitar a un Estado miembro en el ejercicio legítimo de su autonomía, influir en el poder de su forma de gobierno o elección de gobernantes,

salvo los casos de excepción previstos en la propia constitución, tal puede considerarse en la desaparición de poderes de un Estado contemplada en nuestra Constitución.

c) Jorge Carpizo considera que "las entidades federativas deben poseer recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades"(25); lo que para nosotros implica el supuesto de que cada entidad posea, en principio, una estructura económica que le permita, lo más posible; ser autosuficiente, y por otra parte, un sistema tributario autónomo.

d) Cuando la doctrina habla de las relaciones entre la Federación y los Estados miembros, las toma desde dos puntos de vista: Primero, la participación y Segundo, la coordinación.

Por lo que hace a la participación "...consiste en el derecho de los Estados miembros a colaborar en la formación y en las decisiones de los órganos federales" (26), como en México, es a través de la Cámara de Senadores, quienes representan los intereses -- del Estado, como participan las entidades de la Federación en las decisiones del poder federal.

---

(25)--- Carpizo M. Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1973 p. 17.

(26)--- Bidart op. cit. p. 485.

e) "Desde el punto de vista de la coordinación, las relaciones entre el Estado Federal y los Estados Locales se determinan mediante la asignación al primero de determinadas competencias, que se ejercen sobre todo el territorio del Estado, pero con referencia o materias especiales; y a los segundos, de potestad sobre sus respectivos territorios en todas aquellas materias no atribuidas a la federación" (27).

De acuerdo a lo anterior, las relaciones se determinan mediante la asignación de ámbitos competenciales contenidos expresamente en la Constitución. Al respecto se consideran facultades expresas, aquellas que están contenidas en la norma constitucional. -- sea a favor de la federación o de un Estado miembro, quien no podrá -- realizar ninguna actividad fuera de lo que establece la norma, por el contrario, si el Estado o la Federación no tiene facultades expresas, se entiende que tienen todas las facultades no incluidas en aquellas, donde podrán realizar cualquier acto en tanto no invadan la esfera de las facultades expresas.

De lo anterior se desprende, que tanto la Federación como el Estado miembro podrán poseer facultades expresas o reservadas, pero no ambas; se distinguen como consecuencia de las primeras, las llamadas facultades implícitas, que son aquellas que sin estar contenidas en la norma constitucional, son necesarias para el ejercicio de una facultad expresa.

---

(27)---Ibidem.

De acuerdo a la doctrina con base a las ideas de las facultades expresas, reservadas e implícitas, se distinguen -- tres tendencias constitucionales a saber:

- Aquella donde es al Estado Federal al que se le detalla un catálogo de facultades, que constituyen las facultades - expresas y aquellas facultades no contenidas se entienden reservadas a los Estados miembros.

- Aquella corriente que por el contrario, se - establecen las facultades expresas en favor de las entidades que integran la federación y ésta ejercerá todas aquellas facultades no contenidas en las facultades expresas.

- Por último, el establecimiento de facultades expresas tanto para la federación como para los Estados miembros.

En todos los casos donde existan facultades ex presas y principalmente en el primero, debe existir el establecimiento de la cláusula de poderes implícitos que ya apuntamos.

f) La soberanía corresponde ejercerla al -

Estado Federal, los Estados miembros de la federación solo poseen autonomía de acuerdo a las facultades y ámbitos competenciales otorgados en la Constitución, en consecuencia, el único sujeto de derecho internacional es la federación y no así los Estados miembros, sobre los cuales la federación ejerce un imperium.

## CAPITULO II

### ENTIDADES FEDERATIVAS.

#### 2.1. Soberanía o Autonomía.

En el presente capítulo estudiaremos características fundamentales que permitan distinguir al Estado Federal de los Estados miembros de la federación, también llamados entidades federativas; asimismo, iniciaremos el análisis pragmático respecto de dichas características en el Derecho positivo mexicano.

Soberanía, autonomía, centralización, federación; son categorías de la Ciencia Política, de la Teoría del Estado y del Derecho Administrativo, que desde luego se manifiestan de alguna manera en la realidad mexicana; el vínculo entre sí determina la manera de una forma política, o para estar de acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior, en el actual Estado Moderno, una forma de Estado o una forma de gobierno.

Estas categorías políticas, servirán de base para nuestro tema central, en dos aspectos; el primero, cómo contempla el derecho positivo mexicano la posibilidad de transformación del Distrito Federal en entidad federativa; el segundo, es saber si el propio derecho positivo se encuentra acorde a la realidad social, o, por así decirlo, a la vida democrática del Distrito Federal.

En primer término veremos el concepto de soberanía, para de aquí partir a lo que se entiende por autonomía, conceptos que frecuentemente son confundidos pues guardan una relación como condición de ser una organización política, entendida ésta, no sólo como una estructura que sustente el poder, sino en la totalidad de relaciones -- que de ella deriva.

El término soberanía, como categoría política, va más allá del significado etimológico (28), ha respondido incluso, a una concepción de un momento histórico determinado; desde Bodin que consideraba a la soberanía como una voluntad real capaz de decidir y de actuar cuyo titular se encuentra en el monarca, hasta las teorías que pretenden poner en evidencia la falta de vigencia del mismo término.

Hablar de soberanía, de su desarrollo histórico, pretendiendo agotarlo, nos llevaría escribir sendos capítulos, pero no cumpliría el estudio final de nuestro trabajo, pero tampoco podemos pasar por alto las ideas fundamentales dadas sobre el tema, razón por la cual tocaremos las ideas que consideramos más importantes.

---

(28)--- Se ha sostenido como significado etimológico de soberanía---super omnia--- lo que está por encima de todo

Durante la baja edad media, que abarca los siglos XIII y XIV, cuando cede la inflexibilidad de la iglesia basada en la potestad divina, nace el término soberanía que pretende justificar el poder del monarca frente a los estamentos y la iglesia.

En efecto, el monarca se constituye como el titular de la soberanía; el que no está sometido a la Ley --logibus solutus--, pero a la Ley que el mismo monarca dicta, más no a la ley natural y a la ley de Dios; en esta idea de Bodín, debe entenderse a la soberanía como la voluntad real del monarca capaz de decidir y actuar, la potestad soberana para individualizar en disposiciones concretas el orden normativo --ideal, en el cual encuentra su límite, esto es, creador del derecho; se establece, por tanto, una diferencia entre derecho y ley.

Se ha interpretado esta tesis como un poder absoluto o ilimitado, pero como ha quedado apuntado, no es esta la realidad --pues su límite se encuentra en la ley natural.

Durante el siglo XVII, con Hobbes, cambian las ideas de soberanía en base a la doctrina del pacto social que se funda en la concepción del mantenimiento de la paz mediante el acuerdo de voluntades, que para mantenerse vigente, se otorga a un poder común que es el que ejerce la soberanía, una voluntad real de acción y decisión.

da a principios y condiciones de carácter material, teológico y moral.

Hasta el siglo XVIII, como hemos visto, la soberanía era entendida como una voluntad de decisión y acción, cuyo titular se fué transformando según el momento histórico; en el cambio del sistema burgués del siglo XIX, bajo concepciones de libertad e igualdad del ser humano, ideología liberal y el naciente Estado de Derecho, la soberanía se transforma a una mera legalidad formal, immanente del orden jurídico, se sustrae de todo contenido político y se reduce a un acto de aplicación de las normas.

Las condiciones individuales y sociales no podían quedar al arbitrio de una voluntad individual o colegiada, sino que debían ser garantizadas por el Estado, que pretendía mantener un estatus-quo determinado, quedando asegurado en el tiempo y el espacio por la norma constitucional en la que se estipula la estructura del Estado.

Ya en el presente siglo, Kelsen, siguiendo el estricto formalismo jurídico, afirma como titular de la soberanía el propio orden normativo, separando la lógica normativa en forma tajante de la realidad histórico social.

Kelsen se separa de la concepción de la soberanía como voluntad de decidir y actuar, y la convierte en algo inmóvil, estático, y hace titular a la propia norma incapaz de manifestarse por sí mis-

ma, ya que requiere necesariamente de una voluntad acorde a una realidad social; más sin embargo, a través de la norma hipotética fundamental, sustituida por la voluntad soberana, podemos afirmar que reconoce la existencia de una manifestación volutiva de la soberanía.

Se dice que la Teoría pura del Derecho pone en -- crisis la idea de soberanía, se le ataca en este último siglo, no sólo -- por cuanto al sujeto, sino por lo que hace a su existencia misma.

Podemos afirmar que estos dos últimos siglos han-- aportado las más variadas ideas por cuanto al sujeto de la soberanía y en su contenido mismo.

Para Carl Schmit, el concepto de soberanía se --- mueve en función de la relación amigo enemigo, apoyada en el poder, carente de ética.

Autores como Douguit, han puesto en duda su existencia como poder de mando ilimitado, pues si en el ámbito del derecho internacional se imputan a los Estados derechos y obligaciones, no son soberanos.

Similarmente, Maritain, sostiene a un poder su--- premo ejercido sin responsabilidad, entendida en dos planos: el plano internacional; en donde el Estado soberano, en relación a los demás guarda-

una independencia absoluta; y en el plano interno del Estado, el poder no es relativo y sí absolutamente supremo (30); concluye afirmando que si la soberanía se encuentra sujeta a fiscalización y responsabilidad, significa que el Estado no es soberano (31).

Por otra parte, Laski, en el mismo sentido, --- afirma que si se dejan de observar la confluencia de los factores reales de poder, al atribuirse al Estado la titularidad de la soberanía, --- siendo aquellos, sujetos e instancias titulares de ésta (32).

Una de las teorías que consideramos importante, es aquella que explica a la soberanía desde un punto de vista axiológico, fundada en los fines del Estado, concretamente especificados en el bien común del mayor número, justicia, libertad, bienestar, etc., la --- cual es tomada por nuestro derecho positivo.

---

(30)--- Mario de la Cueva, en su libro Teoría de la Constitución (Ed. - Porrúa, S.A. 1982) también reconoce la soberanía en sus dos planos interno y externo, sin embargo no concluye o niega su existencia.

(31)--- Flores Olea Víctor, op. cit. p. 41 cfr.

(32)--- Ibidem p. 43 cfr.

El titular de la soberanía, es el pueblo, la soberanía popular, como la facultad de este elemento del Estado(33) de revisión suprema política o jurídica; el soberano actúa con libertad, con una potestad originaria, un derecho inherente reconocido a su vez en el derecho positivo.

Por su parte "... la labor del Estado, de sus organismos, autoridades y derecho, lo es de gestión. El Estado es gestor del servicio público. La actuación de los sistemas de competencia y órganos del Estado está condicionada por la Ley"(34) misma que fué elaborada por el pueblo en ejercicio libre de su facultad de decisión en la captación de la voluntad general y el bien común.

"Un pueblo que carezca de cualidad de revisión suprema política o jurídica, o un Estado cuyos sistemas de competencia funcionan supeditados a las decisiones de los otros Estados, dejan de serlo!" (35).

Resulta axiológico, en tanto gira la institución soberana, en torno a valores, como el bien común, progreso, bienestar social, etc., que son derechos inherentes a los pueblos; más sin embargo, -

---

(33)--- Y no del Estado mismo que con anterioridad hemos visto que le han atribuido algunos autores la titularidad de la soberanía, así tampoco se refiere al gobierno, órgano o poder del Estado.

(34)--- Arnais Amigo Aurora; Soberanía y Potestad, Miguel Angel Porrúa, - S.A., 2da. Ed. México, 1981 p. 209.

(35)--- Ibidem p. 208.

el problema actual resulta cuando en un Estado en el ámbito internacional carece el pueblo de posibilidad de participar en la integración o elección del gobierno, y aún cuando se trata de una dictadura, se dice, que es soberano, con independencia a su integración como forma de Estado.

Por otra parte, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos habla de la soberanía de los Estados por cuanto a su régimen interior; lo que va en contra de lo que tratamos cuando se habló de las características del Estado Federal al que le pertenece la soberanía y no a las entidades que lo integran.

Aún cuando aparentemente podríamos considerar correcto el sentido que en este artículo se hace de soberanía popular, puesto que señala que se ejerce a través de los Poderes de la Unión y los de los estados; en nuestro concepto, no es acertado, por lo siguiente: la soberanía popular, se funda en el ejercicio de ésta por los órganos de Estado en representación o por mandato del pueblo, siendo que éste, debe tomarse en cuenta como concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado, por la cual dicho individuo adquiere la calidad de ciudadana; el ciudadano lo es del Estado federal, no de la entidad federativa, en consecuencia, el pueblo es propio del Estado federal, no de la entidad, además de que la soberanía popular implica una cualidad de revisión suprema, que excluye a la entidad federativa puesto que esta se encuentra sujeta al pacto federal.

Desde el punto de vista de nuestra constitución, - la soberanía popular, se ejerce a través de los órganos del Estado, con - la salvedad apuntada; así el pueblo en ejercicio de la supremacía decisoria que constituye la soberanía, habrá de darse su forma de gobierno y re solver en última instancia los asuntos que en lo interno afecten al Estado Federal, de aquí que resulten elementos para distinguir la soberanía - del propio Estado Federal a la autonomía de los llamados Estados integrantes de la federación.

En efecto, la relación que se entabla por las entidades miembros de la federación entre sí, y aún, y para con el Estado Federal, no es la misma que la que se establece entre los Estados soberanos de la comunidad internacional; como ya hemos dicho, en la primera, se da una relación de supra-subordinación, derivada de una relación de poder, donde la unidad de voluntad se manifiesta como suprema en cuanto a que no permite dejar de resolver problemas de competencia; por el contrario, en el plano internacional, las relaciones de los Estados es de naturaleza -- contractual, los positivadores del derecho son los mismos destinatarios - de la norma, que dando a su arbitrio el cumplimiento de la misma, puesto que antes del orden jurídico internacional se encuentra la existencia mis ma del propio Estado.

Hemos afirmado entonces que la soberanía pertenece al Estado Federal, y por cuanto a sus entidades federativas, poseen la

cualidad de autonomía derivada precisamente de su posición subordinada de la relación de poder que entabian aquellos para con el Estado Federal, la cual se determina mediante los ámbitos competenciales que corresponde a cada uno de los niveles de gobierno, en consecuencia, la autonomía implica un poder limitado, en tanto las entidades integrantes de la federación actuarán libremente siempre y cuando no contravengan el pacto federal.

La autonomía como cualidad esencial del régimen federal, que como ha quedado precisado, está determinada según los ámbitos competenciales de la federación y de las entidades que lo integran, en nuestro derecho positivo, se puede encontrar en los otros dos niveles de gobierno: el municipal y el local, para cada uno de ellos - está determinado un poder jurídico limitado según nuestra Carta Política fundamental; el que se objetiviza por la existencia de una descentralización gubernativa, política y administrativa, mediante la realización por sí mismo, según el nivel que corresponda, de una determinada actividad pública por sus propios órganos, en un espacio físico que mantiene su ámbito espacial de validez con independencia de la administración central federal, sin subordinación económica o técnica respecto del superior en la relación de poder a la que se encuentra sujeto - dentro de su ámbito de competencia.

Por otra parte, desde el punto de vista del origen etimológico de la palabra autonomía (auto.- a sí mismo; nomos.-

ley) se ha tomado como la facultad de darse su propia ley por parte de las entidades, de aquí que se considere a la autonomía como columna -- vertebral de las entidades federativas las que poseen las cualidades -- siguientes: "i) darse su constitución, misma que es la base y fundamento de toda legislación local; ii) reformar la propia constitución, siguiendo las normas que ella misma señala" (36)

Es mediante el establecimiento de su propia -- constitución de las entidades federativas, por la que determinan a su vez su propio gobierno y lo ejercen materialmente por si mismas, desde luego con autonomía política y sin contravención al pacto federal.

## 2.2 Entidades Federativas.

Hemos hablado de la autonomía como cualidad -- de las entidades federativas y característica del régimen federal en -- el cual se encuentran inmersas.

---

(36)--- Carpizo Jorge, Sistema Federal Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. p. 479.

En nuestro derecho positivo la posibilidad que una entidad federativa pueda darse su propia constitución, revisarla, crear en base a ella un orden jurídico, así como ejercer su propio gobierno, determinan la existencia de la autonomía estatal cuyo poder jurídico, se encuentra limitado por el pacto federal, que se regula fundamentalmente por la Carta Política fundamental; más no como única norma pues según el principio de supremacía del orden jurídico federal -- contenido en el artículo 133 del ordenamiento que se alude, se 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 la ley suprema de toda Unión", se confirma como orden supremo al obligar a toda norma o potestad inferior a respetar las disposiciones federales indicando: "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".

Sin embargo, no hay que perder de vista, que hemos considerado al orden jurídico federal como totalidad y en relación a las entidades federativas; por lo cual es menester distinguir entre las normas federales, la supremacía absoluta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se determina la competencia de los ámbitos federal y local, estableciendo para el primero, un catálogo de atribuciones que conformen las facultades expre -

sas, y para el segundo, las facultades no contenidas en aquellas se -- les reservan a las propias entidades, según lo dispone el artículo 124 Constitucional, de aquí que al limitarse las facultades tanto a la federación como a los estados miembros, sostengan algunos autores, que -- existe en realidad una igualdad jerárquica entre ambos ordenes; "...la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano que se desprende del ya mencionado artículo 133 es el siguiente: 1) en la cúspide del orden jurídico como suprema está la Constitución general o del estado federal, 2) después, las leyes constitucionales y los tratados internacionales, y 3) en otro escaño inferior, el derecho federal ordinario y el local, los que a su vez se pueden subdividir"(37).

No obstante de la división competencial que se señala para la federación y para las entidades federativas, entre ambos niveles de gobierno, existe una coincidencia de decisiones jurídico políticas fundamentales, que giran en torno de la soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo y supremacía del Estado sobre las iglesias.

---

(37)--- Carpizo Jorge op.cit. p. 503

"Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo sistema jurídico y son los que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta, o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro" (38), tales decisiones se desprenden de los artículos 39, 40, 41, 115 y 116 de la Constitución General de la República, por lo que hace a los tres primeros numerales a la soberanía, su ejercicio y el establecimiento del régimen federal.

Por lo que se refiere al artículo 115 se determina la forma de gobierno republicano, representativo popular de los Estados, así como el Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización político administrativa, lo cual se complementa con el contenido del artículo 116, que contempla para el ejercicio del poder público de los Estados la división de poderes en: ejecutivo, legislativo y judicial.

El establecimiento en la Constitución en forma expresa la división de poderes en los Estados, es una innovación de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987, no obstante que el espíritu del Constituyente de 1917, por la redacción de otros numerales, dejaba entrever la existencia de

---

(38)--- Ibidem p. 476.

dichos poderes; así, las reglas para el establecimiento de los poderes ejecutivo y legislativo locales se contenían en la fracción VIII-- del artículo 115 de la propia constitución, las que ahora se incertan en el artículo 116, a saber:

-Para los casos de elección de gobernadores o representantes de las legislaturas locales, serán directas.

-Los gobernadores habrán de ser nativos de la entidad y mexicanos por nacimiento, o en su defecto, tener una residencia efectiva de 5 años anteriores al día de la elección.

-No podrán durar en su cargo más de seis años.

-No podrán ocupar nuevamente el cargo ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

-No podrán ser electos para un periodo inmediato, aquel sustituto que concluya el periodo por falta absoluta del constitucional, ni aquel interino provisional que por la misma causa haya permanecido los dos últimos años del periodo.

-Para el caso de los representantes, serán electos en proporción a los habitantes, pero estos no serán menos de 7

si la población llegó a 400 mil habitantes; no menor de 9 si excede la última cantidad y no exceda 800 mil. y de 11 en los Estados en - que la población sea superior.

-Para el poder judicial, se ejercerá por los tribunales que establezca la constitución relativa, pero sus Constitu ciones y Leyes deberán garantizar la independencia de los jueces y ma gistrados, los que deberán reunir los requisitos a que se refiere el artículo 95 de la propia Constitución General.

-La elección de jueces y magistrados deberá - de hacerse en forma preferente, sobre aquellas personas con honorabi- lidad, competencia y antecedentes en la profesión jurídica.

-Los jueces de primera instancia serán elec - tos por el Tribunal Superior de Justicia de cada entidad.

-Los magistrados durarán en su ejercicio seis años, serán reelectos o removidos en los términos de las Constitu ciones locales y Leyes de responsabilidades, y percibirán en el tiempo - de su encargo una remuneración adecuada e irrenunciable.

-Por último las Constituciones y leyes loca - les podrán, crear tribunales de carácter contencioso administrativo.

Estas, constituyen las bases fundamentales para la organización de las entidades integrantes de la federación posi tivizadas en nuestra Carta Magna; las constituciones y leyes locales podrán, en tanto no contravengan dichas bases, actuar e imponer modalidades a los poderes públicos.

En el mismo sentido, por lo que se refiere a los derechos individuales de los hombres, las constituciones podrán ampliar el catálogo o determinar modalidades, pero de ninguna manera podrá hacerlo si de ello resulta restringir las garantías individuales o sociales que se establecieron por el Constituyente.

Determinadas las bases de las autonomías, las atribuciones se rigen bajo el principio de facultades reservadas, que ya apuntamos, esto es, de acuerdo con el principio del artículo 124 - Constitucional las facultades que expresamente no se encuentran confe ridas a la federación, se entienden reservadas a los Estados miembros, no consideramos necesario determinar en uno y otro caso dichas facultades, pues no ofrecen por si mismos ninguna luz al objeto final del presente estudio; por el contrario, si consideramos importante resaltar la manera en que participan las entidades federativas en la formación de la voluntad general del Estado mexicano.

Del estudio al ordenamiento constitucional, - consideramos el contenido de la fracción III del artículo 71, el --- cual señala como sujetas del derecho de iniciar leyes a las legislatu

ras de los Estados.

Por otra parte, tradicionalmente se conocen -- dos funciones básicas de la participación de las autonomías de la federación en la integración del poder federal a saber, las siguientes:

1.- En la integración en el Senado de la República y

2.- En las Reformas a la Constitución Federal.

Por lo que hace a la participación de las entidades federativas en el Senado, se ha considerado tradicionalmente -- que, la llamada Cámara Alta, está integrada por representantes de dichas entidades, que de acuerdo al dispositivo 56, se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

No obstante Jorge Carpizo señala que realmente la Cámara de Senadores, no se trata de representantes de las entidades federativas, sino de la nación, afirmación que se funda en el hecho -- que los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser Diputado, salvo la edad que para los primeros será necesariamente de 35 años y los segundos de 21 años; además de que el interés en ambos casos es de toda la colectividad y no de la entidad federativa, según se pueda desprender del artículo 51 de la Constitución General en relación a los diputados, y de la forma directa de elección de los Senadores contenida en el diverso 56; por último, indica que la división --

de funciones entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados no deviene la representación de la primera de las entidades federativas, sino que aún desapareciendo el sistema federal subsistirían ambas Cámaras, pues ofrecen ventajas (39).

En relación a la participación de las autonomías en la reforma a la Constitución General, esta participación es real en tanto que forman parte del poder revisor, integrado por las legislaturas locales y conjuntamente con la legislatura de la Unión, de acuerdo al procedimiento que se enmarca por el artículo 135, en el cual se señala que para que las modificaciones o adiciones lleguen a ser partes de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Mediante la participación de las legislaturas locales en el proceso de reforma constitucional, garantizan a sí mismas la autonomía que la propia carta fundamental consigna a su favor, sin dejar de observar los defectos que prácticamente se dan en la realidad mexicana.

Las entidades federativas, como partes integrantes de la Federación, participan de esta manera en la unidad del-

---

(39)---Carpizo Jorge op. cit. p.p. 421 y sigs. cfr.

Estado Federal, la coincidencia en las decisiones jurídico políticas fundamentales antes apuntadas, aunque no agotadas, determinan y garantizan a ambas partes que integran el Estado compuesto federal, su existencia, que de originarse conflictos, no quedarían sin resolución por virtud de la potestad suprema de la federación.

La propia Constitución General prevé los casos de conflicto y la manera de solución, la cual quedará desde luego a cargo de los poderes federales y dan lugar a las llamadas relaciones de intervención.

Así, en la fracción V del artículo 76 de la norma fundamental, prevé la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado; igualmente la fracción VI del mismo numeral, prevé la resolución de conflictos que surgen entre los poderes de una entidad, o cuando por esta causa se irrumpa el orden constitucional en conflicto de armas, se arreglará sujetándose a lo previsto en la propia Constitución y en la de la entidad, la solución de dichos conflictos corresponde en estos términos al Senado de la República.

Por otra parte, la federación tiene la obligación de proteger a sus partes integrantes de toda invasión o agresión exterior, con la sola condición de la exitativa de la legislatura local o del poder ejecutivo local.

En la vigilancia del orden constitucional, el Po-

der Federal, a través de la función judicial, también conocerá las contro  
versias que se susciten en dos o más Estados, entre los poderes de un mis-  
mo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos en  
tre la federación y uno o más Estados.

De acuerdo con el orden constitucional, los pode  
res federales, tanto ejecutivo, legislativo y judicial, preservarán la ob  
servancia del pacto federal dentro de sus respectivos ámbitos de competen  
cia; observando las obligaciones de las entidades federativas apuntadas, -  
además de las contenidas en los artículos 120 y 121 del multicitado orde  
namiento, así como las limitaciones a las propias entidades contenidas en  
los numerales 117 y 118, y las facultades reservadas a los Estados mien--  
bros de la federación, mismas que en su conjunto determinan las relacio--  
nes dentro del régimen federal mexicano, cualquier acto fuera de sus li--  
neamientos será contrario a la Unión, y por tanto resuelto bajo la potes  
tad de los poderes federales, en los términos previstos en la propia cons  
titución.

### 2.3. Centralización o Federación.

Generalmente se consideran ambas concepciones co-  
mo opuestas, puesto que se identifica a la centralización o centralismo-  
con el Estado unitario, el cual es opuesto al régimen federal; sin embar-  
go, como más adelante veremos, la centralización no es una cualidad única

del Estado unitario; asimismo la categoría opuesta, no es una cualidad exclusiva del Estado Federal, sino que constituyen tendencias en uno y otro caso.

Las concepciones Centralismo y Federalismo constituyen apreciaciones de la forma de organización, política, económica, administrativa; circunstancias estas que a su vez se constituyen como el antecedente o consecuencia histórica de un Estado para su asimilación.

El Estado para el cumplimiento de sus fines, cuenta con órganos, los cuales en un sistema centralizado, se encuentran organizados de manera tal que los órganos centrales delegan en otros distintos, sin capacidad jurídica, determinadas competencias ligadas al centro-político; "... la concentración de competencias niega el funcionamiento de un órgano especial para cada una de ellas. Los órganos especiales, - por su parte, son incapaces absolutos o relativos; lo primero les condena el anonimato centralizador; lo segundo les permite figurar con propia individualidad y aspirar a una graduable autonomía"(40).

---

(40)--- Hernández Becerra Augusto. Estado y Territorio en la Teoría General del Derecho Colombiano y en el Derecho Comparado UNAM I. - I. J. México 1981. p. 40.

Significa entonces, que el poder del Estado monopoliza, para todo el territorio y en cualquier materia, el mando, las decisiones así como el ejercicio, ello no implica una dejación del ciudadano en la formación de la voluntad del propio Estado, pues si aquél participara -- dará lugar a un Estado Democrático Centralista, por el contrario, sin su -- participación dará lugar a un sistema centralista dictatorial.

La centralización guarda estrecha relación, con -- las funciones y competencias de los órganos del Estado, también por cuanto a su territorio sobre el cual se ejerce el poder centralizador.

Arnais Amigo considera que la centralización en sí misma, así como las tendencias de Estados federales a la centralización, -- encuentra origen en la debilidad política de entidades regionales o territoriales para la planeación económica, el auge sindical y la opinión pública; el cambio del Estado liberal burgués al Estado intervencionista administrativo con un poder central que controle y planifique los servicios y la producción; "...que planifique la economía, que se interpone para bien en la realización del servicio público --señalando-- que no puede descentralizar política ni económicamente los elementos que afectan al bien público..." (41).

---

(41)--- Arnais Amigo Aurora, Soberanía y Potestad, Miguel Angel Porrúa, S.A. 2da. Ed. 1981 p. 414.

La centralización "... constituye un encuentro jerárquico, del órgano inferior, que queda por completo dependiente del superior y sujeto a un permanente control, aquel que se ejerce sobre los subordinados. Hay un conducto regular, se reciben órdenes, se obedece, se ejecuta"(42); más esta relación de jerarquía no se refiere desde el punto de vista orgánico administrativo por cuanto a la organización de servicios públicos, sino, a una relación político-administrativa, de decisiones de mando y ejecución, esto es, la centralización es política.

Para mayor claridad atendamos a lo que hemos dicho en relación al sistema federal; en él se dan una serie de cualidades que lo hacen característico, parte importante, son las relaciones que se dan entre el Estado federal y las entidades que lo integran, el primero ejerce sobre las segundas una potestad, esto es, se ubica en una relación de mando superior; dicha relación se encuentra limitada por una norma constitucional en la cual se establecen los ámbitos competenciales para cada uno de los niveles, de aquí que gozan de autonomía las entidades integrantes de la federación; se establecen los lineamientos que deberán ser respetados por las entidades en la coincidencia de las decisiones jurídico políticas fundamentales, además de que gozan de un territorio sobre el cual ejercerán la potestad derivada de su autonomía.

---

(42)--- Hernández Becerra Augusto. op. cit. p. 39.

La distribución de competencias es el propósito - del Estado Federal; el alto o mayor grado de descentralización le permite ser lo que es, no ajena a la autonomía, esta se produce en diversos grados dentro de aquella "...El federalismo es en definitiva una descentralización del poder político supremo del estado..."(43).

"La descentralización sólo se predica de la función administrativa, en el restringido sentido doctrinario francés, con lo cual se desaprovecha la utilidad que reporta extender esta noción a la totalidad de las actividades del Estado..."(44).

La descentralización política constituye una forma de distribuir el ejercicio del poder, en un ámbito espacial de validez del derecho creado y aplicado por la autoridad política a la que le es -- compartida el poder con la participación en la función pública de los grupos sociales que integran la entidad delimitada territorialmente, implica

---

(43)--- Arnais Amigo op. cit. p. 419.

(44)--- Hernández Becerra Augusto op. cit. p. 48.

una asignación de poder del centro hacia afuera. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las autonomías que integran el pacto federal, las que tienen un cierto grado de decisión política según los campos de su competencia (45).

La descentralización territorial, esto es, la formación de territorios delimitados dentro del propio territorio federal; la autonomía; y, la regionalización política, constituyen el elemento de la descentralización política.

En nuestro derecho positivo la descentralización política se manifiesta por la posibilidad de las entidades federativas de darse su propia constitución y su codificación ordinaria en -- tanto no sea competencia del poder federal, asimismo al integrar el gobierno de la entidad bajo el principio de la división de funciones, pero ello implica decisión y ejecución independiente del poder central.

---

(45)--- Carpizo Jorge.- Sistema Federal Mexicano, I.I.J. UNAM p. 475-cfr.

En el régimen federal mexicano la organización -- del Estado se da en forma horizontal y vertical; en el primer caso se ve desde el punto de vista de la división de poderes y, en el segundo, desde el punto de vista del propio régimen federal, esto es: por la propia descentralización del poder político, la autonomía de las entidades, por la determinación de competencias políticas, legislativas, administrativas, -- las que son esenciales para un adecuado sistema federal; desde luego, el factor económico toma relieve para el financiamiento de los servicios públicos que proporcionan las autonomías, en consecuencia, el medio en que estas se alleguen los recursos económicos mediante un sistema tributario independiente de la propuesta central, podrá determinar la adecuada independencia de los llamados estados de la federación.

La doctrina ha sostenido que un sistema altamente descentralizado conduce a un sistema federal, dicho de otra manera, toda forma de federalismo denota descentralización política; sin embargo, en -- relación al Estado unitario se afirma que no por fuerza será centralizado, lo que nos permite pensar que en el propio Estado unitario se dará un --- cierto grado de descentralización.

Aparentemente resulta contradictorio visto llanamente, pero en realidad si se profundiza un tanto más en las concepciones que con anterioridad tocamos, no lo es.

Si en el Estado federal "la descentralización implica la asignación de competencias a órganos que tienen aliento vital, - individualizador, de la capacidad jurídica, lo que les permite ingresar - al amplio y variado campo de la autonomía, ya que a nivel de gobierno como en el de administración" (46) consecuentemente es una descentralización política; en el Estado unitario la descentralización será sólo administrativa y en un mínimo grado descentralización política, que como ya - quedó apuntado, ésta contiene una descentralización política, administrativa, legislativa, territorial.

Lo anterior nos permite afirmar lo siguiente:

. Un alto grado de descentralización conlleva a - un régimen federal.

. Un alto grado de centralización conlleva al Estado unitario.

. La descentralización y centralización constituyen tendencias de las formas de organización de los Estados, consecuentemente, uno u otro fenómeno no son propios de la forma de Estado federal o unitario.

---

(46)--- Hernández Becerra Augusto, op. cit. p. 40.

. La centralización y descentralización son independientes de la forma de Estado, más no por ello dejan de guardar relación "...en toda organización política se operan estas dos fuerzas y movimientos centrípetos y centrífugos"(47).

En el mundo contemporáneo, las tendencias a la --centralización del Estado federal, son producto de la crisis de esta forma de Estado, por el creciente poder público de la federación; se justifica que en el manejo de ciertas materias no puede ser tratada más que --por un criterio o sentido general y unitario, tal es el caso de la distribución y riqueza de los fondos públicos, los medios para su obtención mediante un sistema tributario e incluso, para la acción coactiva del Estado (48); la debilidad en las regiones territoriales de carácter económico, político y cultural, la forma heterogénea que estos fenómenos se presentan entre las entidades federativas, obligan y justifican la toma del --mando por el poder federal.

---

(47)--- AR BEWER-CARIA. Ponencia General XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas 29-VIII al 5-IX 1982 Tema IV, Universidad de Caracas p. 9.

(48)--- Serra Rojas Andrés. Ciencia Política, Ed. Porrúa, S. A. Séptima - Edición, México 1983 p. 625 cfr.

La crisis del centralismo llevó a la descentralización del poder estableciéndose el régimen federal, pero éste, en crisis, tiende a una centralización; cierto es, como lo afirma Allan R. Bower, que no existe un Estado Federal puro o completamente descentralizado; pero por el propio bien del Estado federal la tendencia habrá de ser, no a la centralización sino a la descentralización política; -- que por cuanto al Estado mexicano ha experimentado históricamente desde la época independiente cambios violentos de uno u otro; así la constitución de 1824 estableció el sistema federal; fue transformando el régimen a una centralización en 1836, por la constitución centralista de -- ese año, la que duró hasta 1946 en la que nuevamente se reestablece la constitución de 1824; más adelante sería conformado el régimen federal por el acta de reformas de 1847, subsistiendo hasta 1853, año en el que el General Antonio López de Santa Anna expide las bases para la administración de la república, que reestablece el centralismo de vigencia efímera, pues al expedirse la constitución de 1857 se incorpora nuevamente al régimen federal, aunque con algunos problemas, tales como la intervención francesa; la misma revolución mexicana que trae como consecuencia la promulgación de la constitución de 1917, en la cual se reconoce el sistema federal que actualmente nos rige aunque con algunas variantes (49).

---

(49)--- Carpizo Jorge, op. cit. p. 467 y sigs cfr.

Se afirma que en la actualidad, no obstante -- que la forma del Estado mexicano es el régimen federal, existe una --- tendencia a la centralización del poder, tal vez no desde un punto de vista formal, sino por las peculiaridades que encierra la existencia - en el poder de un partido oficial cuyo régimen interior es altamente - centralista, el cual por su posición de poder, repercute en la estructura y organización del Estado Mexicano.

### CAPITULO III

#### GOBIERNO Y ADMINISTRACION.

##### 3.1. Función de Gobierno y Función de Administración.

En el principio de nuestro estudio, afirmamos que hablamos de los elementos del estado, estos tradicionalmente se -- han considerado pueblo, territorio y poder, algunos más la soberanía y los fines del Estado; la manera de interrelación de cada uno de estos elementos delimitaron lo que son las formas de Estado.

El Estado, es la forma política más compleja - que ha existido, de las que ha integrado el hombre para satisfacer sus necesidades colectivas como individuales; logra o pretende lograr la-convivencia armónica de los hombres.

La finalidad del Estado, es precisamente el -- individuo, lograrle su bienestar, para ello se encuentra investido de poder sobre el cual no existe otro; se traduce en su acción potencial y virtual de coacción legitimada por el orden jurídico; el poder jurídico del Estado para Kelsen es la eficacia del orden jurídico.

La personificación del poder, se manifiesta a través de quienes lo ejercen, es la autoridad, la que actúa en nombre del Estado; esta actuación de la autoridad, constituye una facultad otorgada por la norma, y a su vez sometido a ella, limitada, es de esta manera como debe entenderse al poder en un sentido jurídico; las competencias, los límites y atribuciones no se encuentran desvinculados de la sociedad en la cual se aplica, "A las organizaciones políticas estables siempre ha acompañado un orden que responda a la eficacia del poder, y alguna idea colectiva de igualdad vinculada al poder establecido" (50), lo que significa una relación legítima de poder, en la cual los gobernantes actúan en función de los gobernados quienes participan en la llamada voluntad estatal a través de procesos democráticos.

El poder público, para lograr los fines del Estado, actúa en base a una serie de competencias, a través de funciones como medio técnico para lograrlos, esto es, el ejercicio del poder se desdobra en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas.

---

(50)---Hernández Becerra Augusto op. cit. p. 33.

Es la administración la traducción de la organización de los servicios públicos del Estado, en las acciones para -- llevarlos a cabo y concretar dichos servicios, pero, precisamente se-- efectuó una decisión; parte de aquí la división de gobierno y adminis-- tración, concepciones las cuales guardan una estrecha relación "...el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcan-- cen realizaciones prácticas; y la administración requiere que el gobier-- no asuma la dirección y la orientación del Estado. La autoridad es Go-- bierno y es Administración" (51).

Marcos Kaplan, citado por Hernández Becerra, - dice: "En todo sistema político el gobierno incluye dos órdenes de a - ción política y administrativa, que se diferencian y asocian en dis - tintos grados. El orden de acción política, está situado al nivel de la formulación y ejecución de las acciones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes... El orden de a - ción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la apli - cación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos" (52).

Lo anterior, es lo que se ha considerado como el desdoblamiento del ejercicio del poder por la división de funciones y la actuación de gobierno y administración en el poder público, independientemente de su contenido político, más no lo excluye, ya que como anteriormente se mencionó, el estrecho vínculo entre el gobierno y la administración, la dependencia de uno y otro, se encuentran inmer-- sos en las relaciones políticas dadas en el Estado.

(51)--- Serra Rojas Andrés op. cit. p. 552

(52)--- Hernández Becerra Augusto op. cit. p. 24.

Una decisión de gobierno es política en tanto-- que se decide en función de la sociedad y porque a ella le interesa, y es a través de un acto administrativo mediante el cual se concretiza - una decisión política, la actividad del Estado en si misma se define y desempeña en un papel político.

La actuación de gobierno del poder público, implica una acción de decisión que se manifiesta en lo jurídico por la - imposición, en forma general, de pautas de conducta, esto es, dirige - potestad soberana, la vida del Estado emitiendo recomendaciones, dispo- siciones generales; decretos, acuerdos, órdenes y decisiones adminis- trativas.

Como acto de poder único e indivisible, la ac - tuación de gobierno se concentra en ámbitos competenciales de vital im portancia para la propia existencia del poder público de los cuales se pueden destacar los siguientes.

. Legislativo.- ya que es a través de este por el cual el poder público habrá de legitimar las decisiones de gobierno.

. Militar.- la coacción como garantía en el--- cumplimiento de sus determinaciones, los medios materiales como capa- cidad virtual de obligar por medio de la fuerza en contra de toda re- sistencia.

. Relaciones Internacionales.- en el campo del derecho internacional el Estado habrá de garantizar su independencia y el ejercicio único del poder, que por indivisible que es, sufrirla desplazamiento.

. Planificación.- como dirección general para alcanzar fines generales o específicos del Estado, que requieran una actuación global para lograr el objetivo político del Estado.

. Presupuesto.- los recursos, son indispensables en el mundo económico para que el Estado sostenga sus recursos humanos y materiales que le permitan su existencia misma, así como para el cumplimiento de sus cometidos.

. Religión.- las creencias religiosas son potencialmente la manera de actuar de los individuos y de la colectividad.- en consecuencia habrá de garantizar la individualidad del hombre y la cultura de una colectividad determinada, en la cual, la participación política no se vea determinada por un credo religioso que obviamente respondería a sus intereses. más no un interés realmente colectivo; es función del Estado, limitar la actividad política de las iglesias como supuesto de su estabilidad y el bien común.

. Control Jurisdiccional de la Constitución.- como actividad técnica jurídica superior, que garantizará en el régimen de derecho, el sostenimiento de las instituciones públicas y políticas de la organización del Estado.

. Constituyente.- como actividad que modifi-- que o transforme la estructura y organización del Estado, y no vea --- fracturado el poder.

La actividad política de gobierno requiere para ser efectiva, de los medios humanos, materiales y técnicos de la ad ministración; conatural a la forma de organización política es la exis tencia de órganos a través de los cuales se notificará la aplicación - de decisiones generales a los casos concretos y particulares, en consecuencia, las acciones serán menores por cuanto a que se particularizan, pero mayores por cuanto al número de casos particulares y concretos a los que se avoque a estudio; la aplicación de las disposiciones genera les, que son producto de un acto de gobierno, a un caso específico no es de afectación a la sociedad en general; las competencias administra tivas son aquellas que habrán de ejecutar y desarrollar las competen - cias de gobierno.

Gobierno y administración son expresiones diná mico-formales dentro de la actividad política del Estado, las cuales - se relacionan y articulan por el orden jurídico, que regula facultades, atribuciones de personas, titulares o integrantes de los órganos del - Estado, y de estos mismos considerados como totalidad orgánica, su fun cionamiento interno, relaciones interiores y de jerarquía y sus rela- ciones para con la sociedad o los individuos que la integran.

El poder del Estado como único e indivisible.

presupone la existencia personificada de una autoridad, más sin embargo la imposibilidad material de que un solo hombre cumpla en la realización de los fines del Estado, lleva a la división del trabajo y la creación de órganos que permitan cumplir tales fines.

La teoría de Montesquieu de la división de poderes, permite dar cuenta de la real división de funciones del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Montesquieu consideró hablar de la función de gobierno y administración, la llamada dicotomía del poder, ejercida a través de los poderes legislativo y ejecutivo, pero incorporó un tercer poder, el judicial, no obstante que su actividad consiste en la aplicación del derecho, que como actividad concreta en casos particulares correspondería ser de administración; de la cual tal vez consideró la particularidad de su especialización técnica jurídica y la independencia de los jueces de la actividad política para determinar la función judicial independientemente de las dos funciones anteriores (53).

### 3.2. La organización Administrativa.

Hemos visto al Estado como la forma política más compleja, la cual se integra por elementos actuantes entre sí; el pueblo, el territorio, la soberanía, los fines y el poder; este último como elemento material actuante para la existencia del propio Estado - contra toda resistencia, que permite lograr sus fines.

(53)---Ibidem p. 24 y sigs cfr.

El desdoblamiento del poder en una función de gobierno y administración, permite al Estado decidir y ejecutar acciones con la propia unidad de poder como único e indivisible en su territorio, más sin embargo, la imposibilidad para el ejercicio del poder por parte de un individuo en las complejas y múltiples necesidades sociales, origina la división del trabajo.

Los fines contenidos en el orden jurídico habrán de determinar la existencia de los medios para alcanzarlos a través del poder público, esto es, la fijación de tareas, atribuciones, órganos que las ejecuten en beneficio de la comunidad.

Los órganos dotados de competencia, en sí mismos, no podrán dar dinámica a las funciones estatales, requieren del elemento humano otorgándole atribuciones mediante las cuales se manifiesta la voluntad de poder, el mandato legítimo de la autoridad.

Los fines no son propios de los órganos del Estado, sino que pertenecen al Estado mismo, en consecuencia, la actuación de la autoridad es en nombre del Estado.

Tradicionalmente se han considerado tres de las funciones que realiza el Estado; ejecutiva, legislativa y jurisdiccional; es a Aristóteles a quién se le reconoce esta división de funciones; no obstante también se reconoce a Montesquieu el que fuera el primero en desarrollar una teoría sistemática de la división de poderes como ahora la conocemos.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

John Locke, también determina tres funciones del Estado, a manera de poderes pero rompe con las funciones aristotélicas; - Locke, dice que los poderes del Estado son: una legislativa como primordial que debería estar por encima de todas las otras funciones del Estado, ya que es mediante ésta por la que se establecen las leyes, base de la actuación de todas las demás funciones; por otra parte la función ejecutiva, por la cual se ejecutan las leyes, se protegen los intereses privados como públicos y en la que también se incluye la función jurisdiccional; y - por último, el poder federativo mediante el cual el Estado entablará todas las circunstancias que surjan de sus relaciones internacionales, hacer la guerra, la paz, alianzas, tratados, funciones diplomáticas, etc...

Como ya hemos insistido, no obstante que John --- Locke, así como Montesquieu hablan de la división de poderes, en realidad se refieren a la división de funciones del Estado, toda vez que el poder es único e indivisible, pues de otra manera no sería poder.

Montesquieu a fin de asegurar las libertades de los hombres, definió la teoría de la división de poderes, pues argumentaba que no existía otra fuerza que detuviera al poder, más que el poder mismo; un freno que garantice la seguridad del ciudadano del abuso del poder, así las cosas, reconoció una potestad legislativa mediante la cual se crean leyes; una potestad ejecutiva del derecho de gentes, por la que el Estado imparte justicia.

La importancia de las ideas de Montesquieu, estriba, para nuestro estudio, por cuanto a que influirían en la división de -

funciones que se consigna en el artículo 49 de nuestra Constitución.

El citado numeral, estipula que el Supremo Poder de la Federación se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y consigna, que ninguno de ellos podrá concentrarse en una sola persona, corporación, y específicamente al referirse al poder Legislativo, prohíbe que se deposite en un solo individuo la facultad de legislar, salvo los casos de excepción que la propia Constitución consigna a favor del ejecutivo en sus artículos 29 y 131.

De acuerdo a la Constitución General de la República, en sus artículos 80, 84, 90, el poder ejecutivo se deposita en un Presidente, el cual tiene las facultades formal y materialmente administrativas.

Desde el punto de vista doctrinario, la función administrativa será siempre asignada al ejecutivo, salvo casos de excepción, podrá asignarse a otro poder, u órgano propiamente dicho; se caracteriza por la sujeción de la actuación de la autoridad administrativa a la ley, autoridad que podrá sujetar su actividad a la excitativa del gobernado o incluso, podrá realizarla de oficio, pues no requiere -- siempre controversia previa, no obstante que tiene efectos concretos y sobre casos particulares; además realiza todas las actividades que permitan su existencia orgánica, y los fines y decisiones de gobierno, esto es, planea, organiza, selecciona, dirige, coordina, uniforma, presu- puesta, etc.

La Autoridad Administrativa, como órgano del Estado que realiza una función de gobierno, actúa en consecuencia de la

tividad política del Estado, puesto que en sí mismo pueda constituir un órgano político o afecte derechos políticos, lo que significa ejecutar una decisión de gobierno.

La función Administrativa, atribuida al poder -- ejecutivo, ejecuta y desarrolla los servicios públicos, la acción concreta de las decisiones de gobierno mediante la integración de elementos materiales, humanos, técnicos y de técnica de la función o fin.

Los órganos de la autoridad administrativa constituyen un elemento material, su corporativización desde el punto de vista orgánico, la asignación de ámbitos competenciales, y de atribuciones de los titulares o personas que desempeñan la función administrativa determinarán la eficacia para cumplir con los fines del Estado, basados es tos en las necesidades sociales.

Es entonces mediante una organización administrativa por la cual se cumplen y satisfacen eficazmente las necesidades sociales, una adecuada estructura orgánica, distribución de competencias y atribuciones.

En conjunto, la organización administrativa está determinada por la estructura orgánica del órgano de Estado en su más alto nivel, hasta la última unidad administrativa, las relaciones de jerarquía y dependencia que en lo interno se manifiestan, y el medio de actuar en la dirección y ejecución de los fines del Estado, dentro del poder Ejecutivo.

### 3.3. Formas de Organización Administrativa.

Por virtud de la división de funciones, corresponde a la autoridad administrativa ejecutar las disposiciones de carácter general, mediante los órganos que la integran, y los elementos humanos como actividad técnica para la acción sobre casos concretos y específicos, más no por ello queda fuera de decisiones políticas de gobierno - que con anterioridad apuntamos.

La eficacia para el cumplimiento de los fines -- del Estado, se verifica por la actuación concreta del servicio público; parte de la eficacia, dependerá de la estructuración de las autoridades, de su organización administrativa, de la manera o modo de las relaciones internas ordenadas y de jerarquía, así como sus manifestaciones hacia el exterior, toda potestad política, es pública y requiere de la actuación de las autoridades como elementos técnicos, legitimada dicha actuación - por el orden jurídico, como requisito indispensable para que se trate de un acto de autoridad basado en la Constitución como cúspide de la pirámide jurídica hasta la determinación que oriente la actividad de la autoridad por acuerdos o circulares.

La organización administrativa, implica una ordenación estructurada de unidades administrativas, con una relación de jerarquía y dependencia, que permite alcanzar la realización de los fines del Estado; tradicionalmente se han considerado dentro de las maneras de

organización de los órganos de la administración pública; la Centralización, la Descentralización, la Desconcentración y a las Sociedades Mercantiles y Empresas del Estado, de las cuales Acosta Romero en su libro Teoría General del Derecho Administrativo, manifiesta que no existe una precisión absoluta o definición entre cada una de estas formas.

Las formas de organización administrativa surgen de la necesidad de administrar asuntos públicos en forma adecuada de acuerdo a las necesidades de los servicios y la división del trabajo.

Desarrollaremos ahora, cada una de las formas --  
apuntadas:

- Organización Administrativa Centralizada.- la acumulación de competencias en un órgano de Estado, en este caso al Poder Ejecutivo, requieren para su ejercicio, el establecimiento de órganos investidos de competencias distribuidos por la especialización de cada órgano con una relación de jerarquía para con el titular del ejecutivo, esto es, una dependencia de unidades administrativas respecto de otras superiores hasta llegar al órgano o autoridad más alta en una pirámide orgánica, que en el caso de México, lo es el Presidente de la República; existe "... un encuadramiento jerárquico del órgano inferior, que queda por completo dependiente del superior y sujeto a un permanente con

trol, aquel que se ejerce sobre los subordinados. Hay un conducto regular, se reciben órdenes, se obedece, se ejecuta" (54).

En la Centralización administrativa existe una - unidad de mando a través de la relación de jerarquía, de la unidad administrativa inferior respecto de la superior y por la cual el órgano superior decide, planea, ejecuta, coordina y controla la actividad de la - administración considerada como un todo.

De la relación jurídica jerárquica derivan una - serie de facultades del órgano superior en relación con el inferior; como son las facultades de decisión por la que determina el sentido de la - administración, la oriente, por un acto concreto en sentido positivo o - negativo sobre los elementos humanos y materiales que integran la admi-- nistración pública; tiene la facultad de nombramiento de los colaboradores o servidores públicos de la propia unidad administrativa; ordena a - los inferiores la realización de determinados actos jurídicos por la facultad de mando; tiene la facultad de revisión del trabajo de la estructura inferior jerárquica; con su facultad de vigilancia supervisa el --- cumplimiento de sus decisiones sobre el inferior, como consecuencia, po-

---

(54)--- Hernández Becerra Augusto op. cit. p. 39.

see la facultad disciplinaria mediante la cual impone sanciones, por último, tiene la facultad de resolver conflictos de competencia (55).

En nuestro Derecho Positivo, la derivación de la competencia administrativa está determinada por los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; prevé la existencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual, se establece que para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, la administración pública-centralizada se integra por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procurador General de la República, mismos que son listados por el artículo 26 del ordenamiento último invocado de la manera siguiente:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

---

(55)--- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo-- sexta edición Ed. Porrúa S.A., México 1984, p. 71 sigs. cfr.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.  
Secretaría de Educación Pública.  
Secretaría de Salud.  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
Secretaría de la Reforma Agraria.  
Secretaría de Turismo.  
Secretaría de Pesca.  
Departamento del Distrito Federal.

Organización Administrativa Desconcentrada.- Esta forma de organización administrativa guarda una más estrecha relación con la centralización administrativa, pues se encuentra aquella inmersa en ésta por cuanto a la relación jerárquica de la propia organización administrativa, la centralización constituye el vértice de todas y cada una de las formas de organización administrativa.

Teóricamente se clasifica a la organización administrativa desconcentrada en: vertical, regional y horizontal; la primera de ellas implica una delegación de facultades a un órgano inferior; - en la segunda además de la delegación de facultades, ésta se verifica en función de una distribución geográfica, esto es, en un ámbito espacial - sobre el que se ejercen dichas facultades; por último la horizontal supone la creación de órganos de igual rango a las cuales se le delegan facultades que serán las desconcentradas.

-Organización administrativa descentralizada, -- como anteriormente quedó apuntado, desde el punto de vista semántico no existe una diferenciación entre desconcentración y descentralización, - sin embargo desde el punto de vista técnico del derecho administrativo - existen diferencias.

La descentralización se ha visto aplicada a campos de la política y la administración; el primero se va a referir a la descentralización de la propia estructura del Estado y ha quedado precisado cuando hablamos del centralismo y la federación en el punto 2.2. -- del presente estudio; por cuanto a la descentralización administrativa, -- diremos en principio que se va a referir a la forma de organización de - un órgano de Estado en la función de ejecución de las leyes, esto es, en la labor ejecutiva o también conocida como la labor materialmente administrativa.

En este sentido, la doctrina argentina distingue

entre la descentralización autárquica y la descentralización burocrática, en el primer caso le atribuye la característica de no subordinación a otro órgano con personalidad derivada de la ley, con autonomía para darse su propia legislación que como acertadamente afirma Acosta-Romero en su libro Teoría General de Derecho Administrativo, permite asimilarse esta forma de organización, a lo que nosotros hemos denominado descentralización política y por lo que respecta a la descentralización burocrática de la doctrina argentina, es asimilable a la descentralización administrativa.

Vista llanamente la organización administrativa descentralizada se va a referir a una forma jurídica por la que se crea, mediante un acto legislativo, un ente público dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y responsable de una actividad específica que corresponde al Estado (57).

De lo anterior podemos desprender como características las siguientes:

. Son creados por la ley.

. Realizan una actividad que corresponde al Estado sea como exclusiva o por tratarse de interés general; en éste último caso no impide la ejecución por parte de corporaciones o personas particulares.

---

(57)---Así contemplado en el Derecho Positivo Mexicano según el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

. Poseen lo que Hernández Becerra llama personalidad jurídica propia, esto es, personalidad jurídica propia, que les permite actuar en el marco jurídico con todos los atributos de la personalidad como entes jurídicos colectivos, sujetos de derecho.

. Como atributo de la personalidad posee un patrimonio, el cual se integra por recursos obtenidos directamente de la actividad que desempeñan, o por aquellos que recibe del Estado, ingrado por todo tipo de bienes, sobre los cuales podrá tener una capacidad amplia o restringida de inspección (58).

. Se desarrolla con autonomía e independencia orgánica del Poder Ejecutivo; más la autonomía no implica que estén fuera de la coordinación o supervisión del ejecutivo, como lo contempla Nuestro Derecho Positivo.

. La autonomía orgánica está determinada por un régimen jurídico propio, que a su vez le otorga la posibilidad de administrarse.

. Su actuación es a través de un representante, generalmente es su titular, pues existe la posibilidad de delegar funciones en funcionarios menores solamente siguiendo el procedimiento

---

(58)--- Hernández Becerra Augusto op. cit. p. 42 cfr.

interno que le permite la ley que crea el órgano.

La doctrina francesa ha clasificado la organización administrativa descentralizada, tomando en cuenta la especialización de los servicios que presta el ente público; de otra manera considera el punto de vista geográfico respecto de un espacio determinado como es el municipio; por último por las organizaciones particulares - que coadyuvan con el Estado; las que respectivamente se denominan por servicios; por región; y por colaboración. (59)

Esta forma de organización administrativa se encuentra contemplada por nuestro Derecho Positivo, de acuerdo a los artículos 90 de la Constitución de la República y 45 y siguientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al establecer que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y dentro de ésta contempla a los organismos públicos descentralizados.

- Como otra forma de organización administrativa derivada de nuestro derecho positivo (60) se señalan a las Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.

---

(59)--- Acosta Romero Miguel op. cit. p. 204 cfr.

(60)--- Artículo 3º fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como consecuencia del incremento de la intervención del Estado en la vida económica del país; este ha determinado formas que a su vez le permitan allegarse recursos provenientes de los beneficios de lo que fuera una corporación privada, esto es, salir de los vicios burocráticos y entrar al campo de la especialización, selección, capacitación, especialización mercantil; lo que es una organización de empresa privada; de donde las empresas públicas se consideran aquellas en que el Estado a través del Gobierno Federal o del Distrito Federal, Organismos descentralizados, fideicomiso público u otra empresa del Estado aporten o sean propietarios de capital social; que de dicho capital solo pueda suscribir acciones el Gobierno Federal por alguna emisión especial o porque al propio Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades de vetar acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva y órgano de gobierno equivalente.

Se asimilan a una empresa pública, los casos de las sociedades o asociaciones civiles en los que la mayoría de los asociados pertenezcan a las entidades públicas antes citadas.

Las empresas públicas, reúnen las características de las empresas de derecho privado, consecuentemente son reguladas por cuanto a las relaciones internas como externas por las normas de derecho privado, desde luego sin perder su carácter público, por tanto

sujetas a las normas de este ámbito, de aquí se determinan variantes - propias que caracterizan a la empresa pública como lo es que el Estado aporte elementos de capital, naturaleza, organización y regule el trabajo, la empresa habrá de producir bienes y servicios de interés general sin que se excluya la especulación comercial; estas empresas estarán vigiladas, controladas y orientadas por el Estado.

Sin considerar en lo más mínimo agotado el tema de esta forma de organización administrativa, consideramos no necesario abundar más en él, puesto que se perdería el propósito del presente trabajo, al igual, en materia de los fideicomisos públicos que según Acosta en la obra citada puede definirse por el "contrato por -- medio del cual, el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de - dominio público o del dominio privado de la Federación o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito, de interés público".

#### CAPITULO IV

##### EL DISTRITO FEDERAL Y EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

##### 4.1. EL DISTRITO FEDERAL.

Corresponde ahora analizar al Distrito Federal.

Debemos establecer desde ahora que existe una diferencia clara entre lo que es el Distrito Federal y lo que es el Departamento del Distrito Federal, pues aquel es una parte integrante de la federación la cual se considera como entidad federativa, y el segundo, es un órgano de la Administración Pública Federal Centralizada a cuyo cargo corresponde el gobierno del lugar donde se asientan los Poderes de la Unión.

En efecto, en los términos de los artículos -- 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que comprenden parte de la regulación del Capítulo II de su Título II, en el cual se determinan las partes integrantes de la Federación y del territorio Nacional, se desprende, que el Distrito Federal forma parte integrante de la federación, y su suelo sirve de asiento a los Poderes Federales, y en estos términos según Acosta Romero consta de un territorio, población, orden jurídico y gobierno que permite considerarlo como entidad federativa (61).

Según Falla Viesca, es por mandato constitucional que el Distrito Federal es una entidad federativa, pero que ca-

---

(61)--- Acosta Romero Miguel. op. cit. p. 157 cfr.

rece de autonomía y no posee las facultades necesarias para elaborar su propia Constitución (62).

Cuando se habló de las entidades federativas - en el presente estudio, se pudo determinar que poseen cualidades similares a las del Estado: su personalidad, el hecho de poseer una población, un territorio y un gobierno, y de éste último, que se ejerce a través de la división de funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Para el caso del Distrito Federal, posee las mismas cualidades, pero para cada una de ellas se determinan variantes que hacen del lugar de asiento de los Poderes Federales, una organización sui generis, tanto desde el punto de vista político como administrativo.

En diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha asimilado el régimen interior del Distrito Federal al de las demás entidades; la jurisprudencia consultable en el Tomo 101, Página 3675 del Semanario Judicial de la Federación, IV Epoca, citada por Falla Viesca, en este sentido señala que "El Distrito

---

(62)--- Falla Viesca Jacinto Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. 1974 México p. 525 cfr.

Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran a la federación constituyendo una entidad distinta a la federación" (63).

La asimilación deviene, como antes se expresó, de la existencia de los elementos que integran al Distrito Federal, similares a los de las entidades, así por la división de funciones del gobierno del mismo.

En el Distrito Federal existen los tres llamados Poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; en el caso de los dos primeros, existe una identidad de los Poderes del Distrito Federal con los de la federación, esto es, el Congreso Federal y el Poder Ejecutivo Federal, ejercen sus funciones en una doble naturaleza con un carácter federal y con un carácter local; estriba en esta doble naturaleza de la actuación los titulares de estas funciones, una distinción entre el Distrito Federal y las demás entidades federativas.

La existencia de dos órdenes es naturaleza y esencia del régimen federal, esto es, de acuerdo a lo que hemos expuesto, las entidades federativas, poseen autonomía por la cual podrán darse un orden jurídico en base a su Constitución sin embargo, este orden

---

(63)--- Ibidem p. 526.

es limitado, puesto que el orden federal así lo establece; cada uno -- dentro de sus límites de competencia en función a facultades expresas o reservadas que les correspondan, esto nos lleva a concluir que coexistirán dentro de cada uno de sus límites tanto territoriales como de competencia los regímenes jurídicos de las entidades federativas con el de la federación, pues este actúa en todo el territorio, pero por lo que hace al Distrito Federal algunos de sus poderes actuarán en una doble naturaleza antes apuntada.

La posibilidad de darse su propia Constitución determina la existencia de la autonomía de las entidades federativas, - cualidad ésta que no le es atribuible al Distrito Federal, producto de la identidad y doble función del Congreso Federal de acuerdo a su ámbito de competencia sobre el primero; ello, no obstante de la reciente creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que -- más adelante analizaremos.

De acuerdo a los artículos 73 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, corresponde al Congreso de la Unión la facultad legislativa en el Distrito Federal.

Esta facultad no se pierde por la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mediante Decreto -

publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de Agosto de 1987, por el cual reformó el artículo 73 fracción VI de la Carta fundamental; pues el propio numeral conserva dicha facultad al Congreso Federal.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, integrada por 40 representantes electos según el principio de mayoría relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional.

Los representantes habrán de reunir los mismos requisitos que la Constitución General señala para los Diputados.

Entre las facultades más importantes de esta Asamblea se encuentran:

- Calificar las elecciones de sus miembros.
- Dictar resoluciones de carácter general, que no contravengan a las dictadas por el Congreso de la Unión, sobre bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, que tengan -- que satisfacer necesidades de la población en materia de "educación, salud y asistencia social; o abasto y distribución, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercios en la vía pública, recreación-

espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares de la administración de justicia; prevención y -- readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de - la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; pre-- servación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de mi-- nas y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y - seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte ur bano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agen-- cias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y - protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de-- alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultura-- ral.

- Proponer al Poder Ejecutivo la atención de - problemas a efecto de que sean tomadas en cuenta en el proyecto de pre supuesto que envíe a la Cámara de Diputados.

- Recibir informes trimestrales de las autori-- dades administrativas a fin de determinar la congruencia del presupes to y gasto, misma que será remitida a la Cámara de Diputados, para que sea considerado en la revisión de la Cuenta Pública.

- Citar a los Servidores Públicos, a efecto de que informen el desarrollo de obras o servicios del Gobierno del Dis - trito Federal.

- Convocar a consulta pública.
- Formular peticiones para la atención y solución de problemas de la ciudadanía del Distrito Federal.
- Aprobar los nombramientos de magistrados del -- Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República.
- Expedir su reglamento interior.
- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en - materia del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes tendrá dos periodos de sesiones, el primero iniciará el el 15 de noviembre y el segundo el 16 de abril, en este último el primer día de sesión rendirá un informe la -- persona que designe el Presidente de la República respecto del estado que guarda la administración del Distrito Federal, dichas sesiones podrán prolongarse respectivamente en el primero y segundo periodos al 15 de enero- y 15 de julio.

Los representantes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo, al igual, es inviola--ble el recinto que ocupen.

Las iniciativas que correspondan conocer a la ---

asamblea, se harán por los propios representantes o por los habitantes -- del Distrito Federal a través de los organismos de participación ciudadana.

Paralelamente, será obligación de la asamblea dictaminar iniciativas formalmente presentadas por 10, 000 ciudadanos identificados, en los términos del reglamento del gobierno interior de la asamblea.

Como puede observarse de la descripción de facultades que corresponden a la Asamblea, ésta no puede considerarse como pleno órgano legislativo del Distrito Federal, pues además que el catálogo de facultades es limitado por cuanto a ámbitos de competencia, las disposiciones que emita se encuentran sujetas para su validez a que no contravengan a las que dicte el Congreso de la Unión para el propio Distrito -- Federal, cuyo cúmulo de facultades es ilimitado puesto que por su doble -- naturaleza de legislativo local y federal, no encuentra limitante en el -- artículo 124 Constitucional que señala, que las facultades que no se señalen expresamente a las autoridades federales se entienden reservadas a los Estados.

Con la modificación al artículo 73 Constitucional en su fracción VI, a que se hace mención y por lo cual se creó la Asamblea de Representantes, se eliminó como derecho constitucional, el refe--

rendum y la iniciativa popular, que además nunca encontraron efectos prácticos desde su incorporación a la norma fundamental en 1977.

No obstante lo anterior, aún subsisten tales figuras, pues se encuentran consignadas como derechos en los artículos 52 al 54 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, aunque con grandes defectos técnicos y prácticos.

Según el artículo 53 del ordenamiento último invocado, se entiende por referendun al "método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos del Distrito Federal" -y continúa el mismo numeral- "... la iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal".

El procedimiento es defectuoso, pues, se sujeta a otras leyes que no existen a la fecha, y que deben establecer la manera de ejercitar estos derechos.

Por otra parte, lo pueden iniciar el Presidente o las Cámaras, pero siempre quedará al buen criterio de estas autoridades

el que se efectúe o no, pues la manera en que están redactados los artículos que lo reglamentan y los requisitos que para cada caso se exigen -- así permite concluir.

Hablar de órganos de elección es hablar de democracia y participación política, más aquella va en relación directa a ésta, en tanto que, habrá mayor democracia, si existe más participación política.

Con este propósito, previamente a la Asamblea de Representantes establecida por mandato Constitucional, la Ley Orgánica -- del Departamento del Distrito Federal, contempló en su Capítulo V los Organos de Colaboracion Vecinal y Ciudadana, a saber: los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo -- Consultivo del Distrito Federal.

Los Comités de Manzana, se integran como mínimo -- por un jefe de manzana, un secretario y un vocal, los que serán electos -- en forma directa por los habitantes que integran una manzana catastral.

Al igual, las asociaciones de Residentes contarán con un presidente, secretario y vocal como mínimo, los que serán electos--

por los jefes de manzana que integran una colonia, Pueblo, Barrio o Unidad Habitacional.

A su vez, los presidentes de las Asociaciones de Residentes que comprendan una Delegación del Distrito Federal integrarán la Junta de Vecinos, cuya directiva tendrá los mismos cargos a los anteriores.

En este orden, cada presidente de la junta de vecinos de cada una de las 16 Delegaciones integrarán el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Los integrantes de estos órganos de colaboración vecinal no reciben sueldo alguno por parte de las Autoridades del Gobierno del Distrito Federal, esto es, son cargos honorarios, en los que permanecen durante 3 años, sin posibilidad a ser reelectos; de acuerdo a sus atribuciones las funciones que ejercen estos órganos son meramente de opinión, colaboración e información, pero de ninguna manera ejercen una función ejecutiva.

Del artículo 47 de las Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se desprende como facultades o atribuciones ante los titulares de las delegaciones por parte de las juntas de vecinos:

recibir información, opinar y formular propuestas de solución a servicios públicos y en materia de vivienda, educación, servicios sanitarios; así mismo como oír las quejas y problemas de la ciudadanía, participar en ceremonias y colaborar con las autoridades para casos de emergencia.

Por lo que se refiere al Consejo Consultivo del Distrito Federal, su colaboración es a nivel del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para lo cual goza de facultades como: proponer proyectos de reglamentos o leyes que correspondan al Distrito Federal, la instalación de referendum, informar sobre deficiencias en los servicios públicos, opinar en la planeación urbana y sobre política fiscal y coordinar los trabajos de las juntas de vecinos.

Las anteriores funciones y órganos, constituyen una forma de participación política de la ciudadanía con el Gobierno del Distrito Federal, mas no para su elección que podría ser lo adecuado, tema que más adelante en el subsecuente capítulo tocaremos.

En relación al poder judicial del Distrito Federal, el reformado artículo 73 Constitucional, en la fracción VI base 5a. sienta el fundamento para su existencia.

Además de la base constitucional el artículo 5o de la ya citada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal señala que "La función judicial del Distrito Federal estará a cargo de los Tribunales de Justicia del fuero común"; el cual es independiente de las demás funciones de Gobierno, su fin, o naturaleza es la impartición de justicia en el territorio donde se asientan los Poderes Federales.

Los órganos que ejercen la función judicial en el Distrito Federal no se identifican con aquéllos que ejercen la función judicial de la Federación, para aquélla será el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de acuerdo a lo apuntado, y para la Unión se ejerce a través de la Suprema Corte de Justicia, y demás tribunales que integran el Poder Judicial de la Federación.

Los magistrados durarán en su encargo 6 años y pueden ser reelectos, caso en el cual sólo podrán ser removidos mediante juicio político, en términos del Título cuarto de la propia Constitución.

Por cuanto a los jueces menores, estos serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia en acuerdo del Pleno. (64)

---

(64)--- Artículo 16 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

El poder Ejecutivo del Distrito Federal se encuentra en el mismo caso que el Legislativo, por cuanto a que se identifican con el Poder Federal.

En efecto, la autoridad ejecutiva en el Distrito Federal es el Presidente de la República, quién ejercerá sus funciones -- por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal según una interpretación concordante que se haga de los artículos 73 fracción VI base 1a. y 1o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal es nombrado por el titular del Ejecutivo de la Unión quién también podrá removerlo con toda libertad.

En base a lo anterior podemos insistir en la radical diferencia entre el Distrito Federal y el Departamento del Distrito, pues aquel se refiere a una corporación territorial, dotada de población y gobierno propios, y por el segundo es precisamente un órgano de gobierno a través del cual se ejerce la función ejecutiva en el Distrito Federal, en consecuencia, es el Distrito Federal quién está dotado de personalidad jurídica; y es el Departamento del Distrito Federal, el órgano a través del cual la ejerce.

En este sentido existe confusión pues el artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal señala que --- "El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica propia - y capacidad jurídica de adquirir y poseer toda clase de bienes muebles --- que le sean necesarios", sin embargo no es un órgano del Estado, de la Entidad Federativa, del municipio o del Distrito Federal el que goza de --- personalidad, sino son las mismas corporaciones territoriales con pobla--- ción y gobierno las que poseen personalidad jurídica; en consecuencia son sus órganos a través de los cuales actúan; acorde con ello están el artículo 27 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, los -- que respectivamente se refieren, el primero a la capacidad de adquirir bie nes raíces, y el segundo a las personas morales dentro de los cuales se -- encuentra la Federación, los Estados y los Municipios que aunque no se --- menciona al Distrito Federal, éste se asimila aquellos como ya lo hemos -- visto, pues además poseen las mismas cualidades jurídicas pues su diferencia se establece a conceptos de soberanía y autonomía con carácter meramente político y delimitador de facultades.

De aquí parte también la crítica acertada de Acosta Romero, en el sentido que la llamada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal debería denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal, -- pues la reglamentación va más allá del establecimiento de la estructura --

de un órgano administrativo, al referirse a todos los elementos que-- integran el Distrito Federal: su territorio, participación política-ciudadana y el gobierno ejercido a través de la división de funciones.

El territorio del Distrito Federal en términos del artículo 13 de la multicitada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se encuentra delimitado en base a los "Decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el H. Congreso de la Unión que ratifican los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, respectivamente".

Los órganos desconcentrados son las Delegaciones de: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Ixtapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco; dichos órganos ejercen sus funciones político administrativas que corresponden al Departamento del Distrito Federal, dentro de sus propias jurisdicciones, sus titulares son nombrados y removidos por el Jefe del Departamento previo acuerdo del Presidente.

Dentro de esta organización administrativa, existen otras dependencias.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuya función es materialmente jurisdiccional pero formalmente administrativa, es autónomo y tiene por objeto resolver las controversias que existan entre las autoridades administrativas del Distrito Federal y los ciudadanos.

La elección de los magistrados que integran -- la Sala Superior y las Salas se sujeta al mismo procedimiento que para la elección de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (65).

Por lo que se refiere a la procuración de justicia, quedará a cargo de un Procurador de Justicia del Distrito Federal, el cual dependerá directamente del Presidente de la República, --- quien lo designará y removerá libremente.

Como hemos podido observar, el Distrito Federal cuenta con las cualidades de territorio, población y gobierno, y -- dentro de éste, con la división de funciones, hacen un régimen interior

---

(65)---Según se desprende del contenido del artículo 3º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

que lo asimila al de las entidades federativas, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia, e incluso, algunos ordenamientos así lo han considerado (66).

#### 4.2. El Departamento del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal es un órgano de gobierno, que pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada; encuentra su base constitucional en el artículo 92 de la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en él se establece que "La Administración Pública Federal será Centralizada y Parastatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos.."

Acosta Romero hace una observación al término "Departamentos Administrativos" que emplea la Constitución, que en lo particular nos parece acertado, pues señala que dicho término resulta confuso por cuanto a su utilización práctica, puesto que así se entien-

---

(66)--- Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

de a unidades administrativas inferiores que integran a las Secretarías de Estado y el propio Departamento del Distrito Federal (67); además -- señala que entre éste y aquellas existe el mismo grado e importancia, -- razones por las cuales el término adecuado en el texto constitucional -- debería ser "Departamento de Estado", como incluso así lo ha señalado -- la tradición jurídica, "las diversas leyes que han regido la materia en nuestro país, han utilizado el calificativo de "Departamentos de Estado" para estas unidades administrativas" (68).

La razón que el constituyente consideró a efecto de dividir las funciones de la Administración Pública Federal centralizada en Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, fue -- que estos en su funcionamiento nada tiene con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se le encomienda, cuando la política

---

(67)---Pues actualmente el Departamento del D.F. es el único Departamento Administrativo que existe, según el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(68)---Acosta Romero Miguel op. cit. p. 135.

se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia sino según sus relaciones políticas.

Lo anterior significa que los Departamentos Administrativos eran considerados como órganos no políticos, sino meramente administrativos y técnicos, contrariamente a las Secretarías de Estado que se les considera órganos político-administrativos, pues realizan actividades de esta naturaleza, tales como informar al Congreso del Estado que guarda su ramo en el principio del período de sesiones de ese cuerpo colegiado, el cual también puede citarlos, y por otra parte los titulares de las Secretarías tenían la facultad de referendo; actividades estas de las que quedaban sustraídos los Departamentos Administrativos, según el texto Constitucional original.

En la actualidad podemos observar que todas aquellas actividades antes descritas y que no realizaban los Departamentos Administrativos, según el texto vigente de los artículos 90, 92 y 93 de la Constitución General de la República, se incorpora ya como actividad de los Departamentos Administrativos, además, los titulares de estos, también formarán parte junto con los Secretarios de Estado y Procurador General de lo que se denominó en el texto original Consejo de Ministros para el caso de suspensión de garantías; por otra parte el ar

título 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos - tendrán igual rango, y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna."

De lo anterior podemos establecer que el Departamento del Distrito Federal es realmente un órgano político administrativo, pues no existen en el derecho positivo mexicano vigente, las razones del constituyente para establecer una diferencia de éste con las -- Secretarías de Estado; ambos integrantes de la Administración Pública - Federal Centralizada.

Ahora bien, de conformidad con el contenido del numeral 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al Departamento del Distrito Federal, "atender lo relacionado al gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica".

Hemos hablado con anterioridad del gobierno del Distrito Federal, afirmando que éste se ejerce a través de la división de funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, razón por la cual el - contenido del citado artículo 44, al hablar de gobierno, en realidad se refiere a la función administrativa (69).

---

(69)--- Igual defecto se contiene en la base 1ª de la fracción VI del - artículo 73 Constitucional al decir que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal es producto del mandato constitucional en la base 1ª de la --- fracción VI del artículo 73 Constitucional que señala que "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, -- quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la - Ley respectiva".

Acorde con lo anterior, es precisamente el De-- partamento del Distrito Federal el Organo por el cual el ejecutivo de-- la Unión realiza la función administrativa, pues además del contenido del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-- ral, el diverso 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Fe-- deral establece, en base a la disposición constitucional antes citada, que el Presidente de la República "tiene a su cargo el Gobierno del -- Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas estableci-- das en la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Dis-- trito Federal..."

El Departamento del Distrito Federal como órga-- no de la Administración Pública Federal Centralizada, se encuentra vin culado al Poder Ejecutivo de la Unión en una relación de subordinación de decisión y mando, con la situación particular de que no le auxilia-- rá en los asuntos generales de la República sino particular del Distri to Federal, en tanto que es el órgano por el cual ejerce su gobierno.-

en el carácter administrativo.

El titular del Departamento del Distrito Federal, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y habrá de residir en el propio Distrito Federal durante el tiempo que dure en encargo.

"El Departamento del Distrito Federal corresponde al tipo de organización centralizada con desconcentración"(70), lo que significa que cuenta con una estructura de autoridades centrales, órganos desconcentrados, al igual que cuenta con organismo descentralizados y empresas de participación estatal.

Por lo que hace a las autoridades centrales el artículo 3º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal - señala sus atribuciones, los cuales se integran de la siguiente manera:

. La Secretaría General de Gobierno, atenderá lo relacionado al funcionamiento de los órganos desconcentrados, asuntos en materia de trabajo y previsión social y sobre recursos territoriales y bienes del Distrito Federal .

---

(70)---Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. México  
1981 p. 589.

. La Secretaría General de Planeación y Evaluación, atenderá lo relativo a la planeación, programa evaluación y fiscalización de la Administración Financiera.

. La Secretaría General de Obras, atenderá lo relativo a las obras públicas, operación hidráulica y vivienda.

. La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, se encargará de la proyección del área urbana, problemas del medio ambiente y fomento de actividades agropecuarias.

. La Secretaría General de Desarrollo Social atenderá lo relacionado a los servicios médicos, actividades cívicas de recreación, deportivas, turísticas y reclusorios y centros de integración social.

. La Secretaría General de Protección y Vialidad, en materia de seguridad pública y vialidad.

. Oficialía Mayor se encargará de la Administración y desarrollo personal, ejercicio presupuestal, recursos materiales y administración interna del Departamento del Distrito Federal.

. Tesorería, atenderá primordialmente la recepción de ingresos y la administración fiscal del Departamento del Distrito Federal.

. Contraloría General, auditoría y seguimiento de control de obras y servicios.

En lo general la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, clasifica los asuntos que corresponde atender a este organismo por materias; en materia de gobierno, jurídica administrativa, de Hacienda, de obras y servicios y, por último, en materia -- social y económica, respectivamente reglamentadas en los artículos del 17 al 21 del citado cuerpo normativo.

Así en materia de gobierno el Departamento del Distrito Federal, administrará los bienes de dominio público y privado que le pertenezcan, con la intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Programación y Presupuesto; - formulará padrones de habitantes así como de alistamiento para la Guardia Nacional; vigilará las dependencias que lo integran en sus obligaciones administrativas y financieras; registro y control de sus bienes su adecuado uso y conservación con la intervención que corresponde a -- la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de Programación y Presupuesto; vigilará a los representantes de las Comisiones de Límites; recabará la información que se requiera para el cumplimiento de sus obligaciones y el de las entidades paraestatales; impondrá sanciones --

por infracciones a reglamentos gubernativos y en su reconsideración y con denación; reabará y conservará información estadística; establecerá políticas generales para la tramitación de recursos administrativos; procurará prevenir y evitar la prostitución y consumo de drogas así como proteger a la ciudadanía de la comisión de delitos; cuidará la observancia en el cumplimiento de disposiciones en materia política, tránsito de vehículos, peatones y estacionamientos; se encargará de la administración de Reclusorios y centros de readaptación social; Autorizará la expedición, revalidación o cancelación de licencias o permisos, traspaso o traslado de establecimientos sujetos a reglamentos; Establecerá horarios del comercio, autorización de precios por Espectáculos Públicos y vigilará el cumplimiento de disposiciones en esta materia, haciendo efectivas las sanciones que correspondan; llevará el padrón de establecimientos; controlará la política general del Departamento; acordará con el Presidente y ejercerá -- las comisiones especiales que éste le encargue; a través de su titular -- presidirá la Comisión Interna de Administración y Programación, designará sus miembros y las demás comisiones; celebrará convenios con otras autoridades de la Federación los Estados y Municipios y Publicará la Gaceta Oficial del Departamento, dando difusión de los documentos que conforme a la Ley así lo precisen.

En materia jurídico-administrativa, certificará leyes, reglamentos y demás documentos, expedirá copias certificadas; vi--

gilará la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que el Departamento forma parte, ejercerá acciones y excepciones de carácter administrativo o judicial en defensa de los derechos de la Hacienda Pública, coordinará y vigilará el cumplimiento de disposiciones legales en materia de jurados, panteones, registro civil, tribunales calificadoros, licencias referentes estado civil de las personas, notariado, consejo de tuteladas, registro público de la propiedad y del comercio, legalizaciones, exhortos y bienes mostrencos, cultos y desamortizaciones en los términos de Ley; vigilará el cumplimiento de disposiciones en materia de trabajo; otorgará asesoría jurídica gratuita; expedirá en cada caso filiación y certificados de residencia, fomentará el patrimonio familiar; conocerá de las designaciones que haga el Procurador General de Justicia del Distrito Federal de los Funcionarios y empleados de esa dependencia; otorgará permisos y autorizaciones que le competan así como declarar administrativamente la caducidad, nulidad, rescisión y renovación que corresponda; -- determinaré los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o su ocupación; declarará la nulidad caducidad o revocación de concesiones y fijará políticas en materia de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal del propio Departamento.

En materia de Hacienda, formularé y propondré el anteproyecto de presupuesto de egresos, planearé la inversión pública con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; dictará-

medidas por responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública con la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación; previo acuerdo con el Presidente autorizará erogaciones por la adquisición de bienes, o participación en sociedades o asociaciones civiles o mercantiles con la intervención que se señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; establecerá servicios de apoyo administrativo; vigilará el ejercicio del Presupuesto de Egresos en los términos que fijen las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación; participará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación -- del programa financiero y de deuda pública en los términos de Ley; llevará la contabilidad del Departamento del Distrito Federal; proyectará y -- calculará los ingresos anuales del Departamento con la intervención de dicha Secretaría; mantendrá actualizado el padrón fiscal; recaudará, custodiará y administrará los conceptos de la Ley de Ingresos, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; vigilará el cumplimiento de las disposiciones fiscales mediante la práctica de visitas domiciliarias; recaudará y vigilará aquellos impuestos coordinados de carácter federal; -- impondrá sanciones por infracciones a las leyes fiscales, ejercerá la facultad económico coactiva; en ningún caso podrá otorgar en garantía de -- créditos nacionales e internacionales la recaudación de los conceptos citados; diseñará el sistema integral de planeación con la intervención de-

las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

En materia de obras y servicios, fijará la política de planeación urbana y mejoramiento ecológico con la intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; vigilará y evaluará la contratación, ejecución y liquidación de obras y servicios con la intervención que corresponda a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación; ejercerá la supervisión de servicios, estudios, y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado, sancionando las conexiones irregulares; asimismo de aguas pluviales y de desperdicio; elaborará políticas sobre conservación de obras públicas; vigilará la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano y Ecología del Distrito Federal y reglamentos; elaborará programas de habitación y fraccionamiento; habrá de llevar y mantener actualizado el Registro del plan Director; señalará normas para la debida prestación de los servicios públicos; reglamentará el establecimiento de fábricas y comercios; autorizará la expedición de licencias en materia de construcción; determinará la actividad que deba considerarse de servicio público; establecerá políticas sobre los mismos; fomentará la construcción y autoconstrucción de viviendas y promoverá la operación eficiente del servicio público.

En materia social y económica, promoverá la realización de actividades cívicas sociales, culturales, recreativas y deportivas, así como el desarrollo y conservación de las artes y artesanías; - coordinará con las demás dependencias competentes el crecimiento industrial, promoviendo la pequeña y mediana empresa, fomentará la integración de grupos de servicio social voluntario; informará y orientará a los habitantes sobre las actividades y servicios que presta el Departamento, - se encargará de la prestación de servicios médicos; establecerá políticas sobre actividad turística; promoverá a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana; coordinará programas de abasto, comercialización y protección servicio de localización de personas y vehículos desaparecidos, - accidentados o detenidos en la vía pública.

Estas atribuciones que corresponden ejecutar a los organismos centrales de acuerdo a los ámbitos de competencia descritos, así como los de los órganos desconcentrados, se especifican en el -- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal; por lo que hace a las autoridades centrales antes mencionadas, podrán delegar sus atribuciones en otros funcionarios, previo acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal (71).

---

(71)--- Artículo 12 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Como hemos dicho, el Departamento del Distrito Federal se integra por órganos desconcentrados, que como es natural, poseen todas las características de esta forma de organización administrativa, el Departamento cuenta actualmente con los órganos desconcentrados siguientes: Almacenes de los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, Servicio Público de Localización Telefónica, Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, las dieciseis delegaciones del propio Departamento, y algunos otros.

Estos órganos tienen facultades específicas sobre determinadas materias y en su caso, las ejercen dentro de un ámbito territorial; se encuentran jerárquicamente subordinados al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien podrá revisar, modificar, confirmar, revocar y nulificar en su caso las actas o resoluciones declarados por aquéllos (72).

---

(72)--- Artículo 44 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

Para el objeto de nuestro estudio, de los órganos desconcentrados apuntados, veremos exclusivamente algunos aspectos de las Delegaciones del Distrito Federal, pues, de alguna manera, sustituye al régimen municipal de las entidades federativas y en el que también encuentran su antecedente hasta antes de 1928, cuando en el Distrito Federal existía un Gobernador designado por el Presidente y municipalidades, los cuales fueron eliminados por los constantes conflictos con las autoridades federales.

Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal son órganos desconcentrados que ejercen las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones; los titulares de estos, llamados Delegados, son designados y removidos por el Jefe del propio Departamento, previo acuerdo con el Presidente de la República, consecuentemente, ejercen funciones político-administrativas (73).

En términos generales estas unidades administrativas ejercen iguales funciones a las descritas en materia de gobierno, jurídico administrativas, obras y servicios y algunos de carácter social y económicas las cuales pueden ser a su vez ejercidas por los servidores

---

(73)--- Artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

públicos de jerarquía inmediata de los titulares, sin que por ello estos pierdan la facultad de su ejercicio directo, por otra parte, para el caso de duda o conflicto sobre el ejercicio de las atribuciones de las delegaciones, el Jefe del Departamento del Distrito Federal habrá de resolver lo conducente.

Por lo que respecta a los órganos paraestatales del ramo del Departamento del Distrito Federal, esto es, los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal, lo es --- aplicable lo que en su oportunidad mencionamos al hablar de las formas de organización administrativa, y consideramos que para la finalidad del presente estudio, no es preciso abundar al respecto.

Ahora bien, por último podemos considerar como - órganos administrativos autónomos del Distrito Federal, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, no forman parte de la organización administrativa centralizada o desconcentrada del Departamento del Distrito Federal, al ser órganos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales, pero independientes del propio Departamento.

## CAPITULO V

### CONDICIONES DE CAMBIO DEL DISTRITO FEDERAL EN ESTADO DE LA UNION.

#### 5.1. Las Condiciones Políticas.

Hablar de condiciones políticas para el cambio - del Distrito Federal en Estado de la Unión, es preguntarnos cuáles son las circunstancias de las cuales en el campo político, depende que el -- Distrito Federal se convierta en Estado de la Unión.

El fenómeno político, encuentra su origen desde la más remota organización humana, desde que el hombre, producto de su - raciocinio, ha pensado sobre la mejor forma de organizar su vida social- partiendo de las formas políticas primitivas hasta la más compleja como lo es el Estado.

La política como acción, forma parte de toda --- aquélla actividad necesaria y dirigida a mantener el orden y la convi-- vencia social, estableciendo instituciones y principios en el Estado mo-- derno; es la actividad encaminada a la creación de órganos encargados -- del ejercicio del poder del Estado, cuya actuación se encuentra legiti-- mada en el orden jurídico.

La actividad política es una actividad social, - la cual crea y se basa en el orden jurídico para el sostenimiento del -- poder.

La política se ha entendido en diversas maneras, la primera, como aquella actividad que crea, descentraliza y ejerce el - poder; la segunda de ellas, como disyunción lucha u oposición; y por último aquella actividad encaminada a un fin (74); todos estos sentidos se enmarcan en la vida del Estado, pues en él confluyen factores, sectores- o grupos sociales en la lucha para alcanzar el poder político; a su vez quien lo ostenta realiza una actividad continua para su permanencia en - el propio poder y por otra, la misma actividad pretende cumplir los fi- nes del Estado.

Desde este punto de vista, hablar de política, - es hablar de un fenómeno complejo en el que convergen órganos de Estado- en actuación de gobierno, y demás factores reales de poder.

---

(74)--- Sánchez Agesta Luis, citado por Serra Rojas Andrés, Ciencia Polí- tica, Ed. Porrúa, S.A. Méx. 1983 p. 78 cfr.

La vida del Distrito Federal se rige por este -- complejo fenómeno político en el que debe atender su situación particu-- lar inmersa en la forma del Estado Federal, su forma de gobierno inmersa en el gobierno de la federación, la participación ciudadana, la exigen-- cia social de autonomía que como entidad federal debiera tener que a úl-- timas fechas se ha acentuado; la realidad centralista en las decisiones de gobierno, en lo que podríamos considerar el poder ejecutivo del Dis-- trito Federal, sujetas al Ejecutivo de la Unión; las cualidades de las - entidades federativas comparativamente a las del propio Distrito, etc.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico - formal, en nuestra opinión la Constitución Política de los Estados Uni-- dos Mexicanos habría que reformarse para que fuera posible que el Distri-- to Federal se convirtiese en Estado de la Unión por lo siguiente:

El artículo 43 del citado ordenamiento describe a las partes integrantes de la federación, dentro de las cuales especifi-- camente incluye al Distrito Federal, sin que exista numeral alguno que - permita pensar en la posibilidad de su ausencia; por el contrario, del - numeral 44, puede desprenderse que la naturaleza del Distrito Federal es el asiento de los Poderes Federales, consecuentemente, en tanto exista - la Federación, habrá de existir un lugar de residencia de los Poderes de la Unión.

El propio dispositivo 44 nos confirma el criterio que acabamos de dar puesto que señala que para el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar del en que actualmente residen, se erigirá el Estado del Valle de México con los límites y extensión que asigne el Congreso General, lo que significa que para que exista el Estado del Valle de México, es necesario, que previamente los Poderes de la Unión sean trasladados a otro lugar, el cual de acuerdo a lo que expresamos en el párrafo anterior, pasaría a ser el Distrito Federal.

En este orden de ideas podemos concluir lo siguiente:

. Desde el punto de vista de la Constitución General vigente no es posible la ausencia de un Distrito Federal, pues su naturaleza, es el lugar de residencia de los Poderes Federales.

. Para que el lugar en que se encuentran dichos Poderes no corresponda a un Distrito Federal y sea o pertenezca a un Estado de la Unión es preciso la reforma de los artículos 43 y 44 del ordenamiento citado así como los demás numerales que se refieren al territorio, gobierno y participación de los ciudadanos del Distrito Federal.

Como ha quedado expresado, el orden jurídico es -- producto de la actividad política, por tanto, una reforma constitucional -- que como proceso legislativo quede sustraído de un contenido político es -- sencillo; sin embargo considerar que dicho proceso se encuentra fuera de un contenido político resulta utópico; consecuentemente, es necesario analizar los fenómenos que dentro de la organización del Estado Mexicano se presentan como problemática política para transformar el Distrito Federal en Estado de la Unión y prescindir definitivamente de un Distrito Federal.

Por cuanto a la forma de Estado Federal, hemos --- visto sus características en el Capítulo I del presente trabajo; el Distrito Federal inmerso en esta forma de Estado es parte de su naturaleza pues - este constituye el asiento de los Poderes Federales (75); desde este punto de vista es imprescindible un Distrito Federal, como en el que actualmente vivimos.

La razón es histórica, ha sido imposible la coexis-  
tencia en el territorio donde residen los Poderes de la Unión de una orga-  
nización autónoma como el de las entidades federativas, por ello se han ido

---

(75)--- Artículo 44 de la Constitución General de la República.

eliminando en el Distrito Federal las bases de organizaciones de las entidades de la federación, tal es el caso de la existencia de gobernador o de una organización municipal, y en consecuencia, se ha dado al Distrito Federal una organización paralela; en este existe el principio de la división de poderes en: ejecutivo, legislativo y judicial, pero cada uno de ellos en el campo de sus respectivas competencias dependen de los Poderes Federales, salvo el último citado.

En efecto hasta antes de la organización política-vigente en el Distrito Federal, existía un gobernador y una organización municipal, el primero dependía directamente del Poder Ejecutivo de la Unión y para la segunda se encontraba constituido por un ayuntamiento de elección directa (76); dadas las circunstancias de incertidumbre política pos-revolucionaria producto de la lucha por el poder en México, se provocaron severos conflictos entre los poderes federales y los ayuntamientos, lo que llevó finalmente a la desaparición de estos últimos.

---

(76)--- Fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto original promulgado el 5 de febrero de 1917.

Ahora bien, desde el punto de vista de la soberanía popular en los términos expresados en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos lleva a una confusión que se plantea de dos maneras por cuanto al Distrito Federal.

1a.) Si el Distrito Federal es una entidad soberana por ejercer el pueblo la soberanía a través de los Poderes Federales, pues participa en su elección, y aunque a su vez, estos son para toda la república y

2a.) Si el pueblo del Distrito Federal no es soberano, por no contar con Poderes propios, sino que estos son de la federación.

En nuestro concepto, acordes a lo expresado en el tema de la soberanía, no estamos en uno y otro caso; ello en virtud de que, como en su oportunidad se dijo, la soberanía si bien es popular, ésta es del pueblo mexicano, el que la ejerce a través de los Poderes Federales como instancia decisoria suprema y no de cada entidad en tanto que éstas se encuentran sujetas al pacto federal el que en realidad les otorga autonomía.

En este orden de ideas, ni el Distrito Federal ni las entidades federativas son soberanas, por tanto, ni aún la conversión del primero en un nivel de gobierno característico de las entidades que integran la federación, variaría de alguna manera la carencia de la cualidad soberana.

De aquí pasamos a analizar un concepto más complejo en relación al Distrito Federal, como lo es la autonomía.

La existencia de la autonomía es una característica del régimen federal y esencia de las entidades federativas, su ausencia implicaría la inexistencia de una entidad y una forma de Estado Unitario.

La autonomía implica, que las entidades federativas, respetando el pacto de la Unión, habrán de darse su propia constitución, su gobierno, un orden jurídico, una administración, todos independientes de la federación, así mismo habrán de cumplir con el servicio público para la entidad en los ámbitos de su competencia; ello implica también la participación del pueblo de la entidad en la formación e integración de sus poderes públicos.

De lo que hemos visto de la organización política del Distrito Federal, podemos afirmar que éste carece de autonomía en tanto no tiene constitución, su orden jurídico si bien propio está dado por el órgano legislativo federal, su poder ejecutivo lo es de la federación, su administración es a través de un órgano de la Administración Pública Federal, no existen gobernantes propios del Distrito Federal, -- consecuentemente, sus habitantes no eligen gobernantes que sean exclusi-

tiva, a llevado a crear fórmulas que permiten incorporar al Distrito Federal a una vida democrática en un proceso permanente de cambio eliminando y agregando nuevos elementos, tal es el caso y por citar algunos ejemplos, la iniciativa popular, la organización vecinal, el referendun, la participación en el Senado de la República, y últimamente la creación de una Asamblea de Representantes; algunas de ellas defectuosas, pero al fin y al cabo creaciones humanas no perfectas, pero perfectibles; es de suma importancia la participación y la voluntad ciudadana en el cambio que se sabe necesario, pero la manera de llegar a él determinará su permanencia y sobre todo el precio que se paga.

La forma de gobierno republicano permite a través de la democracia representativa cambios necesarios no de enfrentamientos o violentos, sino mediante la integración de los órganos del Estado, es posible hablar, en contra de lo que propone el materialismo dialéctico, de un cambio o revolución política.

Sabemos que en la actualidad, la realidad mexicana, sus instituciones no son la bonanza de la república democrática, tal vez incluso esté más alejado de ella, sin embargo, una forma de gobierno como la declarada por el constituyente se forma realmente por la participación ciudadana; reza el artículo 40 de la Constitución Políti-

ca de los Estados Unidos Mexicanos. "Es voluntad del pueblo mexicano-constituirse en una República representativa, democrática, federal.."; dicha voluntad no fue del constituyente, sino que debe ser continua -- manifestación del pueblo para mantenerse vigente, e incluso, a través de ella modificar su forma de Estado o del Gobierno.

Podemos concluir que la condición política para la transformación del Distrito Federal en entidad federativa, o de incorporación a una vida más democrática está determinada por la participación responsable del pueblo en la transformación del Estado; el pueblo desde este punto de vista, debe entenderse como sujeto y como objeto del Estado.

## 5.2. Las condiciones administrativas.

Las condiciones políticas antes apuntadas, están determinadas por la interacción o integración de los poderes públicos; democracia, participación ciudadana, elecciones, división de funciones, etc., son conceptos que giran en torno a una actividad política, misma que realmente determinará el impedimento, posibilidad o cambio del Distrito Federal en Estado de la Unión, consecuentemente, la manera en que se integre el Ejecutivo del propio Distrito estará determinada en que sea o no Estado, o que se encuentre en una fórmula inter

media, como por ejemplo, la que el texto constitucional de 1917 determinaba como organización política del Distrito Federal.

Debemos recordar que la función de gobierno es política y que la función de administración es la que ejecuta y concretiza las decisiones de gobierno.

De acuerdo con todo lo que hasta este punto hemos visto, podemos afirmar; las condiciones administrativas para el -- cambio del Distrito Federal en Estado de la Unión, son aquellas condiciones de las cuales depende que la organización del ejecutivo le permita cumplir eficazmente con el fin de su función.

En este orden de ideas en base a la actual organización administrativa del Distrito Federal, habremos de observar las transformaciones que ésta requiere en el supuesto que el Distrito Federal cambie a una organización política asimilada a la de una entidad federativa.

Para iniciar el estudio que a esta parte corresponde, podemos hacer un cierto paralelismo entre la organización de -- las entidades federativas con la del Distrito Federal, de la siguiente manera:

a) Se puede asimilar al Ejecutivo del Estado, con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ambos como titulares de una organización administrativa centralizada.

b) Por su parte también puede hacerse un cierto paralelismo entre la organización municipal de las entidades federativas, con los órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, constituidos por las Delegaciones políticas del propio Departamento.

No significa que sean iguales, sino comparables, tal vez el paralelismo que se pretende tiene una razón histórica, pues con antelación a la actual organización del Distrito Federal, en éste existía un Gobernador designado por el Ejecutivo Federal y, por otra parte, existían municipalidades regidas por ayuntamientos electos por sufragio directo, respectivamente pasaron a ser el Jefe del Departamento del Distrito Federal y Delegaciones Políticas del propio Departamento.

En el orden del paralelismo anterior basaremos nuestros análisis comparativo.

Sabemos que actualmente el Departamento del Distrito Federal es el órgano a través del cual el Ejecutivo de la Unión ejerce el gobierno del Distrito Federal (77), así mismo que dicho Departamento pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada (78), consecuentemente, existe una relación de ordenación jerárquica de subordinación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal para con el Ejecutivo de la Unión, quien posee todas las facultades inherentes a esta forma de organización administrativa.

Podemos afirmar que las facultades del Departamento del Distrito Federal son facultades Federales cuyo ejercicio está sujeto al ámbito territorial del Distrito Federal.

La transformación de lo que actualmente es el Distrito Federal en una entidad federativa, puede darse en dos aspectos, el primero de ellos es la actualización de la hipótesis normativa prevista por el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el segundo de ellos, es que sin que se trasladen los Poderes Federales a otro lugar, el Distrito Federal rompa con su

---

(77)--- Base 1ª, fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República y 44 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

(78)--- Artículos 26 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

naturaleza y se convierta en una organización política igual a la que tienen los Estados de la Unión.

En ambos aspectos, estaríamos ante la elección por votación directa del titular del ejecutivo del Estado del Valle de México, consecuentemente, implica una separación de dicho titular de la actual Administración Pública Federal Centralizada, sin quedar sujeto al titular del Ejecutivo Federal, el que pierde las facultades inherentes a esta forma de organización administrativa, pasando a ser el ejecutivo estatal, titular de la administración pública centralizada de la propia entidad.

Por cuanto a las facultades del ejecutivo local, respecto al principio que señala el artículo 124 de la Constitución General de la República, no se verían afectadas sus facultades en materia de gobierno, jurídico-administrativas, de Hacienda, de Obras y Servicios y en materia social y económica (79), salvo por lo que se refiere a la participación de otras dependencias de la Administración Pública Federal, como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Urbano y Ecología, mismas que se elimina su intervención toda vez que la entidad tendría una autonomía política y administrati-

---

(79)--- Artículos 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

va, así mismo, de acuerdo a los límites que le imponga el Congreso Local en base a la naturaleza de la organización municipal, salvo aquellas que sean de carácter concurrente.

Ahora bien, la manera de organización de lo -- que actualmente es el Departamento del Distrito Federal, se vería modificada, en tanto que perdería los órganos desconcentrados constituidos por las Delegaciones del propio Departamento, pasando a ser ayuntamientos de elección popular directa, con una organización política y administrativa autónoma, en base a la naturaleza de la organización municipal que se establece en el artículo 115 de la Carta fundamental.

En el citado numeral se señala como función administrativa que corresponde al Municipio, la prestación de los siguientes servicios: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, -- parques y jardines; seguridad pública y tránsito, y las demás que las legislaturas locales les determinen tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas así como la capacidad administrativa y financiera del municipio.

Los servicios descritos corresponden en el Distrito Federal al Departamento del Distrito Federal como órgano central, y a las Delegaciones del propio Departamento en su carácter de órganos desconcentrados.

En esta materia, los municipios que pudieran-- integrar lo que ahora son Delegaciones estarían obligados a coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de estos servicios, dadas las condiciones del centro urbano de la zona metropolitana cuya planeación deberá ser integral para su eficaz desarrollo, puesto que de lo contrario, provocaría desequilibrio social, que no vería afectado solo un municipio, sino al conjunto, esto es, y como actualmente se observa, los problemas no son solo de una Delegación, sino por sus características es un problema del Distrito Federal en su conjunto, con claridad puede verse en materia de seguridad pública, transporte, alumbrado, red de agua potable y alcantarillado, abasto, etc.

Por otra parte, en lo relativo a la Hacienda Municipal, ésta percibirá en todo caso las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En el supuesto de análisis, es posible que con eficacia los municipios administren su hacienda desde su recaudación - hasta la propia planeación y erogación presupuestal si aprovechara a - su favor la estructura de las recientemente creadas Administraciones -

Tributarias Locales de la Tesorería del Distrito Federal (80) y para que ello no perjudique a la organización administrativa Estatal, a favor de éste, se incorporarían las Administraciones Tributarias de Operación Regional de la citada Tesorería; desde luego sería preciso una adecuación jurídica de dichos órganos tanto desde el punto de vista -- formal como material.

Desde el punto de vista formal, mediante la -- adecuación del régimen jurídico que actualmente poseen dichas unidades administrativas, que como órganos dependientes de la autoridad central sus atribuciones y facultades les son otorgadas mediante acuerdos delegatorios; es necesario, su eliminación, y en un acto legislativo del -- Congreso local fueran creadas y otorgadas sus facultades para cada caso.

Desde el punto de vista material tendría como consecuencia, en el campo hacendario, como otras áreas que prestan servicios públicos, el incremento de la burocracia Estatal y municipal, -- toda vez que en la actualidad muchas funciones y atribuciones se encuentran en las autoridades centrales, o de otra manera no menos sencilla, poner a trabajar con eficacia a los elementos personales distribuidos en los niveles de gobierno municipal y estatal que anteriormente pertenecieran al Departamento del Distrito Federal, efecto lógico, el incremento de los recursos materiales, con los que debe contar, cir

cunstancia ésta cuyos efectos serían altamente resentidos en la economía no solo del municipio o de la entidad sino del país, la cual -- está altamente afectada por el déficit público.

Los efectos políticos, resultan administrativos, estos se convierten en fenómenos económicos y nuevamente empezamos el ciclo.

Hemos visto, someramente, lo que sucedería o fuera necesario desde el punto de vista administrativo, para el caso que el Departamento del Distrito Federal, como órgano de Gobierno perteneciente a la Administración Pública Federal Centralizada, pasara a tomar parte de una estructura administrativa perteneciente al ejecutivo de una posible entidad federativa autónoma en que se convirtiera el Distrito Federal.

Tal tema ha sido móvil político y polémico en distintos foros; como se deja entrever no es solucionable por una decisión política absolutamente, si por ésta entendemos el responder con decisión a la exigencia de quien la pide, pues sus efectos si serían políticos, y no positivos; debe evaluarse profundamente en dos aspectos fundamentales de los que dependería una estabilidad social: el político y el administrativo.

Las condiciones administrativas fueron analizadas desde el punto de vista de los cambios que serían necesarios en las actuales formas de organización administrativa en el Distrito Federal, desde luego, dicho análisis no ha sido agotado, pueden pensarse en otros cambios necesarios según los criterios, o incluso llegar al extremo de decir que no es posible un cambio.

La actual organización político administrativa del Distrito Federal es adecuada a su tiempo, mas este transcurre haciendo cambiar circunstancias, fenómenos, necesidades, etc., por lo que la organización política y administrativa habrá de adecuarse a su momento histórico.

## CAPITULO VI

### ASPECTOS POSITIVOS Y ASPECTOS NEGATIVOS

#### 6.1. Consideraciones Previas

En el presente capítulo analizaremos la conveniencia o inconveniencia de la transformación del Distrito Federal en Entidad de la Unión, tanto en sus aspectos políticos como desde el punto de vista administrativo.

Hablar de aspectos positivos y aspectos negativos significa valorar, de acuerdo a los conocimientos hasta ahora adquiridos, las circunstancias por demás complejas en las cuales se desenvuelven las relaciones sociales en el Distrito Federal.

Consideramos importante, previo el estudio correspondiente, hacer mención a que el tema resulta complejo, y más que complejo en sí mismo, el resultado que pueda tener la apreciación individual, puede coincidir o diferir de unos o de otros como fenómeno social.

Sánchez Vázquez cuando entra al estudio de la "Neutralidad Ideológica" en las Ciencias Sociales señala: "El objeto mismo de las ciencias sociales hace de ellas -aún más que en el caso de las Ciencias Naturales- un verdadero campo de batalla en el que se enfrentan las ideologías opuestas de la conservación y la transformación del orden social" (81); con ello queremos expresar con claridad, la estimación personal que respecto del tema hacemos, sin embargo tampoco es justificante de un enfoque ideológico, pues la ideología guía y justifica el comportamiento (82) circunstancia esta que no pretendemos.

La objetividad buscada se basa en el estudio --

---

(81)--- Sánchez Vázquez Adolfo.- "La Ideología de la Neutralidad Ideológica en las Ciencias Soc." En: Historia y Sociedad No. 7, Segunda Epoca 1975, México p. 10.

(82)--- Op cit. p. 14 cfr.

teórico y la descripción de acontecimientos pasados en la política mexicana, y aún presentes, que han determinado su rumbo.

"Es indudable que la ideología condiciona la -- aceptación o el rechazo de una teoría social o económica... pero su validez cognositiva es independiente de la ideología implícita en esa --- aceptación o en ese rechazo" (83).

Dicho lo anterior, debemos partir que para el -- presente análisis es necesario considerar al Distrito Federal en un cam bio fuera del contexto constitucional, esto es, hemos visto el supuesto del artículo 44 de la Carta Fundamental, el cual considera la posibilidad de que el actual Distrito Federal pase a ser el Estado del Valle de México bajo la hipótesis que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, siendo que éste de acuerdo a su naturaleza pasaría a ser el Distrito Federal, caso que no nos ocupará, sino que estudiaremos la cir--- cunstancia que el actual Distrito rompa con la naturaleza que le dió -- origen y que en el mismo lugar en donde residen los Poderes Federales -- exista paralelamente una organización estatal; sus conveniencias e in-- conveniencias tanto políticas como administrativas, serán materia de -- estudio.

## 6.2. Aspectos Políticos Positivos.

Con anterioridad hemos afirmado que los proble--

---

(83)--- Ibidem p. 21.

mas sociales, especialmente los políticos no se resuelven siempre en es tricta técnica, pues de ser así caeríamos en el vicio de la tecnocracia, luego entonces la realidad de la política en México debe ser punto de - partida en el análisis del problema.

El Sistema Político vigente nace al terminar la Revolución Mexicana; se hacía necesario agrupar caudillos y grupos poli ticos y armas surgidos del movimiento revolucionario, así surge el Par tido Nacional Revolucionario, éste incorpora a los sectores que emprendieron la lucha de la Revolución: el obrero, campesino y popular; sienta la base ideológica en función de la Revolución.

Lo anterior dió fuerza a un Partido Político na cido de la mayoría revolucionaria, adoctrinado y realmente compenetrado en la ideología del movimiento que le dió origen, esto lo hacía mante-- nerse en el poder y en la estructura del gobierno.

El Partido se transformó en PNR (Partido Nacio- nal Revolucionario) a PRM (Partido de la Revolución Mexicana), y a su - vez éste cambia por último a PRI (Partido Revolucionario Institucional) y agrupa a los sectores: obrero, campesino y popular.

Es necesario hacer estas referencias para enten- der cual ha sido el papel del Gobierno, dado sus ligas con un partido y el sustento ideológico y la razón por la cual ha permanecido en el po-- der.

El gobierno comprometido ideológicamente con -- las masas, ha asumido sus compromisos, pero en ocasiones ha tomado una posición neutral (bonopartidismo) y otra contradictoria para con los -- sectores que intervienen en la política mexicana (público, privado y disidente) (84). El México de hoy abrumado por una crisis económica requiere cambios profundos, restada la credibilidad del sector gobierno -- pues se le atribuyen llanamente la decadencia económica, en consecuen-- cia la disidencia se fortalece aún más que los tradicionales conservado res que constituían la segunda fuerza política después del partido oficial.

Los partidos políticos de oposición en este con texto, han propuesto cambios para una más amplia apertura política, en la cual se propone el cambio del Distrito Federal en Entidad de la ---- Unión, con argumentos muy diversos, principalmente la falta de democra-- cia en el Distrito Federal.

Nosotros afirmamos, para llegar a la democracia en el lugar que sirve de asiento a los Poderes Federales, no es necesari-- mente a través de su conversión en Entidad, pues se han creado for-- mas de organización ciudadana que harían incluso más efectiva la demo-- cracia.

---

(84)--- Basañez Miguel. La Lucha por la Hegemonía en México (1968-1980) Siglo XXI Editores, 3a. Edición 1983. p. 12 y sigs. cfr.

No obstante, para cumplir con el punto con el - cual nos abocamos, podemos decir que en base a las ideas de Santo Tomás de Aquino, en efecto hace falta la participación de los gobernados en - la formación del Poder del Distrito Federal que le sea exclusivo (de -- acuerdo a lo que hemos visto sobre el Distrito Federal, en términos rea les los gobernados de la Entidad sí participan en la elección de sus go bernantes, pero estos también lo son de la Federación).

En efecto, fuera del concepto de soberanía que - resulta inaplicable como sinónimo de democracia (como en ocasiones inex plicablemente se pretenden identificar) se hace necesaria la participa - ción de la ciudadanía del Distrito Federal en la formación de su gobier - no, pues de otra manera, en la actualidad sí participa, pero en última - instancia es la Federación la que decide su gobierno, de aquí que por - razón natural se ha limitado la ciudadanía de la Entidad donde residen - los poderes federales.

Santo Tomás de Aquino decía acertadamente res-- pecto de la democracia -entendida esta como la participación de los go - bernados en la elección de sus gobernantes- que si bien los gobernantes tal vez no serían los mejores, si se implica al gobernado como creador - del poder ayudaría al mantenimiento de la paz; aplicada su tesis a la - realidad en el Distrito Federal no resultaría menos valedera, pero sí - habría que pensar, si sólo podría tratarse de una concesión política de un gobierno débil, que no debe existir, ya que de ser así, el gobierno - dejaría a merced de los grupos de presión al posible Estado.

Lo anterior nos lleva a hacer las siguientes re  
flexiones:

- Si la conversión del Distrito Federal es legítima por cuanto a un ver  
dadero acercamiento a la democracia, o sólo se trata de una concesión -  
política, producto de presiones a un gobierno vulnerable o por el con--  
trario grupos dispuestos a negociar negando su propia legitimidad.

- Si teniendo el Distrito Federal una organización polística de Estado-  
de la Unión, los participantes en la contienda para llevar por vía del-  
sufragio a los gobernantes y aún los votantes lo harían concientes de -  
su misión, estos es, que aquellos elijan a sus mejores hombres procuran  
do el bienestar general sustraídos del revanchismo político, y los se--  
gundos, ejerciten sus derechos de modo responsable guiados por una pla-  
taforma política coherente a la realidad nacional, lo que no significa-  
más que otra cosa que el principio de la virtud del que habla Montes---  
quieu en la República.

### 6.3. Aspectos políticos negativos

El aspecto positivo antes expresado, considera-  
un tipo ideal del ejercicio de la democracia en el Distrito Federal, --  
sin tomar en consideración la realidad nacional, puesto que posee los -  
vicios indispensables para hacerla ineficaz.

La falta de virtud manifestada por una parte en  
la corrupción, no exclusivamente de quien ostenta el poder sino en to--  
dos aquellos que entran en la contienda por el mismo, y por otra, el --

voto sin reflexión, procurando la búsqueda del culpable del deterioro económico sin tomar en cuenta que cada hombre significa el cambio, el que es corrupto lo es no por sí, si no por que hay quien lo auspicia o lo permite.

En tal virtud, el romper la naturaleza del Distrito Federal, llevaría el inevitable enfrentamiento entre el Poder Federal y el Local, afirmación basada en el último proceso electoral que aún no concluye y en el supuesto desde luego y no alejado de la realidad, que un grupo opositor al del gobierno federal tome la administración del ahora Distrito Federal, toda vez que ha sido la confrontación de partidos y no el diálogo franco e ideológico que debe imperar, en donde todos los sectores, ideologías, clases o grupos se manifiesten -- con respeto y dispuestos a seguir la voluntad mayoritaria con el espacio suficiente a la minoría que le permita también asumir el papel director.

Lo anterior significa, que ambos grupos se reconozcan sus razones, argumentos e ideas que sean en beneficio del bienestar general.

La lucha política no razonable (entendida como la lucha y oposición para alcanzar el poder en función de un fin) basada su actuación en el desconocimiento y oposición a todo aquello que no coincida con su ideología o fin de grupo, se niega a cualquier apertura, bajo esta posición la transformación del Distrito Federal en Estado se-

convierte en riesgo para su estabilidad, la paz social del país en consecuencia afectada más aún en las condiciones actuales, en la que una sociedad resentida con quien siempre había asumido el papel de representante y gestor de sus intereses (Partido y gobierno) no ha respondido - del todo con su compromiso, de acuerdo al sentido social, en tales condiciones no resulta difícil proponer una tierra prometida separada del contexto nacional e internacional.

Para ejemplificar y procurar mayor claridad en lo que se quiere expresar, si un gobierno Estatal en relación al Federal adopta tal posición, sale de los fines del propio Estado Federal, que no sólo signifique el gobierno a su manera lo que sería positivo, sino que nos referimos a las decisiones jurídico-políticas fundamentales -- contenidas en la Constitución General de la República (85).

La alteración de los Estados en tales decisiones se resuelve por la Constitución en el ejercicio de la potestad federal mediante las relaciones de intervención, que si bien legitimadas formalmente, no significa que no exista alteración en el orden social.

Lo anterior nos lleva nuevamente a concluir a -

---

(85)--- Las decisiones jurídico-políticas fundamentales se contienen en las formas de organización de los Estados, los municipios y las garantías individuales, asimismo en lo relativo a religión, etc. (inciso 2.2)

la necesidad de la existencia del principio de virtud señalado por Montesquieu.

Igualmente puede aplicarse lo antes dicho, a la relación del municipio para con el Estado.

La Carta Fundamental, en las relaciones de intervención preve otras medidas de carácter político que garantizan la permanencia del orden federal, por citar un ejemplo, la fracción VII del artículo 115.

La inconveniencia estriba en el riesgo en el rompimiento del orden federal y con ello, el desequilibrio en la paz social.

La realidad política no obstante, va por buen camino, la creación de la Asamblea de Representantes y la participación más activa de la oposición como factor de equilibrio limitarán de alguna manera el exceso en la centralización del poder tanto horizontal como verticalmente, pues hacen del Distrito Federal una forma democrática, pero proponer su estatificación sería una actitud retrógrada; por el contrario, la exigencia social es el cambio, para lograrlo debe darse paulatina pero dinámicamente hasta poder llegar a la democracia de Santo Tomás de Aquino, o formas distintas que permitan afirmar la existencia de una democracia en el D.F.

#### 6.4. Aspectos Administrativos Positivos.

Cuando analizamos las condiciones administrativas para el cambio del Distrito Federal en Estado de la Unión, dimos -- algunos criterios, fundamentalmente hablamos de que la función administrativa ejecuta y desarrolla las competencias de gobierno que como actividad política requiere medios materiales y técnicos, estos integrados -- por los elementos personales y de organización que permitan responder -- con eficacia al cumplimiento de los fines del Estado.

Afirmamos que las condiciones para el cambio -- del Distrito Federal en Estado, son aquellas de las cuales depende que -- la organización del ejecutivo de la entidad le permita cumplir con eficacia con su función.

En efecto, partiendo de esta concepción, el Distrito Federal posee actualmente el gobierno de una autoridad orgánicamente estructurada que le permite actuar en la solución de exigencias -- colectivas, en el cambio de mérito, vimos las modificaciones necesarias para que la administración del Estado y los municipios respondan -- eficazmente con su función.

Desde el punto de vista analizado, no existe un aspecto positivo esencial entendiendo por éste la mejoría en los servicios públicos; la razón de tal afirmación es que como se dejó entrever-

en el capítulo anterior, la desconcentración administrativa vigente, atiende esencialmente en forma regionalizada los servicios públicos y - por otra parte totaliza al Distrito Federal en sus problemas globales, lo que significa que con el cambio supuesto no habría variante esencial.

Si observamos las competencias que poseen los municipios por cuanto a servicios públicos, contenidos en la fracción III del Artículo 115 Constitucional, podemos concluir que las mismas - las observan actualmente las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal y aún estos órganos desconcentrados poseen mayor número de facultades que les permite tener un mayor acercamiento a los gobernados y la satisfacción más inmediata de sus exigencias; la organización Estatal y Municipal no significa que por razón natural se mejoren los servicios públicos, pues estos dependen de la organización y actuación de dichas autoridades.

#### 6.5. Aspectos Administrativos Negativos

Los aspectos tanto positivos como negativos, - son una valoración de eficacia de la organización administrativa para responder a los requerimientos de servicios públicos, pues constituye el fin de los órganos ejecutivos y el medio de acción de las decisiones de gobierno.

En tal virtud, señalamos con razón, según --- nuestro punto de vista, que no habría beneficios adicionales en la --- prestación de servicios públicos, pues nos basamos en que la organización central del gobierno del Distrito Federal pasara a ser la del Estado integrante de la Unión y por otra parte los órganos desconcentrados de aquel pasaran a integrar la organización municipal.

Si se cambia el régimen político y administrativo del Distrito Federal el criterio básico debe ser, que la transformación habrá de aportar beneficios a los habitantes del Distrito Federal, de otra manera para permanecer igual o dar un retroceso en la --- prestación de servicios o acciones de gobierno, así como en la participación política de los ciudadanos pierde sentido.

Lo anterior procuraría menos riesgos de ineficacia de organización administrativa y de la acción de los órganos que lo integran, pues suponiendo el caso contrario, integración de menos o más municipios, haría en el primer caso, una pérdida de control de jurisdicciones actuales, el nuevo cambio de controles, trámites administrativos, registros, archivos, etc., y por otra parte el alejamiento al trato ciudadano en los asuntos que le interesan; el defecto ha sido la centralización de facultades en detrimento del servicio, y por cuanto al aumento del número de municipios, el incremento de la burocracia que en las condiciones actuales del país es lo que menos se requiere;-

además en la planeación por cuanto a su jurisdicción habría de ser --- perfectamente estructurada pues de otra manera perdería unidad demográfica como centro urbano y en consecuencia, el tratamiento inadecuado - en la función administrativa de problemas homogéneos.

Los anteriores supuestos harían más complicada la administración municipal por las razones expuestas, a las cuales puede sumarse la problemática que a continuación pasamos a analizar.

Ubicándonos en el supuesto que el Distrito Federal se convierta en Estado y que los niveles de administración central y descentralizada de aquel pasarán a ser respectivamente el del Estado y del Municipio, se enfrentaría al siguiente problema:

A) El menor de ellos consiste; el Distrito Federal, se ha convertido en un homogéneo centro de desarrollo urbano, - principalmente en materia de agua potable y alcantarillado, alumbrado-público, vialidad, seguridad pública, facultades éstas que de ser el - caso pasarían al municipio, sin embargo para ser tratadas no solo por cuanto a su mantenimiento, sino en cuanto a su implementación deberían coordinarse para unificar acciones, perdiendo sentido la transformación pues si no existe posibilidad de tomar acciones individuales eficientes o si se toman estas no producen el impacto necesario por ser requerido su tratamiento general y aún más si las conserva el Estado, el municipio base de la organización política y administrativa de aquel, carece de operabilidad.

B) En el mismo supuesto, debe tenerse en cuenta que al perderse la forma de organización administrativa desconcentrada y formar la organización municipal, el ayuntamiento no está obligado a seguir un criterio de coordinación o apoyo en la prestación de servicios, lo que provocaría detrimento en los mismos y confrontación con vecinos municipios homogéneos que como centro urbano posee el Distrito Federal actualmente, por cuanto a la prestación de servicios públicos esenciales antes citados.

C) Por otra parte habría que sopesar el incalculable costo que sería la adaptación, creación o construcción de los elementos materiales desde las hojas membretadas, hasta la adaptación de oficinas existentes o construcción de otras.

D) De acuerdo a los ámbitos de competencia por cuanto a la materia, el Departamento del Distrito Federal, sus autoridades centrales como las desconcentradas, ejercen las mismas facultades, además de un sólo criterio para su solución; si observamos en igual sentido las competencias del municipio, estas pueden ser más limitadas (86), ello nos lleva a afirmar que tan solo la estructura orgáni

---

(86)---y las señalamos como posibles, puesto que se encuentran sujetas a que las Legislaturas de los Estados las otorguen, pero la ---tendencia a centralizar facultades es razón natural del control político, si bien esto no es positivo, es una realidad política.

ca de las autoridades centrales del Estado, sería casi idéntica a las de las autoridades centrales del Distrito Federal incluyendo sus órganos desconcentrados que si acaso estos cambiarían su denominación, en consecuencia los municipios requieren su propia estructura orgánica de acuerdo a las competencias que por razón de la materia le sean otorgadas.

E) Lo anterior es seguido por el consecuente incremento burocrático, condición ésta que desde el punto de vista económico no es favorable para un sano desarrollo económico.

F) Como se ha visto la actividad administrativa inmersa en la política podrían responder más a criterios de esta naturaleza en una actitud negativa de los gobernantes, que para el caso del lugar donde residen los poderes federales con grandes riesgos de inestabilidad, además de las que de por sí ya enfrentamos.

El último punto de vista apuntado, puede tener como origen cualesquiera de los aspectos que le anteceden, de aquí, -- que la razón del legislador haya sido atribuirle a un Departamento de Estado, la labor de gobierno del Distrito Federal (87).

---

(87)--- El Departamento del Distrito Federal y en general todos los Departamentos de Estado eran considerados como órganos no políticos, como en su oportunidad se señaló en el punto 4.2 p. 113 - del presente trabajo.

Lo expuesto no significa que el actual Departamento del Distrito Federal sea la excelencia en servicios públicos, - por el contrario habremos de señalar que no responde totalmente a las necesidades sociales, sin embargo también debemos reconocer los aciertos. Pero no fue realmente el cuestionamiento, sino lo fué aquel que pretende dilucidar que tan conveniente o inconveniente sería el cambio de la administración centralizada y desconcentrada del Distrito Federal a una forma de organización política y administrativa del propio Distrito Federal si cambiara a Entidad Federativa.

CONCLUSIONES.

- 1.- El Estado es producto de las formas políticas que se han dado en la historia, además de ser la más compleja, surgida de la necesidad de equilibrar las fuerzas sociales bajo la potestad de las -- instituciones del propio Estado; éste debe entonces, entenderse -- por cuanto a los elementos que lo integran -pueblo, territorio y poder-, luego entonces, las Formas de Estado, se refieren a la -- manera de las relaciones de medio que guardan entre sí dichos elementos, en las cuales se reconocen al Estado Unitario y al Estado Compuesto, y a su vez dentro de este último se distinguen a la -- Federación y a la Confederación; por otra parte, las Formas de -- Gobierno, se refieren a la manera de integración del poder público y así mismo a la participación de los gobernados para su for-- mación, mismas que han sido determinadas por diferentes criterios y puntos de vista, de acuerdo a un momento histórico.
  
- 2.- De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nuestra Forma de Estado es la Federal y por cuanto a la Forma de Gobierno, es una República Democrática.

La Forma de Estado Federal, se integra por entidades autónomas, - unidas por un orden jurídico supremo que garantiza su permanencia y en el que se determina el ámbito de competencia del orden federal y el local, mediante una descentralización político-adminis-- trativa.

En la Forma de Gobierno Republicano, es inherente el principio - de representación, pues el poder público actúa por mandato ciuda-

dano, a través de instituciones democráticas.

Por lo que hace a la democracia, es un medio, procura la mayor -- participación ciudadana, por instituciones que permitan que toda- la sociedad en su conjunto ejerza el Poder Público.

- 3.- La soberanía es una institución jurídico política, que ha respon- dido por cuanto a su definición, a circunstancias históricas, pe- ro en nuestro punto de vista, nos permite distinguir el concepto de Estado y de entidad federativa al igual que la categoría de -- autonomía.

Luego entonces, la soberanía declarada por el constituyente, se - funda en el bien común y como derecho intrínseco del pueblo mexi- cano ejercido a través del poder federal en la división de funcio- nes, como instancia decisoria suprema, consecuentemente propia -- del Estado Federal.

Por su parte, la autonomía es cualidad propia de las entidades fe- derativas, por la cual pueden darse su propia Constitución, misma que les permite independencia política y administrativa con la -- única limitante de no contravenir al pacto federal.

En este sentido, existe una confusión en el texto constitucional, pues considera a la soberanía como cualidad tanto del Estado Fe-- deral como de las Entidades Federativas.

- 4.- La permanencia del Estado Federal, se garantiza por la potestad - soberana de los llamados poderes federales, cada uno dentro del -

ámbito de su competencia, pues no se permite la alteración de las decisiones jurídico políticas fundamentales, constituidas por derechos, competencias y facultades, que procuran el bienestar general, la paz del Estado y la estabilidad del propio poder.

- 5.- La centralización en relación a la federación puede ser un vicio de esta forma de Estado, pues constituye cualidad esencial del Estado Unitario desde el punto de vista político.

La centralización implica el monopolio de competencias y facultades, y se justifica en la incapacidad de una determinada región o autoridad regional de efectuar el manejo de un problema específico o por otra parte la necesidad de su tratamiento global.

- 6.- El ejercicio del poder, para garantizar los derechos del gobernado y su libertad, se desdobra en la función de gobierno y administración, por la primera se determina su existencia, su estabilidad, decide sobre la sociedad en general, a través de un órgano político que emita disposiciones de carácter general; por su parte, la función de administración se jerce por un órgano distinto, el cual ejecuta las decisiones de gobierno, se refiere y actúa en casos particulares y la autoridad ejecutiva puede revestir función política, igualmente por excepción realiza funciones de gobierno.

- 7.- La función administrativa debe cumplir con eficacia la ejecución de las decisiones de gobierno, con el propósito de mantener -

la estabilidad del Estado, para lograrlo se realiza a través de un órgano que se encuentra estructurado orgánicamente, cuenta con un ámbito de competencia y de facultades reglamentadas, que en su conjunto forman una organización administrativa.

Conforme a nuestra Constitución, corresponde al Ejecutivo Federal, el Ejecutivo de las entidades federativas y al municipio, la función administrativa, los que integran en cada uno de sus niveles una organización administrativa.

- 8.- La eficacia en el cumplimiento de los fines del Estado, dependerá de la integración orgánica, determinación de competencias y facultades de los Organos de Estado y sus unidades administrativas, así mismo de sus relaciones de jerarquía y dependencia que integran la organización administrativa, y la manera en como se presentan estas relaciones, distribución de competencias y facultades, nos llevarán a las formas de organización administrativa.

Las formas de organización administrativa se distinguen de acuerdo a características singulares siguientes:

.Forma de Organización Administrativa Centralizada: El titular acumula todas las competencias, representa y ejerce -- unidad de mando, las unidades administrativas guardan una relación de jerarquía, dependencia y control para con el titular, además de que su competencia está determinada por su -- especialización.

.Forma de Organización Administrativa Desconcentrada: Se encuentra inmerso en la forma de organización administrativa - centralizada, el órgano central otorga al desconcentrado facultades en relación a determinadas competencias, sin perder aquel las facultades otorgadas, se encuentran sujetas jerárquicamente al poder del centro con cierta independencia económica y técnica, son órganos regionales en ocasiones.

.Forma de Organización Administrativa Descentralizada: En -- nuestro derecho positivo el órgano descentralizado es creado por un acto legislativo, con personalidad jurídica propia, - patrimonio propio, con independencia orgánica de la autoridad central mas no fuera de su supervisión y realiza una actividad que corresponde al poder del Estado.

9.- Debe distinguirse con claridad, el Distrito Federal del Departamento del Distrito Federal, pues aquel es una parte integrante de la federación cuya naturaleza responde al lugar de asiento de los llamados poderes Federales, cuyo régimen se asimila al de las entidades federativas, distinguiéndose de ellas pues carece de autonomía. además de la doble naturaleza con la que actúan los órganos del poder público.

10.- El Distrito Federal en función de la actividad política y dicotomía del poder cuenta con órganos que realizan una u otra actividad y algunos que realizan una actividad combinada, así tenemos - lo siguiente:

.El Presidente de la República, es el Titular del Poder Ejecutivo, ejerce la función administrativa en una doble naturaleza: como ejecutivo local y de la Unión, en el primer caso la ejerce a través de un órgano político administrativo, como es el Departamento del Distrito Federal.

.El Congreso de la Unión, es un órgano de gobierno a cuyo cargo corre la labor legislativa en un doble carácter: local y federal; además de ser eminentemente político.

.El Tribunal Superior de Justicia es un órgano administrativo sobre el que recae la función judicial.

.La Asamblea de Representantes es órgano administrativo eminentemente político.

.Las organizaciones vecinales son meramente políticas pues carecen del carácter de autoridad.

11.- El Departamento del Distrito Federal es un órgano de la Administración Pública Federal Centralizada con la particularidad de atender solamente la función administrativa en el Distrito Federal, su ámbito de competencia no está determinado por materia sino por circunscripción territorial, es de carácter político-administrativo, en sí mismo posee una forma de organización administrativa centralizada con desconcentración.

12.- Desde el punto de vista de la Constitución Política de los Esta--

dos Unidos Mexicanos, en base a la naturaleza del régimen federal y del Distrito Federal no es posible prescindir de éste, consecuentemente no permite la coincidencia en el lugar donde reside el poder federal de una organización político-administrativa de entidad federativa.

- 13.- No se puede pensar en la sola modificación de la norma para un cambio social, pues ambos se desarrollan en un contexto político, luego entonces, desde este punto de vista, las condiciones de cambio del Distrito Federal en entidad de la Unión, son aquellas circunstancias políticas de las cuales depende el cambio eficaz.
- 14.- La actividad política es aquella actividad necesaria, dirigida a mantener el orden y la convivencia, a través de órganos instituciones y principios; generalmente legitimada en el orden jurídico, pero por excepción está fuera de él.
- 15.- Se ha pretendido una organización de entidad federal en el Distrito Federal, la cual históricamente ha demostrado ser inoperante pues crea conflictos entre la autoridad federal y la local; no obstante es el sentir social la necesidad de un cambio en la manera de gobernar, lo que no significa precisamente que la demanda sea el cambio a la organización municipal y de entidad federativa, como condición general para el cambio, sea en este sentido u otro y el mismo sea eficaz, es necesaria una maduración en la participación política del pueblo ciudadano considerado en su doble aspecto, como sujeto y como objeto del Estado, para la integración-

del poder público en base a instituciones democráticas.

- 16.- La condición administrativa para el cambio del Distrito Federal - en una mas de las entidades federativas, desde un punto de vista general está determinada por la eficacia con que dicha organización cumpla la función ejecutiva, en sus distintos niveles: municipal y de las autoridades centrales de la entidad; en forma particular es necesario se elimine la relación jerárquica del titular del Ejecutivo del Distrito Federal del titular de la unión, - la conversión en municipalidades de los actuales órganos desconcentrados, con la inherente pérdida de la relación de jerarquía - para con el Ejecutivo de la entidad.

Preciso es concluir también que factor esencial en el cambio es - la política antes que la administración, pero aquella debe decidir en función de ésta.

- 17.- Valorar la conveniencia o inconveniencia de la conversión del Distrito Federal en Entidad de la Unión, debe hacerse en forma objetiva, sustraída de toda posición empática o ideológica, última la cual solo podría guiar o justificar una forma de comportamiento.

La exigencia social de mayor democracia en el Distrito Federal es legítima, por cuanto a que los habitantes del mismo no participan en la elección de sus propios gobernantes; de lo cual podría prescindirse pues pueden crearse otras formas de participación en la que los gobernantes estén sujetos a la voluntad de los gobernados y les satisfaga su forma de gobernar.

La conversión del Distrito Federal en Entidad de la Federación -- constituye un riesgo en la paz social y la convivencia armónica, - en este último caso tanto en la población como entre los diferentes niveles de gobierno y administración, contrarrestables solo - bajo un principio de virtud.

- 18.- Desde un punto de vista administrativo no existe un aspecto positivo esencial por el cambio de mérito, o que por razón natural -- exista un beneficio en la mejora de servicios y en general en la labor ejecutiva, el mayor de los beneficios podría consistir permanecer como hasta ahora; los avances en los servicios, en la --- ejecución de las decisiones de gobierno estriban en las acciones de una adecuada administración, sea de un Departamento del Distrito Federal o de un Ejecutivo titular de una Entidad Federativa o de un Ayuntamiento.

El cambio debe contemplarse como posible, en tanto pretenda una - mejoría en servicios y en el bienestar general, de otra manera -- pierde sentido.

- 19.- Si las facultades que corresponderían al municipio son ejercidas por el ejecutivo de la entidad por la necesidad en el tratamiento general del problema o prestación de un servicio en forma eficaz, o si las acciones ejercidas por el municipio lo son individualmente dispersas en relación a un problema global y por ello no produce el impacto necesario, la organización municipal no tiene razón de ser.

20.- La transformación del Distrito Federal en Entidad Federativa trae como consecuencia un inevitable y poco tolerable costo económico, pues, en el menor de los casos significa la adaptación de los recursos materiales con los que cuenta actualmente el Departamento del Distrito Federal y en caso extremo el incremento del aparato burocrático.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición. 578 pags.
- 2.- Ar Bewer Caria. Ponencia General del XI Congreso Internacional de Derecho Comparado. Caracas del 29-Ag. al 5-Sept. de 1982.--- Tema IV. Universidad de Caracas. 25 pags
- 3.- Arnais Amigo Aurora. Soberanía y Potestad. Miguel Angel Po --- rrúa, S.A. Segunda Edición. México 1981. 590 pags.
- 4.- Basáñez Miguel. La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1980. Siglo XXI Editores, Tercera Edición, 1988. 243 pags.
- 5.- Bidart Campos. Derecho Constitucional. Realidad Normatividad y Justicia en el Derecho Constitucional. Ediar, S.A. Editora, Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, Argentina 1964.
- 6.- Burdeau Georges. Traite de Cience Polftique.
- 7.- Carpizo M. Jorge. Federalismo en Latinoamérica. Instituto de - Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1973. 131 pags.
- 8.- Carpizo M. Jorge. Sistema Federal Mexicano. Instituto de Inves

tigaciones Jurídicas. UNAM. UNAM. México 547 pags.

- 9.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
- 10.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 11.- De la Cueva Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S. A. México 1982.
- 12.- Faya Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1974. 675 pags.
- 13.- Flores Ojea Victor. Ensayo sobre la Soberanía del Estado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Segunda Edición. México 1975. 141 pags.
- 14.- García Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. -- Editorial Porrúa, S.A. Trigésimocuarta Edición. México 1982.-- 444 pags.
- 15.- González Uribe Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A.- Tercera Edición. México 1980. 670 pags.
- 16.- Hans Kelsen. Compendio de Teoría General del Estado. Traduc -- ción de Recacens Siches y Azcárate Justino. Editorial Nacional.

Segunda Edición. México 1974. 285 pags.

- 17.- Hernández Becerra Augusto. Estado y Territorio en la Teoría General del Derecho Colombiano y en el Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1981. 183 pags.
- 18.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano.
- 19.- Jellinek Georg. Teoría General del Estado. Traducción de la Segunda Edición Alemana. Editorial Albatros. Buenos Aires 1978.
- 20.- Jiménez Arechaga Justino. Teoría del Gobierno. Editora Fundación Cultural Universitaria. Montevideo 1974. II T.
- 21.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 22.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- 23.- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero común del Distrito Federal.
- 24.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- 25.- Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Versión de Nicolás Estévez. Casa Editorial Garnier Hermanos. París. 503 pags.
- 26.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
- 27.- Rojina Villegas Rafael. Teoría General del Estado. Editorial - Porrúa, S. A. Segunda Edición. México 1968. 480 pags.
- 28.- Sánchez Vázquez Adolfo. La Ideología de la Neutralidad Ideológica en las Ciencias Sociales. Historia y Sociedad No. 7, Segunda Epoca. México 1975. 116 pags.
- 29.- Serra Rojas Andres. Ciencia Política. Editorial Porrúa, S. A. Séptima Edición. México 1983. 768 pags.
- 30.- Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1981. 765 pags.
- 31.- Vanidades Continental. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo. Ediciones Foto-Repro, S. A. Tercera Edición España 1974. 4 T.